

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E GERENCIAIS**

MARIELLEN DE FREITAS TIOCA

**GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO INFANTIL – ETAPA CRECHE: Caracterização do
índice de conveniamento de municípios com Organizações da Sociedade Civil no Estado
de Minas Gerais.**

**MARIANA – MG
2018**

MARIELLEN DE FREITAS TIOCA

GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO INFANTIL – ETAPA CRECHE: Caracterização do índice de conveniamento de municípios com Organizações da Sociedade Civil no Estado de Minas Gerais.

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof.^a Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi.

**MARIANA – MG
2018**

T594g

Tioca, Mariellen de Freitas.

Governança da educação infantil ? etapa creche [manuscrito]: caracterização do índice de conveniamento de municípios com Organizações da Sociedade Civil no Estado de Minas Gerais / Mariellen de Freitas Tioca. - 2019.

83f.: il.: color; grafs; tabs; mapas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Zara Figueiredo Tripodi.

Monografia (Graduação). Universidade Federal de Ouro Preto. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Econômicas e Gerenciais.

1. Educação infantil. 2. Creches. 3. Educação - Aspectos políticos. 4. Parceria público-privada. 5. logit. I. Tripodi, Zara Figueiredo. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU: 33:37

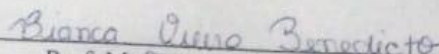
Catálogo: ficha.sisbin@ufop.edu.br

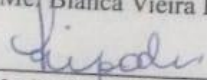
Mariellen de Freitas Tioca
Curso de Ciências Econômicas - UFOP

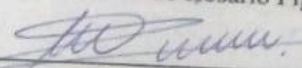
**GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO INFANTIL – ETAPA CRECHE: Caracterização do índice de
conveniência de municípios com Organizações da Sociedade Civil no Estado de Minas Gerais.**

Trabalho apresentado ao Curso de Ciências
Econômicas do Instituto de Ciências Sociais e
Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Ouro
Preto como requisito para a obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do
Prof. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi.

Banca Examinadora:


Prof. Me. Bianca Vieira Benedicto


Prof. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi


Prof. Dr. Marcelo Donizete da Silva

Mariana, 14 de dezembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que iluminou o meu caminho durante esta caminhada. À minha mãe Vanilda, por ser minha companheira de alma e, principalmente, pelo carinho e amor incondicional; você é única! Ao meu pai, que sempre batalhou muito para realizar todos meus sonhos; você é meu exemplo de vida! À minha avó Maria, pelas orações e por ser a pessoa mais doce desse mundo; obrigada pela paciência e infinito amor que sente pela família. Ao meu irmão Rafael e minha cunhada Luciana, pelo apoio e torcida para que eu alcance os meus objetivos. Ao meu Tio Waner e Tia Kátia, por dedicarem tempo para cuidar de mim sempre que eu precisei; obrigada pelo carinho que é recíproco! Carrego comigo um pedaço de cada um! Saiba que amo muito vocês e que essa conquista é nossa! Agradeço a minha orientadora Zara, pela paciência, conselhos e orientações. A professora Bianca pelo aprendizado e ajuda. Ao Luiz Felipe, pela paciência, incentivo, força e principalmente pelo carinho, você é muito especial! E as minhas amigas da República Cantinho do Céu, Agatha, Nathalya, Katty, Lívia e Roberta que foram minhas companheiras durante a minha passagem por Ouro Preto, sobretudo pelo amor de irmãs que sinto por todas vocês!

Resumo

O objetivo deste estudo é a caracterização do índice de conveniamento da educação infantil, na etapa creche, no estado de Minas Gerais, de modo a entender, a dimensão de uma das faces da relação público-privada no Brasil, no campo educacional, bem como possíveis fatores explicativos desse tipo de interação. Para tanto, o trabalho apresenta uma recuperação da trajetória da educação infantil, na etapa creche, no país, desde a sua fase integrada à assistência social até a sua inscrição como direito educacional, a partir da Constituição Federal, e, de modo mais decisivo, com a emenda constitucional nº 53/2007, que implementa o FUNDEB. Além de buscar recuperar o aspecto histórico da oferta de creches no Brasil, discutem-se, também, as legislações que interferem na educação infantil, além da questão do federalismo brasileiro e suas relações com financiamento da educação; aborda-se, ainda que brevemente, a temática da governança educacional, enquanto pressuposto teórico do trabalho. De modo mais central, o estudo mapeia o índice de convênios entre os municípios mineiros e Organizações da Sociedade Civil, na oferta de creche, utilizando, para isso, a estatística descritiva e a modelagem logística. Os dados foram extraídos do IMRS (Índice Mineiro de Responsabilidade Social), MUNIC (Perfis dos Municípios Brasileiros), Laboratório de dados da Universidade Federal do Paraná, extraídos com base no Censo Escolar e FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O conjunto de dados levantados e sistematizados ao longo da pesquisa permite afirmar que, no estado de Minas Gerais, o conveniamento na etapa creche não está presente em 596 municípios, sendo que 488 ofertam matrículas via rede direta e 108 não ofertam vaga em creches. Os resultados do modelo *logit* apresentaram 7 variáveis significativas sendo elas: Taxa de escolarização líquida do ensino fundamental, FUNDEB, Impostos líquidos, Isenção parcial do IPTU, Receita corrente líquida per capita, Gastos *per capita* com atividades de educação e Taxa de urbanização; que por sua vez, analisou-se a probabilidade, em pontos percentuais, da ocorrência da parceria com instituições privadas sem fins lucrativos.

Palavras-chave: educação infantil; creches; política educacional; parceria público-privada; *logit*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução da participação das matrículas do Ensino Fundamental, em termos da porcentagem, por dependência administrativa. Brasil, 1935 a 2013.	55
Figura 2 - Mapeamento de Minas Gerais com os dados da taxa de conveniamento de 2016. .	60
Figura 3 - Mapeamento de Minas Gerais com os dados do percentual de arrecadação própria dos municípios de 2016.....	62

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Taxa de frequência à escola, segundo as faixas etárias	21
Tabela 2 - Distribuição de oferta da educação infantil, por ator estatal e não estatal, por região (2015).....	23
Tabela 3 - Percentual de crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujo responsável tinha interesse em matriculá-la em creche ou escola, por Grandes Regiões, segundo a idade das crianças – 2015.	24
Tabela 4 - Distribuição das crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las, por Grandes Regiões, segundo a ocorrência e a tomada de alguma ação para conseguir vaga - 2015.	25
Tabela 5 - Descrição de resultados encontrados.....	26
Tabela 6 - Distribuição de municípios mineiros por percentual de conveniamento, em 2016.	60
Tabela 7 - Resultado das médias e desvio padrão das variáveis.	63
Tabela 8 - Relação percentual dos municípios que realizam e não realizam conveniamento, respectivamente, com a Isenção Parcial de IPTU.....	75
Tabela 9 - Análise dos coeficientes e da significancia das variáveis.....	78
Tabela 10 - Descrição de resultados encontrados.....	80

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Determinação das Fontes e Anos das Variáveis.	32
Quadro 2 - Descrição das variáveis e sinais esperados do modelo Logit.	34
Quadro 3 - Distribuição da Organização do Sistema educacional brasileiro por etapa educacional e ente federado responsável.	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação percentual dos municípios que realizam conveniamento com a variável Secretaria Exclusiva de Educação.	68
Gráfico 2 - Relação percentual dos municípios que não realizam conveniamento com a variável Secretaria Exclusiva de Educação.	69
Gráfico 3 - Relação percentual dos municípios que realizam conveniamento com os Partidos de Esquerda.	70
Gráfico 4 - Relação percentual dos municípios que não realizam conveniamento com os Partidos de Esquerda.	70
Gráfico 5 - Relação percentual dos municípios que realizam conveniamento, alinhados à direita do espectro político-ideológico brasileiro.	71
Gráfico 6 - Relação percentual dos municípios que não realizam conveniamento alinhados à direita do espectro político-ideológico brasileiro.	72
Gráfico 7 - Relação percentual dos municípios que realizam e não realizam conveniamento, respectivamente, alinhados ao Centro do espectro político-ideológico brasileiro.	72
Gráfico 8 - Relação percentual dos municípios que realizam e não realizam conveniamento, respectivamente, com a Isenção Total de IPTU.	74
Gráfico 9 - Relação percentual dos municípios que realizam e não realizam conveniamento, respectivamente, com a Isenção Parcial de IPTU.	75

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Objetivos.....	27
1.1.1. Objetivos gerais.....	27
1.1.2. Objetivos específicos.....	27
1.2. Metodologia.....	27
1.2.1. Modelo Analítico.....	28
1.2.2. Fonte e Tratamento de dados.....	32
1.2.3. Resultados esperados.....	33
1.3. Estrutura do Trabalho.....	37
2. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.38	
2.1. A Constituição e a Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	39
2.2. Estatuto da Criança e e do Adolescente e o Marco da Primeira Infância.....	45
2.3. Financiamento para a Educação Infantil.....	47
2.4. Planos Nacionais de Educação e as metas que remetem à educação infantil.....	50
3. FEDERALISMO E GOVERNANÇA.....	53
3.1. Federalismo Brasileiro.....	53
3.2. O termo Governança no setor educacional.....	55
4. RESULTADOS.....	59
4.1. Perfil da oferta de educação infantil dos municípios mineiros.....	59
4.2. Análise dos municípios mineiros mediante as variáveis do modelo.....	62
4.3. Análise descritiva da amostra.....	67
4.4. Interpretação do modelo <i>logit</i>	76
Considerações finais.....	82
REFERÊNCIAS.....	85

1. INTRODUÇÃO

A educação infantil, na etapa creche, foi reconhecida como direito do cidadão na Constituição Federal de 1988, como resposta a muitas lutas sociais que visavam à garantia do direito de acesso das crianças de 0 a 3 anos à primeira etapa da vida escolar. Entretanto, o alcance desse direito não ocorreu, no país, sem muitos debates, avanços, recuos e lutas de diferentes atores sociais e políticos.

Ainda antes da republica, por volta dos anos 1870, o jornal “A Mãe de Família”, lançado no Rio de Janeiro, teve o primeiro artigo publicado sobre a questão da creche. No trabalho, Vinelli, em 1879, relacionava a necessidade da creche francesa com a brasileira. A França passava por um momento em que a mulher é inserida no mercado de trabalho e, por isso, dependia de uma estrutura que pudesse abrigar os filhos. Já o Brasil, o início da demanda pelas creches deu-se por motivo diverso daquele francês. Nos anos de 1870, a discussão levantada sobre as creches brasileiras estava relacionada com a lei do ventre livre, que gera a necessidade de cuidado das crianças filhas de escravas, que, no começo de República, representava um problema para as “Senhoras” e patroas. (KUHLMANN JR, 1998). Isso porque as “Senhoras” precisavam da mão-de-obra das “ex-escravas”, mas, por outro lado, não concordavam que os filhos delas [das ex-escravas] estivessem com as mães enquanto elas trabalhavam.

Isso, em parte, explica o caráter assistencialista e compensatório que a creche assume no Brasil, e vai se prolongar, com diferenças, até o final dos anos 1980, pois as creches não foram pensadas pelo Estado para resolver um problema de certo segmento da sociedade, mas uma medida paliativa para sanar um problema das “Senhoras” da época.

Já final do século XIX, a instituição manteve-se voltada para mães empregadas, que precisavam trabalhar e não tinham com quem deixar seus filhos, ou seja, a creche foi um espaço para os menos favorecidos. (KUHLMANN JR, 1998), e continuou na esfera da assistência social. Ainda no final do século XIX e no início do século XX, a necessidade dos operários terem um local para deixarem seus filhos foi trazida à tona, e, assim, criaram-se algumas creches junto àquilo que era denominado de Companhias – conceito similar à fábrica. Um exemplo apontado por Kuhlmann Jr (1998) foi a creche da “Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado”, criada no Rio de Janeiro, em 1899, “primeira creche brasileira para filhos de operários de que se tem registro”. (KUHLMANN JR, 1998, p. 79).

A breve descrição desse percurso histórico permite reconhecer com Faleiros (2005) que o Estado brasileiro interveio minimamente no que diz respeito à vida da primeira infância. O papel do Estado na esfera da creche resumiu-se ao repasse de recursos para que as instituições fizessem o trabalho de atender o público sem a regulação direta do aparelho estatal. Portanto, a creche até então não tinha sido conhecida como educação e sim como trabalho de assistência social. (KUHLMANN JR, 2000, p. 8), o que, na visão de autores como Kuhlmann Jr (2000) não necessariamente pode ser entendido como negativo, mas é preciso reconhecer que a creche enquanto processo educacional de parte da população não foi prioridade para os governos.

Na década de 1930, mudanças importantes ocorreram na economia, como o aumento da produção industrial, gerando novos grupos socioeconômicos, como a burguesia urbano-industrial que substituiu o modelo agrário, e levou a alterações, também, no cenário de creches. Esse movimento fez com que a indústria passasse a demandar mais trabalhadores, o que, por sua vez, passou a exigir mais creches. Outro marco nos anos de 1930, foi a criação, pela primeira vez, do Ministério da Educação e Saúde Pública. Nota-se que junto à mudança da base econômica do país, também houve um progresso na esfera educacional, com a criação do primeiro Ministério da Educação, o “Ministério da Educação e Saúde Pública”. Entretanto, a criação desse órgão não modificou o caráter da creche, ou seja, não a tornou uma política educacional, apenas reafirmou-a na assistência social.

À medida que a necessidade da oferta de creches apareceu (relacionada à mudança no modelo econômico), a luta por esse direito começa a ganhar força. Rosemberg (1984) e Kuhlmann (1998) afirmam, por exemplo, que a luta social das mulheres da classe trabalhadora para obter condições de proteção e educação dos filhos foi essencial. Este movimento ganha densidade a partir do início dos anos 1960, com o processo de urbanização, que teve como consequência a migração da população para as cidades e consequentemente reivindicação de escolaridade dos filhos pelo trabalhador.

Esse movimento vai coincidir com a aprovação da Lei 4.024, de 1961, que institui a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Embora a lei tenha representado, por um lado, um avanço da educação infantil na medida em que inclui os menores de 7 anos na educação pré-escolar recebidos em escolas maternas e de jardim de infância, por outro, ela não incorporou a fase creche como direito à educação. (CURY, 1998).

Nos anos de 1970, o movimento feminista ganhou força com a luta pela emancipação da mulher, reivindicando igualdade de gênero e, por conseguinte, a sua inserção no mercado de trabalho, ou seja, houve uma mudança da figura feminina que antes era vista

apenas como mãe e dona de casa, alterando-se, assim, para mãe, dona de casa e trabalhadora. Um dos desdobramentos da saída da mãe para o mercado de trabalho provocou uma nova demanda por creches. (CAMPOS, 1991).

Ainda nos anos 1970, houve um novo marco legal na educação, com a publicação da nova LDB, implementada pela lei 5.692 de 1971, mas, que segundo Cury (1998) em nada alterou a LDB 4.024/61, no que diz respeito à educação infantil.

É no contexto histórico dos anos de 1980 que a educação infantil, de modo geral, e da etapa creche, de maneira específica, foi instituída como direito, no âmbito da Constituição Federal de 1988, mais precisamente no seu art. 208, Inciso IV, emendado pela Emenda Constitucional n° 53, de 2006, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como pode-se ver a seguir:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 2006).

Esse mesmo artigo, no seu § 1º, afirma que a educação básica obrigatória, dos 4 aos 17 anos de idade, é direito público e subjetivo, ou seja, o Estado não possui a opção de não ofertar a vaga; caso isso aconteça, o judiciário, ao ser acionado, o obriga a ofertá-la em decisão liminar imediata. Mas o fato de apenas a etapa de 4 a 5 ter se tornado obrigatório como direito público subjetivo, levou a creche, por ausência, a não figurar como o direito de mesma natureza.

De todo modo, foi a Constituição de 1988 que introduziu a educação infantil como “direito, e não mais sob o amparo e cuidado mas sob a figura do Dever do Estado. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito e impôs ao Estado um Dever.” (CURY, 1998, p. 11).

A inserção da Educação Infantil como direito representou, na visão de Cury (1998), uma ruptura com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação em vigor àquela altura. Somente na LDB, instituída pela Lei nº 9.394, de 1996, pode-se dizer que houve inovação na medida que se insere a educação infantil como parte da educação básica incorporando-a à estrutura do ensino brasileiro. Ou seja, ao incorporar a educação infantil, passou a ser necessário, também, legislações para formação mínima, em nível médio, dos profissionais de educação infantil, para assegurar a qualidade do serviço, conforme os artigos 62, 63 e 64 da LDB. Conforme destaca Correa e Adrião (2010), esse foi um grande avanço no que diz respeito à educação infantil, pois, sobretudo em creches, a maioria dos profissionais eram, em sua formação, leigos. Para isso, foram criados, nos três níveis de governo, programas voltados para os professores leigos em educação infantil, entretanto, ainda existem as auxiliares que não possuem formação adequada e são elas que, em muitos casos, permanecem mais tempo com as crianças nas instituições de período integral. (CAMPOS, 2010)

O cenário em que os direitos das crianças como cidadãs foram conquistados legalmente não é dos melhores. Kramer (2006) relata que neste período o Brasil lidava com escassez orçamentária que viabilizasse a consolidação desses direitos, como, por exemplo, os requisitos da formação dos profissionais da educação infantil e admissão de professores. Segundo Fernandes e Campos (2015) o momento em que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, o Brasil passava por crise social e econômica, que pensava-se ser culpa do modelo de Estado vigente, assim seria, supostamente, necessário um novo formato para o Estado de maneira a conseguir arcar com a instabilidade fiscal além de subsidiar as políticas sociais. Dessa forma, segundo as autoras, a crise promoveu um cenário de contenção de gastos públicos configurando uma contradição em referência a Constituição de 1988 que no setor educacional promoveu vários objetivos de investimento.

A responsabilidade pela oferta da educação infantil foi expressa na Constituição Federal de 1988, no artigo 211, § 2, onde se lê que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Além disso, o artigo 211 discute que os entes federados ofertarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, ou seja, a responsabilidade é preferencialmente do município, no entanto, a União, os Estados e o Distrito Federal podem participar da oferta, neste caso, da educação infantil.

Outro artigo fundamental para discussão é o artigo 212 da Constituição Federal que também diz respeito à educação abordando sobre a vinculação dos recursos municipais, estaduais e da União. Nele, são expostos os percentuais mínimos de vinculação da receita resultante de impostos a ser gasto com educação sendo 25% dos municípios, estados e Distrito

Federal e 18% da União.

Nos anos 1990, junto às convicções da Constituição Federal de 1988, houve uma descentralização das políticas sociais, isto é, no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu a transferência de parte da responsabilidade de gestão da educação para os estados e municípios, como confirmado no artigo 211 discutido acima. (FERNANDES E CAMPOS, 2015).

Correa e Adrião (2010), a respeito da responsabilidade dos municípios, afirma que como a creche é ofertada quase 100% por governos municipais, cada município possui diferentes capacidades arrecadatórias fazendo com que os gastos com educação também sejam distintos entre as localidades, comprometendo a garantia dos padrões de qualidade. Segundo as autoras, a partir dos anos 1980, houve uma expansão de oferta de Educação infantil que em contrapartida não foi acompanhada com garantia de qualidade.

De acordo com Correa e Adrião (2010), a expansão de vagas em creche, no país, tem se efetivado com muita lentidão e se concretizando de maneira reduzida. Isso ocorre, segundo as autoras, porque o poder público não se esforça para conhecer a demanda existente e aproveitam das famílias que não possuem informações dos direitos da criança para ofertarem menos vagas uma vez que em alguns casos as famílias optam por não matricular seus filhos. Esse fato é evidenciado pelas significativas filas de espera nas quais em alguns casos as crianças ao serem convocadas para matrícula já não há adequação entre idade e a série em que foram inscritas.

Diante desse cenário, os pais passam a procurar soluções alternativas. Uma delas é a creche domiciliar, na qual algumas famílias contratam uma cuidadora para as crianças, que as recebe em sua residência, enquanto as mães estão no trabalho. Este formato da “mãe-crecheira” é bastante informal e normalmente proporcionado por um serviço precário, visto que além da cuidadora não possuir formação para educar crianças provavelmente as condições da residência não seja adequada para receber um grupo de crianças. (CORREA, ADRIÃO, 2010)

Segundo Correa e Adrião (2010, p. 11), outra alternativa encontrada foi “o estabelecimento de convênios por parte do governo municipal com instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas ou confessionais).” Uma outra alternativa foi a procura por creches “indiretas” em que os prédios pertencem à administração municipal, porém a administração da instituição fica sob responsabilidade das Organizações Não Governamentais (ONG’s), que, por sua vez, recebem um *per capita* mensal para continuidade do atendimento.

O grande questionamento, das autoras, sobre essa decisão dos governos municipais diz respeito à modalidade conveniamento e sua relação com a qualidade de oferta. Para elas, tem sido observada uma qualidade de serviço muito inferior às creches mantidas e administradas

diretamente pelo poder público. As autoras ressaltam indicadores de baixa qualidade como os aspectos relativos à infraestrutura, formação pessoal, condições de trabalho e garantia dos direitos trabalhistas.

Uma possível justificativa para esses indicadores serem considerados de baixa qualidade nessas instituições é que os valores *per capita* repassado pelo poder público para essas instituições privadas conveniadas são insuficientes, criticam Correa e Adrião (2010). De acordo com os dados apresentados pela *Folha de S. Paulo*, citados pelas autoras, em dezembro de 2008, a Prefeitura de São Paulo gastou R\$ 83 milhões com 1.243 creches do município, contudo 46% desse valor foi para instituições conveniadas em um momento que elas compunham 72% do total de creches de São Paulo.

Campos (2010), ao tratar da qualificação dos docentes, conclui em seu estudo que há disparidade da equipe de profissionais das instituições privadas sem fins lucrativos e instituições públicas. Conforme a autora, observou-se que, em :

Pesquisa realizada em 52 instituições de educação infantil de quatro estados, em 2004, constatou que 27% dos professores entrevistados tinham Curso Superior completo e 51% possuíam Ensino Médio completo ou superior incompleto. O estudo verificou que as equipes com menor escolaridade pertenciam a instituições privadas sem fins lucrativos: 16% dos entrevistados nessas unidades – professores e funcionários – eram analfabetos ou não haviam completado o ensino fundamental. (CAMPOS, COELHO e CRUZ, 2006, p.34-35 apud CAMPOS, 2010).

Esse modelo de oferta de vagas vem aumentando porque, por um lado é o modo menos custoso para a gestão pública, como apontam as autoras.

Em 2009, para formalização e propôr um padrão de qualidade as instituições conveniadas, o Ministério da Educação (MEC) elaborou uma cartilha a fim de orientar os municípios no estabelecimento de convênios na qual detalha as condições exigidas dessas instituições privadas. Correa e Adrião (2010), em uma perspectiva crítica, relatam que se essas indicações fossem atendidas haveria um ganho de qualidade no ensino.

Os últimos vinte anos foram favoráveis para ampliação dos conveniamentos no setor municipal, podendo ser explicado pelos seguintes fatos: i) o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) em 1997, vinculou recursos apenas para matrículas de ensino fundamental restando pouquíssimos recursos para a educação infantil; ii) o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que sucedeu o FUNDEF, que por sua vez, resultou da pressão de movimentos sociais por creche levou a que se incorporasse as matrículas de creche ao fundo, cobrindo inclusive as instituições conveniadas; iii) o próprio MEC criou “Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de Educação e

instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil” e, por fim, o PDRAE (Plano de Reforma do Aparelho do Estado) iniciado em 1995 no qual trouxe uma proposta de transferência de serviços sociais para as instituições públicas não-estatais - denominadas no Plano de publicização, permitindo que houvesse transferência da responsabilidade estatal para o terceiro setor, transferindo recurso público para o setor privado. (CAMPOS, 2010; CORREA, ADRIÃO, 2010; BORGHI, BERTAGNA, 2012)

Com a inclusão da creche no FUNDEB houve uma ampliação das vagas na educação infantil na etapa creche. Pode-se observar essa expansão na tabela 01:

Tabela 1 - Taxa de frequência à escola, segundo as faixas etárias

Faixas etárias	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0-3 anos	8,7	9,2	10,6	11,7	11,7	13,4	13	15,4	17,1	18,1
4-6 anos	57,9	60,2	65,6	67	68,5	70,6	72	76,1	77,6	79,8

Fonte: CAMPOS (2010).

Nota.: Até 2003, os dados não incluem a zona rural de estados da Região Norte.

Observando os dados, nota-se que entre 1998 a 2008 a oferta de vagas em creche mais que dobrou, mas considerando que os dados são de todas as regiões brasileira podemos identificar a desigualdade no acesso. Esse dados reafirmam os encontrados por Campos (2010), nos quais “as Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentaram crescimento relativo maior na taxa de frequência do que as demais regiões, praticamente dobrando suas porcentagens de atendimento” como 6,6% em 2001 e 15,3% em 2008; 11,8% em 2001 e 24,6% em 2008; 11,3% em 2001 e 22,0% em 2008, respectivamente.

Para Campos (2010):

[...] é inegável que o Brasil conseguiu muitos avanços na educação infantil no que se refere tanto à expansão do acesso como às orientações legais, que definiram padrões de atendimento mais exigentes para creches e pré-escolas. Porém, os dados disponíveis indicam que muitas dessas diretrizes não estão plenamente traduzidas na prática, especialmente no caso das creches. As pesquisas revelam também que as diferenças de qualidade se combinam com as diferenças sociais e regionais, ou seja, tal como o acesso, a qualidade do atendimento está distribuída desigualmente entre diferentes segmentos da população. (CAMPOS, 2010)

De acordo com Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018), em 2014, tentou-se, por meio de um novo marco legal, preencher as lacunas deixadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394, de 1996, no que tange à divisão de recursos para os entes federados, com a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial - CAQi . Dessa forma, em 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei 13.005/2014,

estipulando metas para todas as etapas e dimensões da educação brasileira. Essas metas, no âmbito do PNE, são de responsabilidade conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, embora sejam respeitadas as atribuições legais definidas na Constituição de 1988, na qual os municípios aparecem como atores que atuam com prioridade sobre a educação infantil e ensino fundamental.

Os municípios, atendendo o que está disposto no art. 8º da Lei 13.005/2014, criaram ou reformularam seus Planos Municipais de Educação, adequando-os às diretrizes da do PNE. O Plano tem duração de 10 anos e é composto por 20 metas e 254 estratégias, buscando se constituir, do ponto de vista normativo, como uma política de Estado, não de governo. Para melhor entendimento, uma política de Estado é aquele que ultrapassa determinada gestão governamental e se fixa no tempo. Ou seja, independente de que partido político ou ideologia partidária que assuma o Estado por certo período, as políticas pensadas e delineadas pelo PNE se mantêm.

Assim, no que diz respeito a esse trabalho, a atenção estará voltada à meta 01, do Plano Nacional de Educação, relacionada à expansão do número de matrículas da educação infantil de 0 a 5 anos, focalizando a primeira etapa, de creche, de 0 a 3 anos.

De acordo com o anexo da lei nº 13.005/2014, a meta 01, indicador 1.B, é oferecer no mínimo 50% de vagas para a população infantil de 0 a 3 anos até 2024.

Em trabalho recente publicado, Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018), ao investigarem como os municípios explicitaram em seus Planos Municipais de Educação a oferta de educação infantil para a década de 2014-2024, selecionaram uma amostra de 169 municípios brasileiros e os dividiram regionalmente. E, a partir disso, analisaram-se os Planos Municipais de Educação e também o Plano Distrital de Educação a fim de analisar a magnitude da atuação do terceiro setor na oferta da educação infantil. Frente a isso, os dados encontrados localiza-se na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Distribuição de oferta da educação infantil, por ator estatal e não estatal, por região (2015).

Brasil				
Regiões	Distribuição de oferta da educação infantil por ator estatal e não estatal			
	Oferta por meio de interação com o terceiro setor	Oferta estatal	Não informado	Total
Centro- Oeste	10	10	0	20
Nordeste	21	27	3	51
Norte	9	8	0	17
Sudeste	18	20	12	50
Sul	15	15	1	31
Total	73	80	16	169

Fonte: TRIPODI, DELGADO E RODRIGUES, 2018.

Na tabela 2, é possível identificar que, dos municípios estudados pelos autores, 43,2% dos municípios pretendem expandir a oferta em creche, de acordo com seus Planos Municipais, estaduais e Distrital de Educação, pela modalidade de conveniamento, ou seja, através da parceria público-privada, dentre essas instituições, além das OS's e OSCIP's, instituições sem fins lucrativos, outros municípios expressaram intenção de fazer parcerias com instituições com fins lucrativos.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015, das 10,3 milhões de crianças brasileiras de menos de 4 anos, apenas 25,6% (2,6 milhões) foram matriculadas em creche ou pré-escola. Das 7,7 milhões que não foram matriculadas, 61,8% (4,7 milhões) tinham intenção em matricular a criança na instituição e não o fizeram por falta de vagas. A tabela 3 apresenta o percentual de matriculados não matriculados em creches, desagregado por regiões.

Tabela 3 - Percentual de crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujo responsável tinha interesse em matriculá-la em creche ou escola, por Grandes Regiões, segundo a idade das crianças – 2015.

Idade das crianças	Percentual de crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujo responsável tinha interesse em matriculá-la em creche ou escola (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	61,8	58,2	62,3	63	60,8	62
Menos de 1 ano	49,1	43,9	45,1	53,2	51,9	47,9
1 ano	58,4	51,8	58,5	59,6	61,3	59,5
2 anos	71,6	66,8	78,7	71,7	65,4	71,4
3 anos	78,6	73,4	82,8	80,1	71,8	77

Fonte: IBGE, Aspectos dos Cuidados das Crianças de Menos de 4 anos de idade. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015.

De acordo com a Tabela 3, 61,8% dos responsáveis que não conseguiram matricular seus filhos nas creches teriam interesse, caso houvesse vagas. Desse total, a maior parte está no sudeste (63%) onde se encontra, também, a maior população. Em seguida, está a região nordeste com 62,3% de crianças em idade de creche, cujos pais desejam que estivessem frequentando uma instituição. Por fim, estão as regiões centro-oeste, sul e norte, com 62,%, 60,8 e 58,2%, respectivamente.

Diante desse cenário de inexistência de vagas, de acordo com o IBGE (2015), em 43,2% dos casos, (2,1 milhões), os responsáveis mobilizaram outras estratégias de modo a conseguirem uma vaga, sendo elas desde inscrição em fila de espera e contato com a instituição ou prefeituras dos municípios até a judicialização do processo, via ação judicial. Os dados podem ser lidos na Tabela 4, desagregados por região do país:

Tabela 4 - Distribuição das crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las, por Grandes Regiões, segundo a ocorrência e a tomada de alguma ação para conseguir vaga - 2015.

Ocorrência e tomada de alguma ação para conseguir vaga em creche ou escola	Distribuição das crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las em creche ou escola (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	100	100	100	100	100	100
Não tomaram qualquer ação	56,8	73,6	69	45,4	42,7	52,8
Tomaram alguma ação	43,2	26,4	31	54,6	57,3	47,2
Contato com creche, prefeitura ou secretaria para informações sobre existência de vagas	58,7	76,1	78,1	49,2	52,7	51,6
Inscrição em fila de espera para vagas	37,3	17,3	14,5	48,3	45,9	43,4
Contato com parentes, conhecidos ou amigos que poderiam ajudar a conseguir a vaga	3,8	6,3	7,3	2,4	0,8	4,8
Ação judicial solicitando vaga	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,2

Fonte: IBGE, Aspectos dos Cuidados das Crianças de Menos de 4 anos de idade. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015.

Visto esses dados, retoma-se a discussão em torno da importância da expansão de vagas determinadas pelos Planos Municipais, estaduais e Distrital de Educação. Assim, os autores Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) ao longo da pesquisa sobre o modo de oferta de vagas buscaram, ainda, compreender possíveis fatores explicativos para o modo de oferta, escolhido de acordo com a bibliografia e selecionando as seguintes variáveis: resultado fiscal, receitas e despesas correntes, gastos com educação, fundeb, transferências voluntárias, ideologia partidária, existência de secretaria de educação e despesa e receita corrente per capita. O resultado da pesquisa de Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018), em termos de possíveis razões explicativas, encontra-se expresso pela Tabela 5:

Tabela 5 - Descrição de resultados encontrados.

Variável	Medida de Diferença	Conclusão
Resultado orçamentário	Sim	Municípios com resultados orçamentários deficitários tendem a utilizar mais o terceiro setor.
Receita corrente	Sim	Municípios com maior receita corrente tendem a utilizar mais o terceiro setor.
Despesa corrente	Sim	Municípios com maior despesa corrente tendem a utilizar mais o terceiro setor.
Receita corrente <i>per capita</i>	Não	-
Despesa corrente <i>per capita</i>	Não	-
Transferências voluntárias	Não	-
Existência de Secretaria de Educação	Não	-
Gasto com educação	Sim	Municípios com maior gasto de educação tendem a utilizar mais o terceiro setor.
FUNDEB	Não	-

Fonte: Reproduzida do trabalho de Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018).

O presente Trabalho de Conclusão de Curso filia-se ao trabalho de Tripodi, Delgado e Castilho (2018), na medida que busca examinar os fatores explicativos como fizeram os autores supramencionados para a educação infantil, mas tomando como objeto de análise o estado de Minas Gerais. Importante ainda apontar que esse trabalho é, também, desdobramento de pesquisa mais ampla desenvolvida no âmbito do Projeto financiado pela FAPEMIG, APQ-02968-17, que buscou compreender as lógicas de oferta e regulação da educação infantil no estado de Minas Gerais. O trabalho também contou com o apoio financeiro da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Ouro Preto, por meio de concessão de bolsa de Iniciação Científica, Edital 03/2017 – PIP-2S/UFOP.

A realização desse Trabalho de Conclusão de Curso se justifica por adensar pesquisa que vem sendo realizada e que busca estabelecer uma organização mais sistemática da extensão das parcerias entre municípios e terceiro setor no país, na área educacional, embora a literatura venha afirmando a existência desses arranjos, nem se tem consenso sobre as possíveis razões de opção por esse modo de oferta. Ademais, filia-se a outros que tentam compreender as causas de tais interações entre Estado e terceiro setor sem fins lucrativos.

1.1. Objetivos

1.1.1. Objetivos gerais

O objetivo geral deste trabalho é calcular e sistematizar o índice de conveniamento entre municípios e Organizações da Sociedade Civil - OSC's, na etapa creche, no estado de Minas Gerais e buscar compreender possíveis razões explicativas para opções de oferta.

1.1.2. Objetivos específicos

- 1.1.2.1. Definir as variáveis para o modelo, com recorte em Minas Gerais no ano de 2016;
- 1.1.2.2. Levantar base de dados para desenvolver a regressão logística;
- 1.1.2.3. Analisar e relacionar os fatores socioeconomicos relacionamos à taxa de conveniamento.

1.2. Metodologia

O trabalho possui uma abordagem quantitativa e se insere, do ponto de vista dos objetivos, como uma pesquisa descritiva e exploratória que, segundo Triviños (1987), objetiva descrever fatos de determinada realidade. Do ponto de vista dos procedimentos, essa pesquisa estrutura-se em quatro dimensões – uma que é a revisão da literatura sobre a oferta de creches no Brasil, outra sobre as legislações que incluem a educação infantil brasileira. Na sequência, uma breve discussão sobre federalismo e governança educacional e, por último, o cálculo e a sistematização de índice de conveniamento para a etapa de creche.

Discutido o problema de pesquisa, a metodologia do trabalho está alicerçada em um experimento ideal, que usará o modelo *Logit*, para registrar o efeito da variável taxa de conveniamento sobre a educação infantil, na etapa creche, sendo esta a variável dependente de natureza binária, ou seja, a escolha vem a ser entre realizar convenios com instituições privadas

sem fins lucrativos ou não. Posteriormente, será exibido o modelo em análise, sustentando a escolha e características dos estimadores para a análise da oferta de vagas com parceria público-privada nas creches. Por fim, serão apresentadas a fonte e o tratamento dos dados a fim de a expor a amostra selecionada nesta pesquisa.

1.2.1. Modelo Analítico

Neste recorte econômico, a econometria utiliza muitos modelos que nos permitem modelar e obter resultados de problemas, como, por exemplo, em casos em que a variável dependente é qualitativa e discreta. Nessa situação, é usado o modelo de escolha binária. Este modelo tem objetivo o estudo de um agente em que a variável é de natureza binária, ou seja, fazendo uma escolha entre duas alternativas sendo que uma deve ser escolhida.

Considere a equação de regressão linear:

Taxa de conveniamento = $\alpha + \beta_{1i}$ percentual da população até 3 anos + β_{2i} Taxa de urbanização + β_{3i} fundeb + β_{4i} secretaria municipal exclusiva + β_{5i} Índice de Qualidade Geral da Educação + β_{6i} Taxa de Escolarização Líquida do ensino fundamental + β_{7i} gastos advindo da vinculação + β_{8i} Gasto per capita com atividades de educação + β_{9i} Impostos líquidos + β_{10i} Produto Interno Bruto per capita + β_{11i} Receita corrente líquida per capita + β_{12i} Isenção parcial do IPTU + β_{13i} Isenção total do IPTU + β_{14i} categoria politica

Assim, segundo Gujarati e Porter (2011) o melhor formato que atende ao modelo é a abordagem cuja variável dependente seja dicotômica supondo que a variável Y, com Y = 1 ou Y = 0, é somente a manifestação observável de uma variável não observável Y*, chamada variável latente, tal que

$$Y_i^* = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots + \beta_k X_{ki} + u_i = X_i \beta + u_i \quad [1]$$

e em que descreve uma regra para definição de Y em função de Y*. De forma característica, essa regra se dá da seguinte forma:

$$Y_i = \begin{cases} 1, & \text{se } Y_i^* = \text{realizar conveniamento.} \\ 0, & \text{se } Y_i^* = \text{não realizar conveniamento.} \end{cases} \quad [2]$$

Tendo em vista essa informação, admite-se que, assim como a variável dependente latente, a perturbação aleatória também pode ser estabelecida como variáveis aleatórias

contínuas e o carácter discreto são concebidos apenas para a contrapartida observável da variável de interesse.

Ainda, conforme Gujarati e Porter (2011), variável Y_i^* é gerada pela diferença entre a utilidade U_{1i} , que para o i^o município teria a alternativa representada por $Y_i=1$ e a utilidade, U_{0i} , associada com a alternativa $Y_i = 0$, ou seja,

$$Y_i^* = U_{1i} - U_{0i} = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots + \beta_k X_{ki} + u_i \quad [3]$$

Com isso, a primeira opção trata-se da desigualdade entre $U_{1i} > U_{0i}$ e a segunda opção poderia ser $U_{1i} \leq U_{0i}$, isto é, verificaria $Y_i = 1$ ou $Y_i = 0$ conforme fosse, respectivamente, $Y_i^* > 0$ ou $Y_i^* \leq 0$.

Na posição de modelos caracterizada pelas relações [1] e [2], é

$$\begin{aligned} \text{Prob}(Y_i = 1) &= \text{Prob}(Y_i^* > 0) = \\ &= \text{Prob}(\beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots + \beta_k X_{ki} + u_i > 0) = \\ &= \text{Prob}(u_i > -\mathbf{X}_i \boldsymbol{\beta}) \end{aligned} \quad [4]$$

e posteriormente,

$$\text{Prob}(Y_i = 0) = \text{Prob}(u_i \leq -\mathbf{X}_i \boldsymbol{\beta}).$$

assim, sendo u_i uma variável aleatória com função de distribuição $F(\cdot)$, temos

$$\begin{aligned} \text{Pro}(Y_i = 0) &= F(-\mathbf{X}_i \boldsymbol{\beta}), \\ \text{Prob}(Y_i = 1) &= 1 - F(-\mathbf{X}_i \boldsymbol{\beta}). \end{aligned} \quad [5]$$

Para a forma funcional de $F(\cdot)$ tem-se duas opções frequentemente escolhidas referente à distribuição normal reduzida e à distribuição logística. No modelo *logit*, a escolha de $F(\cdot)$ estende-se por

$$\Lambda(x) = \frac{1}{1+e^{-x}}, \quad [6]$$

A verificação de que $\lambda(x) = \Lambda(x)[1 - \Lambda(x)]$ é simples.

O aspecto da distribuição considerada tem simetria as quais vem a ter consideráveis individualidades. Sendo elas, no primeiro caso,

$$F(x) = 1 - F(-x), \quad [7]$$

definindo $F(\cdot)$ a função em [6]. Dessa forma é possível explicar por que podem existir as expressões numa configuração distinta que em [5]:

$$\text{Prob}(Y_i = 0) = 1 - F(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}),$$

$$\text{Prob}(Y_i = 1) = F(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}). \quad [8]$$

Contrapondo a última das equações com a equação de regressão dos modelos LPM (*Linear Probability Models*) pode-se concluir que, de modo subentendido, procede-se como fora $F(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}) = \mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}$. Proporcionando assim, detectar as concretizações de \mathbf{X}_i e $\boldsymbol{\beta}$ para as quais se tenha $\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta} > 1$ ou $\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta} < 0$, descumprindo deste modo, o proposto para uma probabilidade. De forma oposta, a própria especificação do modelo *logit* garante (por ser $0 \leq F(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}) \leq 1$, quaisquer que sejam $\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}$) que tal nunca irá ocorrer.

No entanto, os coeficientes integrados no vetor $\boldsymbol{\beta}$ no modelo *logit* não tem a comum interpretação dos modelos de regressão linear. De fato, tem-se, usando [8],

$$E(Y_i) = 0[1 - F(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta})] + 1F(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}),$$

isto é,

$$E(Y_i) = F(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}). \quad [9]$$

Logo,

$$\frac{\partial E(Y_i)}{\partial \mathbf{X}_i'} = \frac{dF(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta})}{d(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta})} \frac{\partial(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta})}{\partial \mathbf{X}_i} = f(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta})\boldsymbol{\beta}, \quad [10]$$

em que $f(\cdot)$ indica a função de densidade correspondente à função de distribuição $F(\cdot)$.

Na equação [10], o primeiro membro é um vetor-coluna de derivadas parciais, supondo que $E(Y_i)$ é uma função linear de X_j , sendo que sua componente genérica se dá por,

$$\frac{\partial E(Y_i)}{\partial X_{ji}} = f(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta})\beta_j \quad [11]$$

A partir de [11] resulta-se que, no modelo *logit*, β_j , não mede necessariamente o efeito marginal de X_j sobre $E(Y)$ (ou, o que é o mesmo, sobre $\text{Prob}(Y=1)$). No entanto, salvo não linearidade em relação à X_j , continua a ser

$$\frac{\partial E(Y_i^*)}{\partial X_{ji}} = \beta_j \quad [12]$$

para qualquer i e qualquer j , relativamente à variável não observável Y^* , à semelhança do que acontecia de modo geral dos outros modelos de regressão.

A estimativa de um coeficiente dos modelos de regressão linear oferece uma indicação sobre o sentido, positivo ou negativo, da influencia de uma variável explicativa, X_j , bem como a grandeza dessa influencia (assim como para todos os indivíduos, e salvo a não linearidade relativamente às variáveis independentes, independente do valor de X_j). Já no Modelo *logit* a estimativa se pauta, de primeira instância, informando o sentido da influencia. Para se obter informações sobre a grandeza do efeito é necessário cálculos adicionais, que geralmente conduzem a resultados diferentes para cada município e dependentes do valor de X_j .

Para estimar a probabilidade de ocorrência de conveniamento através do modelo *Logit*, temos a seguinte equação:

$$P(D = 1|x) = P(D \cdot > 1|x) = P(e_i > x'\beta|x) = 1 - \theta(-x\beta) = \theta(x\beta) \quad [13]$$

$$P(D = 0|x) = [1 - \theta(x\beta)] \quad [14]$$

Em que $P(D = 1|x)$ e $P(D = 0|x)$ são as probabilidades de realizar conveniamento, θ é uma função densidade cumulativa padronizada, β são os parâmetros e e_i o termo de erro não observado. Os estimadores associados calculados pelo Método da Máxima Verossimilhança se dão por:

$$MV = \prod_{D=0} [1 - \theta(x'_i\beta)] \prod_{D=1} \theta(x'_i\beta) \quad [15]$$

Para que a análise proposta seja bem sucedida é necessário calcular ainda efeitos marginais das variáveis contínuas e binárias, uma vez que examinar diretamente os coeficientes não é o mais apropriado. Os efeitos marginais são calculados da seguinte forma:

$$EM_x = f(X_i\beta) \cdot \beta_x \quad [16]$$

$$EM_{xk} = P\left[\left(D_i = \frac{1}{xk} = 1\right)\right] - P\left[\left(D_i = \frac{1}{xk} = 0\right)\right] \quad [17]$$

Os efeitos marginais são calculados na média da amostra. Na equação [16], tem-se que EM_x é o efeito marginal de X , $f(X_i\beta)$ é a função de densidade de probabilidade da normal padrão e β_x é o coeficiente. Por outro lado, a equação [17] evidencia que EM_{xk} é o efeito marginal da variável binária x , nota-se que $P\left[\left(D_i = \frac{1}{xk} = 1\right)\right]$ é a probabilidade de o individuo realizar convênios quando $xk = 1$ e $P\left[\left(D_i = \frac{1}{xk} = 0\right)\right]$ é a mesma probabilidade quando $xk = 0$. Em resumo, o efeito marginal fornece a alteração em pontos percentuais na probabilidade de realizar conveniamento.

1.2.2. Fonte e Tratamento de dados

Os dados apresentados no trabalho foram extraídos e apresentados as fontes e ano no Quadro 2:

Quadro 1 - Determinação das Fontes e Anos das Variáveis.

Variável	Fonte	Ano
Taxa de conveniamento	Laboratório de dados da UFPR, com base no Censo Educacional 2016.	2016
Percentual de crianças até 3 anos	IMRS	2016
Taxa de urbanização	MUNIC	2016
Secretaria Municipal	MUNIC	2014
Índice de qualidade geral da Educação	IMRS	2016
Taxa de escolarização líquida do ensino fundamental	IMRS	2015
Gastos do valor advindo da vinculação	IMRS	2015
Gasto per capita com atividades da educação	IMRS	2015
Impostos Líquidos	MUNIC	2016
Produto Interno Bruto per capita	MUNIC	2016
Receita corrente Líquida per capita	MUNIC	2016
Isenção Parcial do IPTU	MUNIC	2016
Isenção Total do IPTU	MUNIC	2016
FUNDEB	FNDE	2016
Alinhamento Ideológico-Partidário	MUNIC/IBGE	2016

Fonte: Elaboração própria.

O recorte da pesquisa foi o Estado de Minas Gerais e o ano de 2016, como se pode perceber no Quadro 2; entretanto, nem todas as variáveis foram encontradas para o ano determinado, o que pode ser considerado uma das limitações do estudo. Para continuar validando essas variáveis, escolhidas a partir da literatura, utilizou-se o dado do último ano encontrado, como se observa nas variáveis: Existência de Secretaria de Ensino, Taxa de escolarização líquida do ensino fundamental, Gastos do valor advindo da vinculação e Gasto *per capita* com atividades da educação.

Cabe salientar que a dificuldade de coleta dos dados do ano de 2016, bem como a alteração de ano para algumas variáveis, pode ter efeito sobre o resultado do modelo. No entanto,

a opção por não considerar essas variáveis e, simplesmente, descartá-las implicaria um risco ainda mais para o modelo, enviesando-o. Em um cenário dessa natureza, o erro seria muito alto e a regressão teria pouca capacidade pouco explicativa. Dessa maneira, opta-se por incluir as devidas variáveis mesmo havendo essas limitações.

Assim, começa-se a coleta de dados dos municípios de Minas Gerais. Como se explicita-se no Quadro 2, os dados foram encontrados nas seguintes fontes fontes: IMRS (Índice Mineiro de Responsabilidade Social), MUNIC (Perfis dos Municípios Brasileiros), Laboratório de dados da Universidade Federal do Paraná, extraídos com base no Censo Escolar e FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

A pesquisa aprofundou a investigação da situação da proporção da parceria público-privada na oferta de creches, denominada no modelo como taxa de conveniamento. Através disso, o IMRS e o MUNIC oferecem a maioria dos dados apresentados. Assim, trataram-se esses dados a partir da determinação do tipo da variável, como quantitativa, ou qualitativa, determinando as variáveis *dummies*.

Os dados serão observados em nível municipal, uma vez que a análise de tais municípios ocorrerá separadamente em seu contexto no ano de referência. Para isto, os dados serão estruturados em modo *cross-section*, em que são extraídos em um determinado momento no tempo. Ainda que as informações coletadas sejam em diferentes momentos no tempo, isto não é considerado.

Para determinação da taxa de conveniamento foi determinado pela literatura a relação dos dados com: Percentual de crianças de até 3 anos, Índice de qualidade geral de educação, Taxa de escolarização líquida do ensino fundamental, Taxa de urbanização, FUNDEB, Gasto do valor advindo da vinculação, gasto per capita com atividades de educação, Existência de Secretaria Municipal de Educação, Arrecadação Própria Municipal, Produto Interno Bruto per capita, Receita corrente líquida de transferências, Isenção Parcial do IPTU, Isenção total do IPTU e Ideologia Político-partidária.

1.2.3. Resultados esperados

Tendo isso em vista, o coeficiente β mede o quanto a variável tem efeito sobre a realização do conveniamento ou não para matrículas em creches. Segue abaixo, no Quadro 1, a escolha das variáveis e os sinais esperados.

Quadro 2 - Descrição das variáveis e sinais esperados do modelo Logit.

CATEGORIA	DESCRIÇÃO	JUSTIFICATIVA
TAXA DE CONVENIAMENTO	Percentual de interação entre público e privado, entre município e Organizações da Sociedade Civil, na oferta de creche	Pesquisas vêm apontando que, em larga medida, a política de oferta de creche, no Brasil, consolidou-se e expandiu-se por meio de interação/parcerias entre municípios e terceiro setor. (CAMPOS, 2006; TRIPODI, DELGADO, RODRIGUES, 2018)
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ATÉ 3 ANOS	Percentual de crianças de até 3 anos dentro da população de cada município.	A consideração do percentual de população em idade de creche importa, uma vez que estudos como o do IBGE (2017) têm mostrado que há, atualmente, no Brasil, um número que giram em torno de 4 milhões de crianças em idade de creche e não estão matriculadas por não existirem vagas. Assim sendo, considerar uma variável que estipula o percentual de crianças do município elegível para creche é importante para se entender o comportamento do município relativamente ao modo de oferta de matrículas.
TAXA DE URBANIZAÇÃO	Percentual da população que vive em núcleos urbanos, em relação a população total.	A variável “taxa de urbanização” foi inserida no modelo por apresentar uma relação direta com a oferta de creches. Vários autores (ROSEMBERG, 1984; FALEIROS, 2005) afirmam que o aumento pela demanda de creche está vinculada às taxas de urbanização; isso porque à migração das famílias do campo para a capital, bem busca de trabalho e melhores condições de vida corresponde à busca de vagas em creches para matriculas as crianças pequenas e também as mulheres irem para o mercado de trabalho.
FUNDEB	Transferência Universal de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica aos municípios	A variável FUNDEB foi selecionada pelo fato de os recursos do FUNDO ser considerado pela literatura como uma das transferências que têm tido certo efeito redistributivo dentre os municípios de um determinado estado e, por isso, tende a reduzir as desigualdades. (PINTO, 2014; ARRETCHE, 2010).
EXISTÊNCIA SECRETARIA MUNICIPAL EDUCAÇÃO	Existência ou não de uma Secretaria Municipal de Educação exclusiva, não vinculada a outros setores da administração pública.	A variável existência de secretaria de educação foi utilizada por se entender com PINTO (2014) que o fato de o município possuir uma Secretaria de Educação exclusiva tenderia a contribuir para a autonomia do setor educacional frente a outros setores do Estado, o que poderia levar à formulação de políticas e modos de oferta de educação, também, mais independentes.
ÍNDICE DE QUALIDADE GERAL DA EDUCAÇÃO	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB alcançado pelo município nas	A variável busca captar a relação entre proficiência de alunos que frequentam creche e aqueles que não o fizeram. O pressuposto é

	avaliações em larga escala realizadas por alunos de unidades escolares municipais	que os municípios tendam a expandir número de vagas em creche tendo em vista a possibilidade de melhorar os índices no ensino fundamental, como sugere algumas pesquisas que discutem a relação positiva entre educação de crianças pequenas e sucesso escolar. (SHAFIQ, DEVERCELLI e VALERIO, 2018).
TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA DO ENSINO FUNDAMENTAL	Percentual do número de matrícula com idade prevista de 6 a 14 anos cursando ensino fundamental em relação a população dessa faixa etária.	A variável representa o tamanho do esforço financeiro que o município deve fazer para atender a demanda por ensino fundamental, sob responsabilidade legal prioritária desse ente federado. Pressupõe-se que quando maior o número de matrículas no ensino fundamental, maior o esforço para ofertar vagas em creche, etapa não obrigatório e maior a probabilidade de se buscar formas menos custosas financeiramente para expansão do sistema.
GASTOS DO VALOR ADVINDO DA VINCULAÇÃO	Percentual gasto da vinculação proveniente do Artigo 212 da Constituição Federal.	A variável apresenta o percentual de gasto dos municípios, no âmbito da vinculação. Como se sabe, são os entes federados com maiores responsabilidades na oferta de vagas na educação e, ao mesmo tempo, aquele menor poder arrecadatório. (IPEA, 2017; LOYOLA, 2017). Dessa forma, supõe-se que quanto maior for o gasto decorrentes com a vinculação, maior a probabilidade de se utilizar conveniamento, por apresentar custos menores.
GASTO PER CAPITA COM ATIVIDADES DA EDUCAÇÃO	Percentual com atividades relacionadas à educação	O gasto per capita com educação é uma variável a ser considerada, pois se pressupõe que quanto maior for este gasto, menor será o recurso financeiro disponível e, portanto, maior a probabilidade de se investir menos em oferta direta de creche, realizando conveniamento, especialmente por ser o município frágil do ponto de vista fiscal, conforme vem indicando a literatura. (PINTO, 2014; IPEA, 2017).
ARRECADAÇÃO PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS (ISS e IPTU) – IMPOSTOS LÍQUIDOS	Arrecadação municipal de ISS e IPTU frente à composição de receita.	A capacidade arrecadatória própria dos municípios, expressa no percentual de ISS e IPTU, tem uma relação direta com as possibilidades de implementação de políticas educacionais, haja vista que a vinculação incide sobre esses impostos, no âmbito municipal. (IPEA, 2017). A hipótese é que maior a capacidade arrecadatória do município, maior a capacidade de expandir as matrículas de creche em rede própria.
PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA	O PIB per capita é uma variável quantitativa calculada através da razão do PIB do município pela população do mesmo.	As variáveis relativas à riqueza produzida pelo ente federado foram escolhidas por se referirem às condições financeiras dos municípios e, por conseguinte, às suas possibilidades de fazer face às demandas educacionais. Nesse sentido, vários trabalhos

		acadêmicos (ARAÚJO, 2012; ARAÚJO, 2013; ARRETCHE, 2010; SOARES e MELO, 2016) vêm apontando que a baixa capacidade tributária dos entes municipais é um dos fatores que incide sobre as condições e modos de oferta educacional, podendo ter efeito, inclusive, sobre a redução das desigualdades.
RECEITA CORRENTE LIQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS	É o somatório dos valores arrecadados de transferências constitucionais sobre a população do município.	As variáveis relativas à composição da receita dos municípios foram escolhidas por se referirem às condições financeiras dos municípios e, por conseguinte, às suas possibilidades de fazer face às demandas educacionais. Nesse sentido, vários trabalhos acadêmicos (ARAÚJO, 2012; ARAÚJO, 2013; ARRETCHE, 2010; SOARES e MELO, 2016) vêm apontando que a baixa capacidade tributária dos entes municipais é um dos fatores que incide sobre as condições e modos de oferta educacional, podendo ter efeito, inclusive, sobre a redução das desigualdades. Parte-se do princípio de que maior a receita do ente municipal, maior sua capacidade de oferta de vagas em creches.
ISENÇÃO PARCIAL DO IPTU	Decisão municipal em isentar população de pagamento parcial de IPTU	Essa variável pode impactar a taxa de conveniamento, visto que afeta a arrecadação municipal pois reduz o valor da vinculação. (BREMAEKER, 2016). Diminuindo o investimento na educação infantil, o conveniamento pode ser uma opção favorável aos governantes para realizar a oferta de vagas, uma vez que ela possui um valor abaixo do que ofertando vagas na rede direta.
ISENÇÃO TOTAL DO IPTU	Decisão municipal em isentar o pagamento de IPTU na sua totalidade	Essa variável pode impactar a taxa de conveniamento, visto que afeta a arrecadação municipal pois reduz o valor da vinculação. Diminuindo o investimento na educação infantil, o conveniamento pode ser uma opção favorável aos governantes para realizar a oferta de vagas, uma vez que ela possui um valor abaixo do que ofertando vagas na rede direta. (BREMAEKER, 2016).
Ideologia Partidária	Político- Alinhamento do espectro político brasileiro em partidos alinhados à direita e à esquerda.	A hipótese de trabalho relacionada à ideologia partidária foi construída a partir de evidências trazidas pela literatura especializada (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; ZUCCO JR.2009; MADEIRA e TAROUCO, 2011) que afirma que no Brasil “há uma direita, um centro e uma esquerda. Além disso, há uma centro-direita e uma centro-esquerda” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 93). Levou-se ainda em conta outra contribuição da literatura que tem afirmado que “esquerda e direita estão claramente associadas a maior e menor intervenção do Estado na economia”

		(ZUCCO Jr., 2009, p. 1), aproximando-se, a partir dos anos de 1990, de temas mais delimitados “como privatização e desregulamentação da economia”. (MADEIRA e TAROUCO, 2011, p. 175).
--	--	---

Fonte: Elaboração Própria.

1.3. Estrutura do Trabalho

O trabalho buscou discutir a educação infantil na etapa creche no Estado de Minas Gerais de modo a compreender a participação público-privada nessa etapa da educação básica. Dessa forma, esse trabalho está estruturado, além dessa introdução, da seguinte forma: no capítulo I, apresenta-se a legislação que cuida da educação infantil, na etapa creche, bem como de algumas diretrizes produzidas pelo Ministério da Educação para essa etapa da educação básica. O capítulo seguinte fará uma breve revisão da literatura que trata do federalismo educacional, relacionando-o à oferta de educação infantil, bem como da governança, enquanto categoria teórico-analítica do trabalho. Já no terceiro capítulo serão apresentados os dados encontrados e sua respectiva discussão. Por fim, serão tecidas algumas considerações finais.

2. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.

No que se refere à legislação brasileira, no âmbito da educação infantil, foi assegurado pela primeira vez o termo educação infantil na promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela, afirmou-se o dever da oferta de vaga, pelo Estado, para todas as crianças menores de 6 anos, evidenciando, principalmente, o direito expresso em “lei de caráter nacional”. (CURY, 2002, p. 246 apud Pimenta, 2017, p. 50). Assim, foi a partir da Constituição de 1988, no seu art. 208, emendado pela Emenda Constituição n° 53, de 2006, que se encontra a educação infantil assegurada como um direito, conforme se pode ler:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela EC n. 59/2009)

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela EC n. 14/1996)

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela EC n. 53/2006)

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela EC n. 59/2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. BRASIL (1988). (grifo nosso)

Além de ser considerada um direito, a partir de 2009, com a Emenda Constituição n° 59/2009, destaca-se o inciso IV do art. 208, que torna a segunda etapa da educação infantil, que corresponde à idade de 04 e 05 anos, um direito público subjetivo.

Outro importante marco legal para a educação infantil foi a Lei de Diretrizes e Bases Nacional da Educação, Lei n° 9.394, de 1996, que, segundo Abuchaim (2018) avançou ao adotar a definição de educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Além da Constituição Federal de 1988 e da Lei das Diretrizes e Bases Nacional da Educação, outros marcos legais vêm contribuindo para a consolidação do direito à educação infantil no país. São eles:

- Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990);
- Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2001-2010);
- Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que teve como objetivo tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos 6 anos de idade;
- Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que estabeleceu a mudança do ensino fundamental para 9 anos;
- Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);
- Emenda Constitucional nº 59, de 12 de novembro de 2009, que promoveu mudanças na Constituição Federal de 1988 relativas à educação infantil;
- Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que encetou mudanças na LDBN;
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014-2024);
- Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que estabeleceu o Marco Legal da Primeira Infância;
- Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016, que encetou mudanças no FUNDEB concernentes à educação infantil. (PIMENTA, 2017)

Essas são as leis que serão tratadas ao longo desse capítulo. Além dessas introdução, o capítulo será subdividido em seções, sendo a primeira “A Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, a segunda parte discute “O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal para a Primeira Infância”, em seguida, na terceira seção, “Financiamento para a Educação Infantil” e por ultimo “Os Planos Nacionais de Educação e as metas que remetem a Educação Infantil”.

2.1. A Constituição e a Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Constituição Federal de 1988 possui na sua estrutura, inserido do Capítulo III, a Seção I que foi reservada exclusivamente para discutir a legislação para a educação brasileira. Nessa seção, encontram-se os artigos de 205 ao 214 para essa finalidade. Foram neles que a educação infantil teve a primeira aparição na história do Brasil, abdicando da identidade assistencialista e adquirindo os direitos na educação básica. Este acesso foi concedido para as crianças a partir de seu nascimento, oferecendo um atendimento educacional em creches voltado para os

indivíduos de 0 a 3 anos e em pré-escolas de para as crianças de 4 e 5 anos cuja oferta deste serviço foi determinada como dever do Estado.

O primeiro artigo importante para a educação brasileira é o art. 205, no qual se reconhece que a educação é um direito, portanto obrigatório e gratuito, e dever do Estado em provê-lo. Outro importante aspecto para a educação brasileira está contido no art. 206, inciso IV, no qual o Estado assegura aos indivíduos a gratuidade do ensino e, principalmente, em estabelecimentos oficiais. Dessa forma, afirma que os indivíduos em todas as etapas da educação brasileira possuem o direito de estudar na rede pública de ensino, tendo a vaga assegurada, inclusive aqueles que não tiveram acesso na idade considerada adequada. Foi neste mesmo artigo, no inciso VII, que foi positivado o padrão de qualidade de ensino:

206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

Fonte: BRASIL (1988). (grifos nossos).

Em relação à gratuidade do ensino público, Abdalla (2016, p. 30) afirma que “a nova LDB vem reafirmar essa ideia de direito à educação pública, gratuita.” Isso também se aplica à educação infantil, pois no art. 4º, inciso IV, da LDB, refere-se à etapa creche e à pré-escola, garantindo o direito à gratuidade – “atendimento gratuito em creches e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. É importante ressaltar que em 2013 a redação deste artigo foi modificada pela Lei nº 12.796, alterando o art. 4, inciso II – “educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade”, devido à transformação do ensino fundamental que passou a ser de 09 anos, sendo a primeira série a ser cursado aos 06 anos de idade.

Segundo Correa e Adrião (2010), os artigos 206 da CF/88 e 4º da LDB/96, que reconhecem a educação infantil como direito têm grande relevância, pois se faz necessário combinar, na oferta dessa etapa educacional, quantidade e qualidade, para que haja ingresso a todos que manifestem interesse, mas se garantam condições adequadas de funcionamento. Por meio desta discussão, levanta-se o questionamento de como essa lei interfere diretamente na educação infantil, uma vez que a modalidade de conveniamento vem sendo usada com frequência nos municípios e que por receber um recurso extremamente menor que a rede

pública, as instituições privadas sem fins lucrativos, supostamente, possuiriam, uma qualidade bem inferior às das instituições da rede pública.

Embora a primeira aparição da educação infantil na CF/88 dá-se no artigo 208, inciso IV, no qual se afirma o dever do Estado com a educação, inserindo no seu sistema de ensino o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos, faixa etária de 0 a 3 anos não foi regulamentada como obrigatória, ou seja, a educação infantil, na etapa creche, não se firmou como um direito público subjetivo. No entanto, foi positivado na Constituição que é direito das crianças de 0 a 3 anos frequentar as creches, e é opcional para a família decidir se os filhos irão frequentar ou não, dessa forma, como afirma Correa e Adrião (2010, p. 9) isso não é uma opção para o Estado e sim um dever; “significa que no plano jurídico uma nova lógica se impõe, dado que qualquer família que deseje colocar sua criança numa creche ou pré-escola e não encontre uma vaga pode recorrer à Justiça para que o Estado cumpra seu dever.”

Outro artigo de extrema relevância e que interfere na educação infantil é o artigo 211, que trata do federalismo educacional, no qual se afirma a responsabilidade dos entes federados em relação ao ensino no Brasil, alertando para o regime de colaboração. É neste artigo que se discutem as etapas prioritárias de responsabilidade pela oferta do ensino, reformados pelas Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 59/2009. (BRASIL, 2018)

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas e federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (redação dada pela EC nº 14/1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela EC nº 14/1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela EC nº 59/2009).

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela EC nº 53/2006). (BRASIL, 1988).

No primeiro paragrafo do artigo 211, destacam-se as responsabilidades da União, ente federativo com maior potencial arrecadatório, responsável pela oferta das instituições federais e que possui a função redistributiva e supletiva. Isso significa, dentre outras coisas, socorrer municípios e estados, do ponto de vista financeiro e técnico, além repassar a complementação aos estados e municípios que não alcançam com a própria arrecadação o valor mínimo nacional por aluno estabelecido a cada ano”, no âmbito do FUNDEB. (FNDE, 2018).

Cury (2002, p. 173) em perspectiva crítica ao modelo de ofertar educação no Brasil, meio ao cenário descentralizado e plural em que a Constituição foi promulgada, aponta que “a Constituição, ao invés de criar um sistema nacional de educação, como faz com o sistema financeiro nacional, com o sistema nacional de emprego ou como faz com o sistema único de saúde, opta por pluralizar os sistemas de ensino”, o que leva a certa fragmentação daquilo que deveria ser um “corpo único”, um sistema. Com essa pluralidade de etapas e entes legais responsáveis pela oferta, Abuchaim (2018) constrói o Quadro 3:

Quadro 3 - Distribuição da Organização do Sistema educacional brasileiro por etapa educacional e ente federado responsável.

Etapas	Educação básica					Ensino superior
	Educação infantil		Ensino Fundamental		Ensino médio	
	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais		
Faixas etárias	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 10 anos	11 a 14 anos	15 a 17 anos	Acima de 18 anos
Responsabilidade prioritária	Municípios		Estados e municípios		Estados	Governo federal e Estados

Fonte: ABUCHAIM, 2018.

De acordo com o texto do art. 211 e conforme demonstrado no Quadro 3, a educação infantil foi determinada como responsabilidade prioritária dos municípios, ente federado com menor arrecadação fiscal, fato ambíguo, uma vez que os municípios também são responsáveis por parte do ensino fundamental, o que significa que esse ente federado é responsável pela maior parcela de matrículas na educação e é, ao mesmo tempo, aquele com menos capacidade de prover essa educação, por conta dos recursos escassos.

Já o art. 212, da CF/88, trata da vinculação de recursos para a educação. Assim, foi definido neste artigo que a União empregará nunca menos que 18% da sua receita de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já os estados,

Distrito Federal e os municípios aplicarão, no mínimo, 25% da receita dos seus impostos. (BRASIL, 1988).

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela EC n. 59/2009)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela EC n. 53/2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela EC n. 53/2006) (BRASIL, 2018).

A LDB/96, em seu art. 69, reafirma o art. 212 da CF/88, porém em sua redação é possível identificar, de acordo com Abdalla (2016), que foi usado o termo “ensino público”, subentendendo que não era legítimo o repasse de recursos públicos para instituições privadas, ainda que se denominem sem fins lucrativos, uma vez que sua natureza não é pública.

Art. 69. União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1988).

O Art. 213 é de extrema importância para esse trabalho, já que ele aborda as relações público-privadas na educação, especialmente a possibilidade de remessa de recurso público para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Este artigo define em lei que essas instituições escolares podem receber recursos públicos uma vez que elas comprovem que não possuem finalidade lucrativa:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 1988)

Ainda no tocante ao repasse às instituições sem fins lucrativos, a LDB/96 também expressa em lei, em seu art. 77º, a legalidade do repasse de recursos públicos para instituições privadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

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

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

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

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

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos. (BRASIL, 1996)

Para Abdalla (2016), estes artigos têm importância para a escolha do modo de oferta de vaga, pois a legislação permite o repasse de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos. Em seu trabalho, o autor nota que o repasse de recursos públicos para a escola privada intensifica-se nos anos posteriores da CF/88, já que a mesma facilitou o repasse dos recursos para essas instituições fazendo com que o a escolha por essa modalidade de oferta – conveniamento - seja uma opção política para o gestor adotar ou não.

A continuidade dessa questão indica que o poder público não tem condições de ofertar o atendimento para a demanda existente em sua rede própria direta. A partir disso, questiona Correa e Adrião (2010) se o governo utiliza como justificativa a não obrigatoriedade das creches para que a expansão de oferta se dê com lentidão. Ou também, por ser tão cômoda realização de conveniamento, e a lei facilita que essa modalidade seja escolhida, que não força com que o governo exerça um esforço maior para a expansão de vagas na rede pública. As autoras também afirmam que até o MEC (Ministério de Educação), em 2009, elaborou um documento no qual formaliza os conveniamentos, adequando as instituições aos padrões de qualidade exigidos pela normatização.

A promulgação da Lei nº 11.114, de maio de 2005, alterou a faixa etária da educação infantil, sendo de 0 a 6 anos para 0 a 5 anos, separando a creche para os infantes de 0 a 3 anos e a pré-escola para os de 4 a 5 anos. Isso ocorreu devido ao fato de as crianças pequenas, ao fazerem 06 anos, estarem aptas a serem matriculadas no ensino fundamental. Vinculada a essa lei, está a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, alterando a redação da Lei nº 9.394, que

altera a LDB/96, modificando a duração do ensino fundamental para 9 anos, determinando que a matrícula no ensino fundamental fosse realizada aos 6 anos de idade.

Em linhas gerais, a CF/88 estabeleceu condições sociais para as crianças, jovens e adolescentes e adultos, inclusive os que só puderam frequentar a escola mais tardiamente, garantindo a eles direitos como: saúde, alimentação, educação, cultura, liberdade além de garantir segurança, por exemplo, em casos de exploração e violência. No tocante à educação infantil, a Carta Magna constituiu “como um direito das crianças, sendo dever do Estado o atendimento das crianças de zero a cinco anos de idade, em creches e pré-escolas, bem como a competência dos municípios para o atendimento dessa etapa educacional em colaboração com os estados e a União.” (PIMENTA, 2017).

2.2. Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco da Primeira Infância

O Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, anterior, portanto, à LDB/96, veio para reconhecer à criança e ao adolescente, considerados nesse aspecto, qualquer indivíduo menor de 18 anos, como sujeito de direitos, ou seja, um cidadão. A proposta dessa lei, segundo Faleiros (2005), era de conceder à criança e ao adolescente direitos fundamentais da vida humana. Segundo o autor, mediante a mobilização da sociedade pelos direitos infanto-juvenis, a implementação do ECA deu-se através da elaboração de um sistema de garantia de direitos que compreende conselhos, promotorias, varas da infância, defensorias, delegacias, SOS, e núcleos de assistência e atendimento. (FALEIROS, 2005).

Muitos autores afirmam que o ECA chegou mesmo a garantir mais direitos educacionais que a própria LDB. Nessa direção, o art. 54 do ECA, por exemplo, confirma o que a CF/88 e a LDB/96 normatizaram que é dever do Estado na garantia do atendimento educacional de 0 a 17 anos. Destaca-se neste artigo, no que compete a educação infantil, o atendimento às crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas.

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador. (BRASIL, 1990)

Para Pimenta (2017), como o ECA não trata apenas da educação infantil, neste artigo, ele reafirma o dever do Estado de ofertar o serviço educacional e propõe reflexões sobre convivência social e familiar. Assim, a autora afirma posteriormente que o ECA pretende envolver crianças e adolescentes, mas de fato, enfatiza muito a faixa da adolescência. Entretanto, o Marco Legal da Primeira Infância especializa-se na faixa etária de 0 a 6 anos, evidenciando as suas peculiaridades.

Em relação ao Marco Legal da Primeira Infância, a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, altera o ECA, e determina em seu Art. 5º quais serão as áreas prioritárias da primeira infância para atuação das políticas públicas.

Art. 5º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica. (BRASIL, 2016).

Já o art. 16, da mesma Lei nº 13.257, busca-se disciplinar a qualidade necessária para oferta de vagas, mediante o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação preparado para a década de 2014 a 2024. Além dele, é importante destacar o Art. 17 que determina, aos entes federados, a criação de espaços lúdicos para que ampliem o bem-estar das crianças.

Art. 16. A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedecem a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica.

Parágrafo único. A expansão da educação infantil das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação, atenderá aos critérios definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais.

Art. 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar e estimular a criação de espaços lúdicos que propiciem o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade em locais públicos e privados onde haja circulação de crianças, bem como a fruição de ambientes livres e seguros em suas comunidades.

Ainda relativo à Lei nº 13.257, o art. 30 altera a redação do art. 88 da Lei nº 8.069, do Estatuto da Criança e do Adolescente, acrescentando o inciso VIII, exigindo “especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil”. (BRASIL, 2016).

Por fim, Pimenta (2017) ressalta que o Marco Legal afirma a importância da presença das crianças na elaboração e introdução das políticas que fazem referência a elas, para que, junto delas, seja possível superar a fragmentação das políticas e planos voltados para a Primeira Infância.

2.3. Financiamento para a Educação Infantil

O primeiro fundo de financiamento da educação foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional nº 14 em 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Este fundo determinou ao ensino fundamental uma subvinculação de 60% dos recursos advindos dos estados e dos municípios, dos art. 212 da CF/88 e art. 69 da LDB/96, destinados à educação. Segundo Abdalla (2016), esta foi uma solução encontrada pelo governo para concentrar os investimentos dos estados e municípios ao ensino fundamental.

Com isso, o FUNDEF era composto de 15% dos seguintes impostos: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), Fundo de Participação do Estado (FPE), Fundo de Participação do Município (FPM), Imposto Sobre Produto Industrializado (IPI-Exportação), Fundo de Ressarcimento de Exportações, e complementação da União. O total destinado ao FUNDEF, o mínimo de 60% estava destinado para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental e os outros 40% restante correspondiam às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino público fundamental.

A justificativa para criação deste fundo foi para equilibrar o investimento realizado na educação, dessa forma, a política criada foi apenas um redirecionamento de recursos e concentrando-o no ensino fundamental. Para Abdalla (2016), concentrar maior parte dos recursos dos estados e municípios em uma etapa da educação, causa prejuízo nas demais etapas, como por exemplo, a educação infantil.

Com relação à concentração dos recursos no ensino fundamental, Guimarães e Pinto (2001, apud ABDALLA, 2016) questionam que essa maneira de financiamento concentrado prejudica principalmente a educação básica, à medida que atrapalha o desenvolvimento da educação infantil e de jovens e adultos, assim como políticas educacionais municipais, regionais e estaduais. Posto isso, os autores ainda afirmam que é incontestável que haveria uma retração na oferta de vagas oferecidas pelos municípios, cuja responsabilidade também se dá relativamente à educação infantil.

Autores apontam outros pontos do FUNDEF, considerados, por eles, negativos. Para a educação infantil, Adrião, Arelaro, Borghi (2009) citado pela autora Abdalla (2016) apontam para a escassez de recursos financeiros na expansão e manutenção das matrículas, assim os autores levantam a hipótese de que a focalização de recursos no ensino fundamental somado ao processo de municipalização abriu oportunidade para que se aumentasse a tendência de que os convênios fossem firmados pelo poder público.

Após 10 anos de vigência do FUNDEF, e com sua finalização, veio à tona a discussão sobre a necessidade de formular outro Fundo de financiamento para a educação brasileira. Em 2006, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos decretos nº 6.253 e 6278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente. O fundo destina verbas para a educação básica no país com base no número de matrículas nas etapas de creche, pré-escola, ensino fundamental e médio e em todas as modalidades educacionais.

Este fundo se caracteriza como:

um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. (FNDE, 2018).

A composição do FUNDEB advém de 20% da receita dos seguintes impostos:

Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp), Desoneração de Exportações – (Lei Kandir 87/96), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Estados, Quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida dos Municípios (ITR), Complementação da União, de acordo com o valor mínimo nacional por aluno/ano fixado para cada exercício, com diferenciações entre as modalidades e zonas (rural e urbana) (BRASIL, 2006; ABDALLA, 2016).

Ao iniciar o planejamento da Lei que criaria o FUNDEB, a creche não fazia parte desse projeto. Atendendo a movimentos sociais, como o Movimento das Fraldas Pintadas, a creche foi incluída na aprovação da Lei no Congresso Nacional. (CAMPOS, 2010)

Neste novo formado do fundo, a legislação aceitou o repasse de recursos para as redes conveniadas. As instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos foram aceitas no FUNDEB, pois, segundo Pimenta (2017) era uma maneira dos municípios se organizarem para incorporar a demanda por matrículas na rede pública. Inicialmente, esse repasse foi estabelecido com a duração de 4 anos, porém a Lei nº 13.348, de 2016, assegurou o prazo até o final de vigência do fundo, que termina em 2020. Para a autora, a prorrogação do prazo para repasse de recursos às instituições conveniadas foi uma medida considerada paliativa, uma vez que demonstrou que os municípios não foram capazes de expandir a rede direta para reduzir os conveniamentos.

Assim sendo, percebe-se que o FUNDEB facilita o conveniamento, quando em seu art. 8º afirma que as instituições privadas que firmarem convenio com a rede pública, deverão obrigatoriamente cumprir:

Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.

§ 1º 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;

II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento.

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento. (BRASIL, 2007)

É importante destacar neste artigo que ele não trata apenas daqueles que consomem este serviço, mas também discorre sobre a qualidade que a instituição precisa oferecer para atender aos padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino.

Outro ponto que é importante destacar, como Correa e Adrião (2010) o fazem é que o FUNDEB considera o total de matrículas com valor diferente por etapa da educação básica, em que para calcular este valor foi estabelecido um fator de ponderação. Estes se deram em: ensino fundamental com 1,0; 1,10 para creche em tempo integral pública e 0,95 para creche conveniada em tempo integral; 0,80 para as creches em tempo parcial pública e o mesmo valor para as conveniadas em tempo parcial.

2.4. Planos Nacionais de Educação e as metas que remetem à educação infantil

O Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) insere-se, no âmbito educacional, como um importante instrumento de planejamento da educação brasileira, para uma década, almejando-se que se constitua, por isso, um documento legal que expresse uma política de Estado, não de governo e encontra seu fundamento legal no art. 214, da Constituição Federal, que dispõe sobre a obrigatoriedade de o país ter um plano decenal de educação. O PNE é, ainda, uma ferramenta legal de referência para os Planos educacionais dos municípios, estados e distrito federal se orientarem, por meio das diretrizes apontadas pelo plano nacional, de modo que esses entes federados possam formular as políticas públicas de educação básica e superior, nas diversas dimensões que lhes constituem.

Conforme Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) apontam, os Planos Nacionais de Educação foram construídos por 20 metas para as etapas da educação sendo estruturadas em um conjunto de 254 estratégias.

O PNE, no art. 7º, trata da necessidade de um regime de colaboração entre os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - para o cumprimento das metas determinadas no Plano. Para Pimenta (2017, p. 64) no caso da educação infantil:

cujo atendimento é realizado principalmente pelos municípios, acreditamos ser necessário atentar também para o cumprimento das metas de responsabilidade dos estados e da União, pois isso poderá fazer a diferença na ampliação da oferta com qualidade para as crianças pequenas.

Tendo em vista que o objeto desse trabalho é a educação infantil, na etapa creche, no que diz respeito ao PNE, o foco recai sobre a meta 1 e suas estratégias:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Estratégias:

- 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
- 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;
- 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;
- 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
- 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;
- 1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
- 1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;
- 1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;
- 1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;
- 1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;
- 1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
- 1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;
- 1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
- 1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
- 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;
1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
(BRASIL, 2014).

Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018), referindo-se à meta 1, alertam para a dimensão da dificuldade municipal em relação à expansão da educação infantil, universalizando-a na etapa pré-escolar até 2016, e garantir que até 2024, 50% das crianças, de 0 a 3 anos, tenham acesso à creche. Os autores ainda afirmam que esse cenário levou a pesquisa a investigar os meios pelos quais os municípios explicitariam a oferta da educação infantil, na etapa creche, nos seus respectivos Planos Municipais de Educação (PMEs), o que levaria, assim, ao debate em torno da governança em rede, que significa a interação entre atores situados na sociedade civil, ou seja, atores não governamentais com atores estatais (TRIPODI, DELGADO, RODRIGUES, 2018)

Certamente, o sucesso ou fracasso no cumprimento dessa meta e suas estratégias vai depender, em larga medida, da cooperação entre entes federados, de modo a produzirem os recursos necessários fazer face aos desafios postos aos municípios.

3. FEDERALISMO E GOVERNANÇA

3.1. Federalismo Brasileiro

Para entender o sistema educacional brasileiro e, portanto, compreender o lugar da creche nesse sistema, é importante examinar o federalismo e qual a sua dinâmica. (ABRUCIO, 2010). Isso se deve ao fato de o federalismo está intimamente ligado ao financiamento da educação, por dizer respeito à capacidade de os municípios arrecadarem recursos, receberem de outros entes federados e gastar esses recursos.

Como se sabe, o Federalismo é uma espécie de organização territorial e política de um Estado. Ele se baseia no princípio de autonomia e interdependência dos entes, constituindo assim os pilares para um regime que funcione de forma colaborativa, possibilitando que existam dentro de uma mesma unidade territorial entes autônomos, mas cujas relações se estabeleçam muito mais por vias horizontais que verticais (ABRUCIO, 2010).

Entretanto, é necessário que essa opção de forma de organização obedeça a algumas condições para que justifique essa escolha de divisão política-territorial, conforme aponta Abrucio (2010). Uma dessas condições seria a existência da heterogeneidade constituinte de determinado Estado. Isso, pois, seria justamente a autonomia, a interdependência e o regime de colaboração entre os entes federados desse Estado-nação que dariam conta de lidar com a grande diversidade existente.

O federalismo, no Brasil, tem um aspecto bastante singular, já que uma organização tripla, no qual União, Estados e Municípios compõem os entes federativos e detém autonomia relativa, guardadas as limitações constitucionais. No caso brasileira, houve uma tendência descentralizadora, entendida, à época, como forma de lidar com a grande heterogeneidade de um país como o Brasil.

Logo, há no federalismo, do ponto de vista legal e de seu desenho, possibilidades de respeito às diversidades com base nos seguintes argumentos: i) possibilitaria a aproximação dos governos com suas comunidades mais próximas; ii) respeito às peculiaridades de cada região na produção de políticas públicas; iii) a adoção dos princípios de barganha e negociação para tomada de decisão. (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2004)

Do ponto de vista da educação, a descentralização, inaugurada pela Constituição Federal de 1988, era palavra de ordem e vista por bons olhos pelos diferentes grupos políticos e

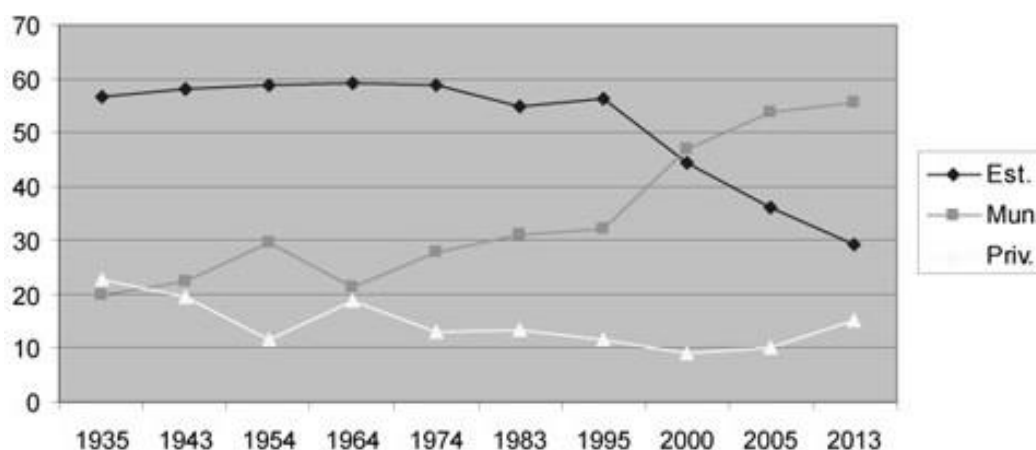
ideológicos, já que a experiência de governos autoritários e centralizadores, especialmente, o período que antecede a Constituinte de 1981/1987, fez gerar certo consenso em torno da descentralização. Esses distintos movimentos políticos e ideológicos, após a experiência autoritária e centralizada dos anos da ditadura civil-militar (1964-1985), supunham, por definição, que formas de governo descentralizadas - como o Federalismo - acarretaria em uma democracia mais saudável e efetiva no que diz respeito às políticas públicas, como bem argumentou Arretche (1996).

O federalismo educacional materializa-se no Artigo 211 da Constituição Federal de 1988, no qual se estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. União tem a responsabilidade legal na oferta do sistema federal de ensino, bem como prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federativos. Para os Estados e o Distrito Federal a responsabilidade está na oferta prioritária do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Já os municípios têm como responsabilidade prioritária o Ensino Fundamental e a educação infantil.

Intimamente associado ao federalismo, está o financiamento da educação, largamente dependente, na atualidade, dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, composto por recursos proveniente de impostos dos estados e transferências, contando com complementação da União. O critério para a redistribuição dos recursos é o número de matrículas em cada um dos entes federativos.

Ainda que o FUNDEB possa ser considerado uma importante fonte de recursos para a educação e possuir alguma condição redistributiva, ainda que somente dentro dos estados, ele viabilizou, via indução, uma assimetria considerável entre capacidade arrecadatória e fiscal dos municípios e número de matrículas sob sua responsabilidade. Isso se deu porque na medida em que se torna critério de redistribuição de recursos do Fundo, o número de matrículas, os municípios, ente federativo com menor arrecadação própria e menos capacidade administrativa, tende a fazer um movimento brusco para adquirir essas matrículas, de modo a obter mais verba, levando-se, assim, a que assumisse quase todas matrículas do ensino fundamental em alguns estados brasileiros. A figura 1, trazido pelo trabalho de Pinto (2014) dá-nos uma visão do aumento de matrículas assumidas pelos municípios, a partir do FUNDEF, de 1996 e, em seguida, do FUNDEB, de 2006:

Figura 1 - Evolução da participação das matrículas do Ensino Fundamental, em termos da porcentagem, por dependência administrativa. Brasil, 1935 a 2013.



Fonte: Pinto, 2014.

É possível observar essa alteração no federalismo educacional após implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - programa que antecede e se transforma no FUNDEB, o que levou ao aumento de matrículas nos municípios de modo significativo. Esse fator terá um efeito sobre as condições e possibilidades de oferta de creche, já que esta etapa da educação está sob responsabilidade dos municípios que já têm que ofertar pré-escolar e ensino fundamental, considerados como obrigatórios.

3.2. O termo Governança no setor educacional

O termo Governança, entendida como interação de atores estatais e não-estatais, passa a receber maior atenção a partir da utilização do conceito em campos do conhecimento como Ciência Política, Economia e Sociologia, especialmente na análise de políticas sociais. No caso brasileiro, a governança passa a ter centralidade, enquanto categoria teórica-analítica, a partir da Reforma do Aparelho do Estado em meados dos anos de 1990, e passando a ser mais explorado nas pesquisas do campo educacional devido às mudanças no processo de formulação e oferta de políticas públicas, com aumento das parcerias público-privadas. (SANTOS et al., 2016)

Para Santos et al (2016, p. 942), o conceito de governança está bastante alinhado à política da da globalização neoliberal; afina, como apontam os autores, os teóricos neoliberais procuraram reformar os métodos de regulação política fazendo com que a governança se estruturasse em ideias como “*less state, better state*”, traduzido como, menos Estado, melhor estado, para o qual se viu na descentralização uma importante ferramenta. Os autores afirmam que essa foi uma das premissas da ideologia político-partidária da denominada “*New Right*”, ou seja, a nova direita, que favorecia o setor privado ao reduzir a atuação do Estado, com a aceitação do pressuposto de que uma política de redução de gastos promoveria um Estado mais eficiente.

No caso brasileiro, o conceito de governança está vinculado à discussão em torno do “Estado brasileiro contar com novos agentes prestadores de serviços, estimulando a privatização do setor público e a liberalização e desregulamentação do mercado” além de firmar parcerias públicos-privadas promovendo transferências de recursos públicos para instituições do terceiro setor, facilitando que muitas políticas adotassem esse meio de oferta de serviço. (SANTOS et al., 2016, p. 943, tradução nossa) Com isso, os autores afirmam que um elemento central da governança é a retirada do monopólio do poder do Estado, trazendo a contribuição de outros atores para manutenção do serviço e regulação econômica.

Um dos primeiros autores a explorar teoricamente o termo “governança” foi o inglês R.A.W. Rhodes (1996) que a vem definindo, desde então, como um processo de governar, ou seja, um novo método ou modo pelo qual a sociedade é governada. Ele ainda chama a atenção para outros possíveis significados de governança, a depender do contexto tratado: Estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistema sócio-cibernético e redes auto-organizadas. O conceito de governança vem sendo mal interpretado e usado de maneira equivocada, segundo o autor, no âmbito da discussão das políticas públicas e sua oferta. Para Rhodes (1996), este termo tem sido usado como correspondente à governação, embora seja um equívoco e se faz necessário que se esclareça a diferença entre governar e governança. Tripodi e Sousa (2016), retomando o autor inglês, afirmam que há uma imprecisão na utilização do conceito, já que “governança” se refere não a um Estado providência, no sentido que se convencionou compreender a acepção de governo, mas se refere, antes a uma lógica de governação ou, ainda, uma modificação nas condições de ordenação das normas ou dos novos métodos pelos quais uma sociedade é governada. (TRIPODI e SOUSA, 2016)

O termo governança, nesse sentido, é mais amplo que governo, e alcança atores não governamentais na oferta de políticas públicas de natureza social como

educação e saúde. A ascensão da governança, especialmente aquela que se efetiva em redes, pode ser considerada resultado de, pelo menos, quatro fontes de influência: i) o aumento do uso de empresas privadas e entidades sem fins lucrativos na prestação de serviços e cumprimento de metas de políticas; ii) a crescente tendência de governo coordenado, em que agências governamentais múltiplas se unem para prestar serviços integrados; iii) a revolução informacional que permite outras formas de colaboração com parceiros externos e iv) a crescente demanda dos cidadãos por maior opções de serviços governamentais. (GOLDSMITH e EGGERS, 2006).

Conforme afirmam Tripodi e Sousa (2016, p. 236) “a onda reformista vivenciada pelos países de capitalismo avançado, que se inicia nos anos de 1980, mas se intensifica sobretudo nos anos de 1990, também se fez sentir em terras brasileiras”. Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso, que criou-se o Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare, comandado pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, cuja principal função era promover um plano no qual aumentasse a governança do Estado, explorando o termo governança com interpretação para aumentar a eficiência nas políticas públicas.

Com o fim da ditadura militar, o Brasil tinha a responsabilidade de reestruturar a democracia e também teve de lidar com os impactos de fatores internos e externos que culminaram numa crise de governabilidade. No cenário externo, o país teve de lidar com as crises do petróleo, a 3ª revolução industrial e à globalização e a reinserção do Brasil no mercado internacional que ocasionalmente interferiu nas políticas internas afetando por exemplo, o processo de industrialização por substituição de importações. O Brasil acaba por se encontrar nos anos 1990, na maior crise inflacionária que já pudera estar, e o governo, através de inúmeros planos de estabilização, fracassou nas tentativas, fator tal que gerou o “divórcio do Estado-Sociedade”. (DINIZ, 1996)

Dessa forma, em meados dos anos 1990, foi necessário repensar uma reforma do Estado para o Brasil, que inseriu-se os conceitos de governabilidade e governança no qual Diniz (1996) define:

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), a relação entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. [...]

Governance, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. [...] pressupõe um Estado dotado de maior

flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo de atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão. (DINIZ, 1996)

No caso da educação brasileira, a governança em rede pode ser identificada no “uso de mercados e quase-mercados para fornecer serviços públicos”, na busca de usufruir da governança para redução de gastos, conceito tal que está diretamente ligado à nova gestão pública. (RHODES, 1996, p. 653, tradução nossa). Dessa forma, é possível identificar, neste contexto, que uma das medidas dessa reforma para a educação foi a parceria público-privada, o que significa uma transferência da oferta de educação para as instituições privadas, via repasse de subsídio. (TRIPODI, SOUSA, 2016)

Para Tripodi e Sousa (2016):

A governança em rede, entendida como a interação entre Estado e sociedade civil, no formato de parcerias, para entrega de serviços de natureza social à população, incluindo aí a educação, não é algo novo no Brasil. Nesse sentido, o atendimento da infância, em creches, por exemplo, historicamente foi e vem sendo realizado por entidades comunitárias e/ou filantrópicas, autorizando a afirmar, inclusive, que, em larga medida, a expansão do atendimento dessa etapa educacional foi efetivada ao largo da esfera estatal, pelo menos enquanto instituição ofertante. (TRIPODI, SOUSA, 2016).

Com isso, as autoras Tripodi e Sousa (2016) afirmam que o que se pode concluir com essa parceria entre o público e privado é que tem se firmado nos níveis de ensino não obrigatórios legalmente, uma vez que essa parceria também está presente no ensino superior via Programa Federal Universidade para Todos – Prouni.

Por fim, o termo governança é de extrema importância para esse trabalho, para explorar as relações público-privadas no Brasil, no que tange às políticas educacionais, explicando a trajetória do termo, e a aplicabilidade dele no contexto brasileiro.

4. RESULTADOS

Neste capítulo, os resultados obtidos serão apresentados e analisados. Inicialmente, será abordado o perfil da oferta de educação infantil, além de expor os dados sobre a dimensão do convênio nos municípios mineiros. Na segunda seção, será realizada uma estatística descritiva expondo a amostra selecionada neste trabalho. Seguidamente, na próxima seção, serão apresentados os resultados do modelo *logit*, identificando os possíveis fatores que levam os municípios a optarem pela modalidade convênio, no estado de Minas Gerais, em 2016.

4.1. Perfil da oferta de educação infantil dos municípios mineiros

O objetivo desta seção é analisar a magnitude ou a extensão com que é utilizada a modalidade de convênio ou parceria público-privada entre municípios e Organizações da Sociedade Civil – OSC's, no estado de Minas Gerais, no ano de 2016, na educação infantil, etapa creche. Assim, foram levantados e organizados dados sobre as matrículas em creches no ano de 2016, de modo a compreender possíveis relações da modalidade de convênio.

O estado de Minas Gerais é composto por 853 municípios, dos quais 257 deles ofertam vagas em creche via terceiro setor, por meio de parcerias com OSC's. Os dados dessa amostra foram obtidos no Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná, a partir do Censo Escolar de 2016, e calculado o percentual de convênio através do número de matrículas em creches da rede direta, da rede privada conviniada, da rede privada com fins lucrativos e da rede privada não conviniada sem fins lucrativos.

A partir dessa base de dados, foi possível calcular a taxa de convênios nos municípios mineiros e levantar algumas hipóteses, de acordo com a literatura, que pudessem explicar a escolha por essa modalidade de oferta, identificando-lhes as características que poderiam influenciar diretamente nessa escolha.

A seguir, na Tabela 6, apresentam-se as taxas de convênio distribuídas em faixas, obedecendo à seguinte organização: i) Faixa 0%: Não foi observada oferta de creche via parceria público-privada na municipalidade; ii) Faixa 0,1% a 9%: índice de parceria entre público e terceiro setor/OSC's na oferta de creche; iii) Faixa 10 a 19%; iv) Faixa 20 a 49%; v) Faixa 50 a 79%; vi) Faixa 80 a 100% e vii) municípios que não ofertam vaga em creche.

Tabela 6 - Distribuição de municípios mineiros por percentual de conveniamento, em 2016.

Taxa de Conveniamento	Quantidade de Municípios	Percentual de Municípios
0%	488	57%
0.1 a 9%	91	11%
10 a 19%	40	5%
20 a 49%	62	7%
50 a 79%	31	4%
80 a 100%	33	4%
Não ofertam creche	108	13%
Total	853	100%

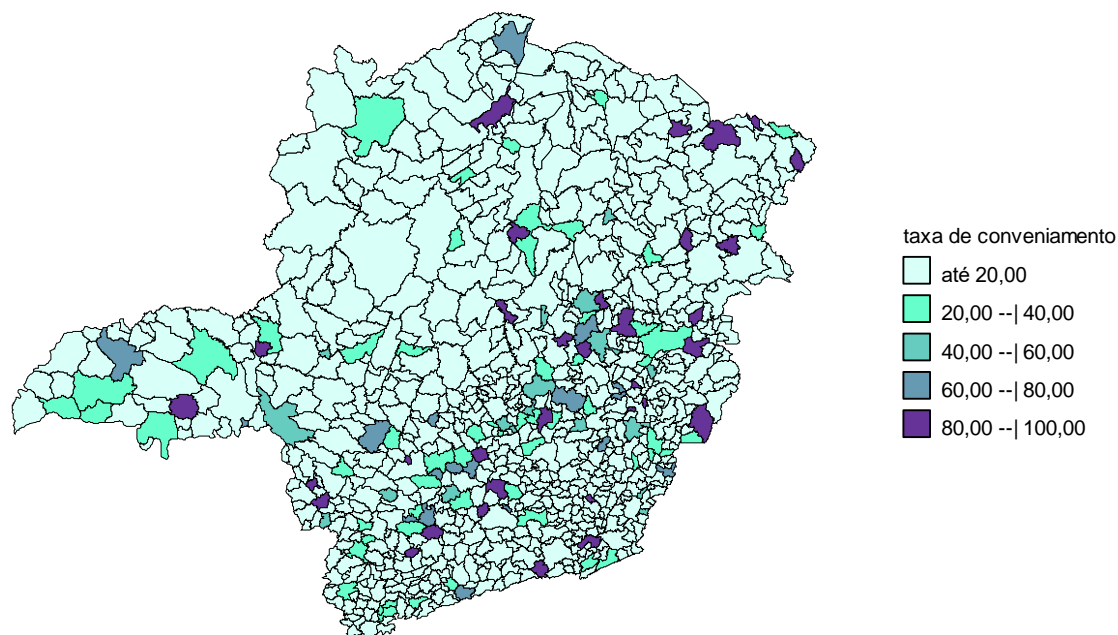
Fonte: Laboratório de Dados Educacionais da UFPR, a partir de dados extraídos do Censo Escolar/INEP, 2016.

A leitura da Tabela 6 permite afirmar que um pouco mais da metade dos municípios mineiros (57%), que corresponde a um total 488 entes municipais, não utiliza a modalidade de parcerias com OSC's, para ofertar matrícula em creches, segundo os dados do Laboratório de Dados Educacionais, extraídos do Censo Escolar. Além disso, foi possível identificar que 108 municípios, representando os 13% das cidades de Minas Gerais, não ofertam vagas na educação infantil, etapa creche, de nenhuma maneira.

Identifica-se também que dentre os 257 municípios que realizam parceria com as OSC's, 193 deles possuem um índice de conveniamento que varia entre 0,1 a 49%. Já 33 municípios, 4% da amostra total de municípios mineiros, apresentam um alto índice de parcerias entre público-privado, entre 80% e 100% de conveniamento, o que implica afirmar que, nesses municípios, praticamente toda a oferta de creches tem sido feita ao largo da esfera estatal.

Por fim, nesta seção foi elaborado um mapa de Minas Gerais, através do programa TABWIN, no qual, por meio das cores, foi possível identificar o agrupamento dos percentuais que os municípios realizam conveniamento e sua magnitude. Segue abaixo, a Figura 2:

Figura 2 - Mapeamento de Minas Gerais com os dados da taxa de conveniamento de 2016.

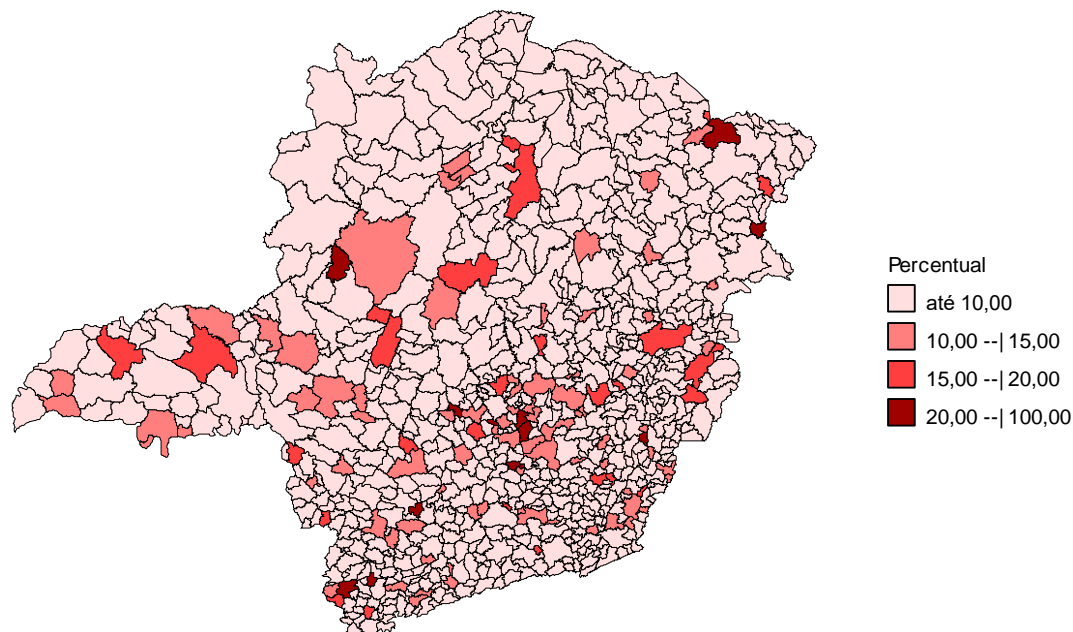


Fonte: Elaboração própria a partir do programa TABWIN.

A leitura dessa mapa permite identificar que na região sul e sudeste do Estado há uma incidência maior de oferta de educação infantil via conveniamento com instituições privadas sem fins lucrativos, o que se vê, também, nas demais regiões porém, em menor magnitude. De acordo com Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) a literatura (GOMIDE; PIRES, 2014; FARAH, 2001) tem apontado a baixa capacidade arrecadatória dos municípios brasileiros como um fatores que poderia levar ou induzir os municípios a firmarem parceria com instituições privadas para etapas educacionais consideradas não obrigatórias.

Para testar essa hipótese, fez-se necessário investigar o percentual arrecadado de cada município a fim de elaborar um mapa para comparar com o dado de conveniamento anterior. Dessa forma, calculou-se o percentual de arrecadação própria municipal, através dos dados do FINBRA (Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios) disponíveis através do recurso online do STN (Secretaria do Tesouro Nacional), do ano de 2016, que não comprovou a hipótese anterior, como pode-se observar na Figura 3 a seguir:

Figura 3 - Mapeamento de Minas Gerais com os dados do percentual de arrecadação própria dos municípios de 2016.



Fonte: Elaboração própria através do programa TABWIN.

Em relação à capacidade de produzir receita, por meio da arrecadação própria, quase 85% dos municípios apresentaram um percentual de arrecadação que alcança até 10% da totalidade de sua receita, estando espalhados uniformemente no Estado de Minas Gerais. E em relação à hipótese levantada, ela foi refutada, uma vez que, como se observa, a grande maioria dos municípios têm baixa capacidade arrecadatória, inclusive sul e o sudeste, que apresentaram alto índice de interação público-privada. Assim sendo, para o estado de Minas Gerais, a correlação entre receita advinda de tributos próprios e índice de conveniamento não se mostrou uma hipótese a ser confirmada, afinal, a maioria dos municípios de um lado tem o mesmo cenário arrecadatório e, de outro, distribuição muito diversa de magnitude de conveniamento.

4.2. Análise dos municípios mineiros mediante as variáveis do modelo

Esta seção descreve o perfil dos municípios mineiros, sendo eles, 853, no total, compondo a amostra da pesquisa. Assim, foi calculado a média, o desvio padrão e o número de observações da amostra mediante as variáveis selecionadas para o modelo, de acordo com a

literatura. A partir disso, segue a Tabela 7, que, por sua vez, reproduzirá os resultados encontrados a partir do programa Stata 14:

Tabela 7 - Resultado das médias e desvio padrão das variáveis.

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão
Taxa de conveniamento	745	0,1056	0,2379
Secretaria Municipal de Educação Exclusiva	853	0,6623	0,4731
FUNDEB	853	6.640.449,00	24.400.000
Percentual de crianças abaixo de 3 anos	853	4,9835	0,4079
Taxa de urbanização	853	72,3572	17,1677
Receita Corrente líquida per capita	852	2.383,61	1129,23
Índice de Qualidade Geral da Educação	853	0,4112	0,0669
Taxa de Escolarização líquida do ensino fundamental	853	81,57	10,9859
Gastos per capita com atividade de educação	850	584,73	262,8087
Impostos Líquidos	853	72.553,58	530.279,20
Produto interno bruto per capita	853	16.410,58	15.155,23
Esquerda	853	0,1441	0,3514
Direita	853	0,0152	0,1225
Centro	853	0,8205	0,3662
Isenção parcial de IPTU	433	0,2748	0,4469
Isenção total de IPTU	433	0,1778	0,3828

Fonte: Elaboração própria.

Essa análise começa a partir das taxas de conveniamento, com 745 observações. Nota-se que 108 municípios foram excluídos da amostra por não ofertarem vagas em creches. Dessa variável, ainda se pode extrair a média da amostra que determinou 10,56% de conveniamento no estado de Minas Gerais. Deve-se considerar que apenas 257 municípios possuem algum percentual de conveniamento na amostra e os outros 488 componentes da apresentam percentual nulo de conveniamento. Dessa forma, analisando o desvio padrão, tem-se o valor de 0,2379, indicando a dispersão dos valores em relação à média.

A variável Secretaria Municipal de Educação Exclusiva é uma *dummy*, sendo que 1 o município possui secretaria municipal de educação exclusiva e 0, seu caso contrário. Os dados dessa amostra compreendem 853 observações, uma média de 0,6623, isto significa que 66% dos municípios mineiros possuem secretaria municipal de educação exclusiva. Fator que, supostamente, pode influenciar na autonomia das políticas adotadas para a educação. O desvio padrão dessa variável é 0,4731, valor que compreende a dispersão dos valores da variável em relação à média.

Outra variável do modelo é o FUNDEB, que é de extrema importância para este estudo, já que é o primeiro fundo que a educação infantil, etapa creche, passa a ser considerada e com valores definidos. A variável é composta por 853 observações, uma média R\$6.640.449,00; ou seja, este valor significa a média do valor repassado aos municípios de Minas Gerais para todas as etapas da educação. Os valores que distorcem a média tanto para máximo, quanto para mínimo, são R\$24.400.000 como no caso mínimo o município de Douradoquara e R\$95597,93 e para máximo R\$589.615.417,39 como na capital, Belo Horizonte.

A próxima variável para análise é o percentual de crianças até 3 anos em cada município. Essa é, também, uma variável, pois é a partir do percentual de crianças nessa faixa etária que podemos calcular a demanda de oferta de educação infantil, na etapa creche. A partir de Institutos, como o IBGE, ou até mesmo a Fundação João Pinheiro, que possui um banco de dados, com índices dedicados ao estado de Minas Gerais, consegue-se calcular esse dado percentual, que nos exhibe o comportamento do município em relação ao tipo de oferta de educação oferecido. Nos dados dos municípios de Minas Gerais, o percentual de crianças até 3 anos variou entre 4 a 6% da população. Essa variável apresentou 853 observações e apontou uma média de 4,9835% da população de até 3 anos no estado de Minas Gerais. O valor da dispersão da média, chamado de desvio padrão, é relativamente baixo, 0,4079%. Dessa forma, percebe-se que não há tanta dispersão da média, visto que quanto mais próximo de zero se localiza o desvio padrão, menos dispersão apresenta esses dados.

A Taxa de urbanização foi inserida nesse trabalho para explorar os dados de migração das famílias do campo para a capital, em busca de trabalho e melhores condições de vida, o que, a princípio, teria como consequência o aumento da demanda de vagas em creches para matriculas as crianças pequenas. Assim, a variável apresentou 853 observações, uma média de 72,3572% e o desvio padrão de 17,1677% , sendo o valor mínimo de 18,56% como em Frei Lagonegro e o valor máximo de 100% em Santa Cruz de Minas, Confins, São Lourenço, Vespasiano e Belo Horizonte.

A variável Receita Corrente Líquida *per capita* é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei, sendo o site de Transparência da Fazenda. Sua importância diz respeito ao pressuposto de que maior a receita do ente municipal, maior sua capacidade de oferta de vagas em creche. Neste caso, a variável apresentou 852 observações. O município de Rodeiro não apresentou dados na

váriavel, assim foi considerado *missing*. Essa variável possui uma média de R\$2.383,60, e o desvio padrão de 1129,23 de dispersão em relação a média, sendo os municípios representantes de mínimo e máximo, respectivamente, 1.026,78 em Ribeirão das Neves e 15.996,86 em São Gonçalo do Rio Abaixo.

Em seguida, tem-se a variável índice de qualidade geral da educação, que mede a qualidade do ensino nas escolas municipais. A hipótese aqui levantada é que, conforme apontam SHAFIQ, DEVERCELLI e VALERIO (2018), crianças que frequentam creches possuem melhor desenvolvimento no ensino fundamental. Acredita-se que a correlação entre tendência de melhor desempenho no ensino fundamental e oferta de vagas em educação infantil seja um dos elementos motivadores dos municípios na oferta. Este índice é medido variando de 0 a 1, sendo 0 um mal indicador de qualidade e 1 bom indicador de qualidade. Esta variável é composta por 853 observações, com uma média de 0,4112 e um desvio padrão de 0,0669. Isso significa que, além da média estar baixa, mais próxima do valor de um mal indicador de qualidade, o desvio padrão é muito próximo de zero, que como dito anteriormente, indica que a amostra não varia muito de valor, não obtendo uma grande quantidade de distorções entre os valores.

A próxima variável é a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental justificada no trabalho que para a efetivação da etapa obrigatória – ensino fundamental – é feito um esforço maior para ampliação da oferta, comparado à educação infantil – etapa creche – que não é obrigatório, e por sua vez, a expansão se dá de maneira menos custosa, ou seja, uma das possibilidades é através do conveniamento, que justificado na literatura, gera menos custo aos ofertantes. Analisando os dados da Tabela 7, a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental apresentou 853 observações, uma média de 81,57% dos alunos aptos cursando o ensino fundamental, com a faixa etária de 4 a 17 anos. O desvio padrão dessa amostra é de aproximadamente 11% de distorção da amostra em relação a média, sendo que o valor mínimo 33,1% no caso de Santa Cruz de Minas e máximo de 100% listados em cerca de 75 municípios.

Outra variável a ser analisada foi o gasto *per capita* com atividades de educação, variável que faz todo sentido pois, segundo Pinto (2014) e IPEA (2017), variável gasto *per capita* com atividades de educação, é importante para este estudo, pois quanto maior for o valor do gasto *per capita* menor será o recurso disponível, conseqüentemente, a probabilidade da oferta de creches se concretizarem através do conveniamento é maior do que o investimento na rede própria estatal. Essa variável possui 850 observações, cuja média é de 584,73 e o desvio padrão 262,80, representando alta dispersões em torno da média. Caso que chama a atenção na amostra é o do município de Delfinópolis, por apresentar um gasto *per capita* com atividades

de educação nulo. Além disso, faltam dados dos municípios Recreio, São Francisco do Glória e Rodeiro. A análise de máximo e mínimo destacou os municípios de São Gonçalo do Rio abaixo com 3940,55 e Delfinópolis, como dito acima, um dado nulo.

A variável impostos líquidos se justifica no trabalho como arrecadação própria do município, composto por ISS e IPTU, que, por sua vez, testa a hipótese de que, se a receita é maior, haveria mais recurso para se investir na educação de responsabilidade municipal. (IPEA, 2017) Dessa forma, o dado apresenta 853 observações, sendo que a média da amostra foi 72.553,58 e o desvio padrão 530.279,20, numero que justifica a dispersão em torno da média. Ao analisar a amostra como um todo, observam-se valores muito abaixo da média, sendo que, aproximadamente 10% dos municípios, apresentam valores abaixo de 1.000,00, sendo o valor mínimo do município Serra da Saudade com 385,72 e acima de 1.000.000,00 concentra-se 1% da amostra, sendo a capital Belo Horizonte o município com maior arrecadação, 12.111.264,60.

O produto interno bruto *per capita* é a razão do PIB do município pela população do mesmo. Essa variável é relevante para este estudo pois representa mais uma variável financeira que possibilita a hipótese levantada pelos autores (ARAÚJO, 2012; ARAÚJO, 2013; ARRETCHE, 2010; SOARES e MELO, 2016) que se a capacidade arrecadatória é baixa interfere diretamente no modo de oferta de educação escolhido, como neste trabalho vem se desenvolvendo, o conveniamento com instituições privadas sem fins lucrativos. Essa variável apresentou 853 observações, a média de 16.410,58 e o desvio padrão de 15.155,23 que significa valores muito distorcidos em relação à média. Sabendo disso, é possível identificar na amostra que cerca de 1% dos municípios tem o dado em torno da casa dos 5.000,00 enquanto 8% dos municípios apresentam um dado acima dos 30.000,00 como no caso de Araporã com 200.226,30.

A próxima variável de análise é a Ideologia Político Partidária, em que foi dividida em 3 subvariáveis *dummies* esquerda, direita e centro. A variável de esquerda possui uma média 0,1441 e seu desvio padrão 0,3514. Já a variável direita apresentou uma média de 0,0152 e um desvio padrão 0,1225 , a média é baixa, visto que apenas 13 municípios dentro do estado de Minas Gerais elegeram prefeituras com representante de direita. E, por última, tem-se a categoria política com variável de centro que representa quase 85% das prefeituras dos municípios mineiros, a média dessa amostra é 0,8405 e o desvio padrão 0,3662.

Finalmente, as variáveis de isenção parcial e total de IPTU estão ligadas ao modo de oferta de educação de responsabilidade municipal, uma vez que, ao se conceder isenção do IPTU, reduz a capacidade arrecadatória do município, que afeta diretamente a oferta de vagas, sendo o caso da creche afetada principalmente, dado que essa etapa não é obrigatória e o

conveniência passa a ser uma maneira de oferta de baixo custo. (BREMAEKER, 2016) Na análise da variável *dummy* isenção parcial de IPTU tem-se 433 observações e 420 municípios que não possuem dados, sendo lidos pelo programa como *missing*. A média dessa amostra é 0,2748 e o desvio padrão 0,4469 distorções da amostra. E a variável *dummy* isenção total de IPTU apresentou 433 observações, média 0,1778 e desvio padrão de 0,3828.

Em síntese, essa seção tratou de explorar as médias das variáveis, bem como os desvios padrões e seus valores de máximos e mínimos, para que a próxima seção desenvolva comparações de algumas variáveis separadas em grupos que realizam e não realizam conveniência.

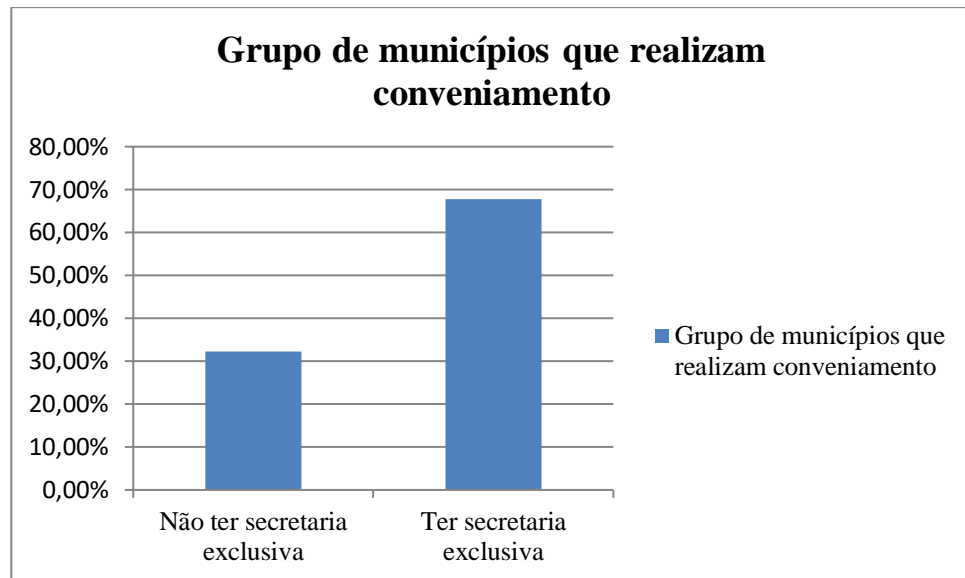
4.3. Análise descritiva da amostra

Essa seção aborda a estatística descritiva da amostra. Para isso, a análise será feita a partir dos 853 municípios mineiros, já citados no estudo, em que 257 optam por ofertar vagas em creche via conveniência com instituições do terceiro setor. Considerando essa proporção, serão feitas algumas comparações com as variáveis *dummies* do modelo, separando em dois grupos, sendo um grupo com os 257 municípios que realizam o conveniência e o outro grupo com os 488 municípios que não realizam conveniência. É importante lembrar que, 108 municípios mineiros não ofertam vagas em creches, e por sua vez, o modelo descarta esses municípios que conseqüentemente estão excluídos desse tipo de análise de grupos. Portanto, o total dessa amostra será de 745 municípios entre os que realizam ou não conveniência.

Para obter esses resultados, estima-se uma variável denominada *txconv* calculada através da taxa de conveniência dada em percentual e foi transformada em *dummy* em que significa: 1 realizar o conveniência e 0 não realizar o conveniência. Dessa forma, a estatística descritiva usará as variáveis: Existência de Secretaria Exclusiva, Categoria Política (Esquerda, Direita e Centro), Isenção Total de IPTU e Isenção Parcial de IPTU.

Iniciando a análise, o primeiro grupo, os que realizam conveniência, possui um total de 257 municípios. Dentre eles, os dados apresentam que dessa amostra 67,70% possuem secretaria municipal de educação exclusiva ou seja, o total de 174 observações, enquanto os outros 32,30%, totalizando 83 municípios, possuem secretaria conjunta com outros setores ou a secretaria está subordinada diretamente à chefia do Executivo, como pode-se observar a seguir no Gráfico 1:

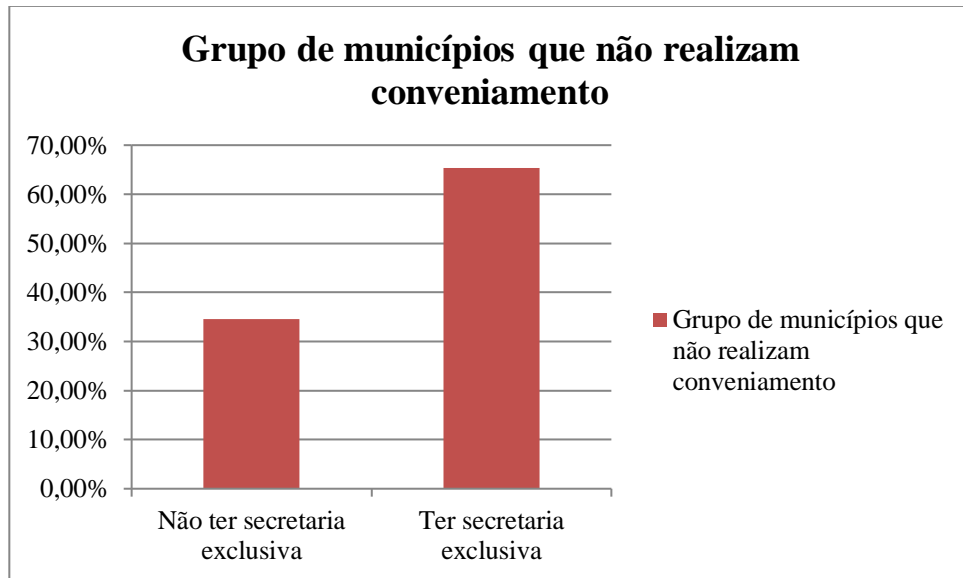
Gráfico 1 - Relação percentual dos municípios que realizam convênio com a variável Secretaria Exclusiva de Educação.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base.

Já no outro grupo, composto por municípios que não realizam convênio, dentre os 488 municípios observados, 65,37%, ou seja, 319 deles possuem secretaria municipal de educação exclusiva. Em contrapartida, 34,63% dessa amostra não possui secretaria municipal de educação exclusiva. Esses dados ficam mais visíveis à análise no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Relação percentual dos municípios que não realizam conveniamento com a variável Secretaria Exclusiva de Educação.



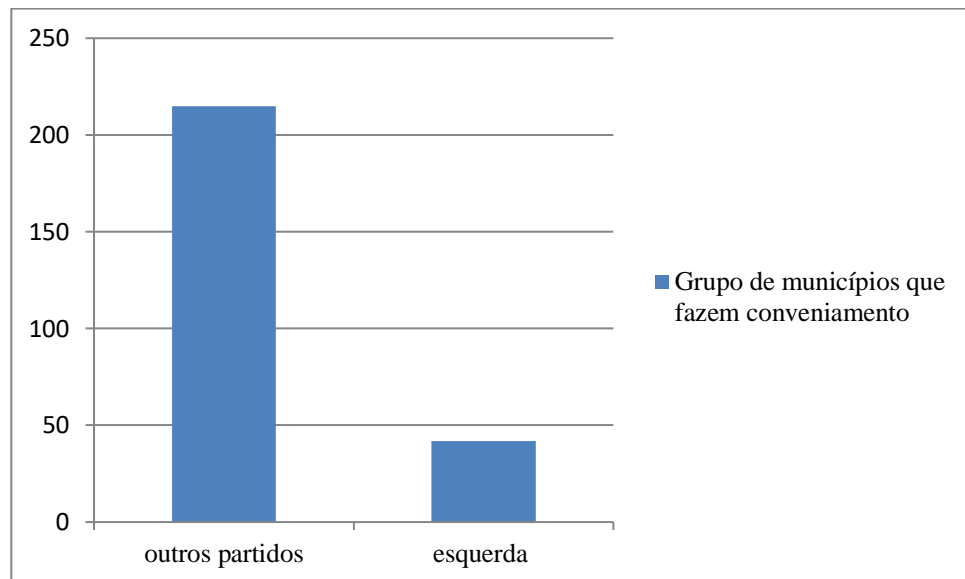
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base.

Essa variável é relevante para este estudo, pois com os dados dos municípios que possuem secretaria municipal de educação exclusiva pode-se concluir que eles possuem autonomia para decidir sobre as políticas de ofertas de vagas na educação infantil, assim como afirmou Pinto (2014).

A próxima variável para análise é a categoria política, uma *dummy* estimada através de uma pesquisa de Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) que possibilitou a separação das categorias esquerda, direita e centro. A partir disso, para fazer a análise estatística criou-se mais 3 *dummies* a partir dessa variável, separando as categorias em variáveis isoladas.

Assim, o primeiro caso estudado será a subvariável Esquerda relacionado com os dois grupos, sendo o primeiro composto pelos municípios que fazem conveniamento e o segundo formado pelos municípios que não fazem conveniamento. Dessa forma, o primeiro grupo, com uma amostra de 257 municípios, apresenta o seguinte dado, exposto pelo Gráfico 3:

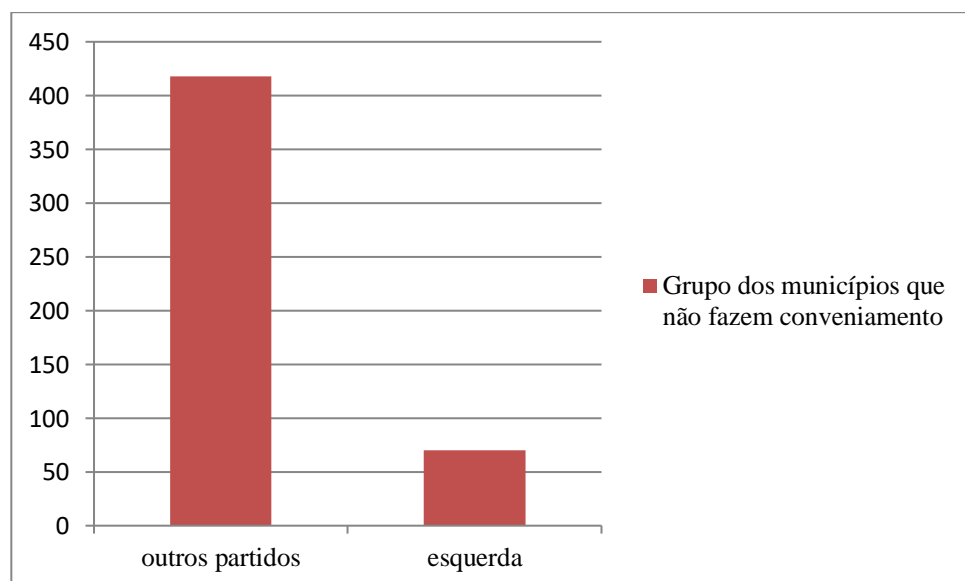
Gráfico 3 - Relação percentual dos municípios que realizam convênio com os Partidos de Esquerda.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base.

A partir do Gráfico 3, é possível identificar que apenas 42 municípios, correspondendo a quase 17% da amostra dos entes municipais que optam pela modalidade convênio na oferta de educação infantil possuem o líder do executivo vinculado à esquerda do espectro político. Já outros 215 municípios, representando 83,66% desse grupo, têm como representantes municipais na Prefeitura outras colorações político-ideológico.

Gráfico 4 - Relação percentual dos municípios que não realizam convênio com os Partidos de Esquerda.

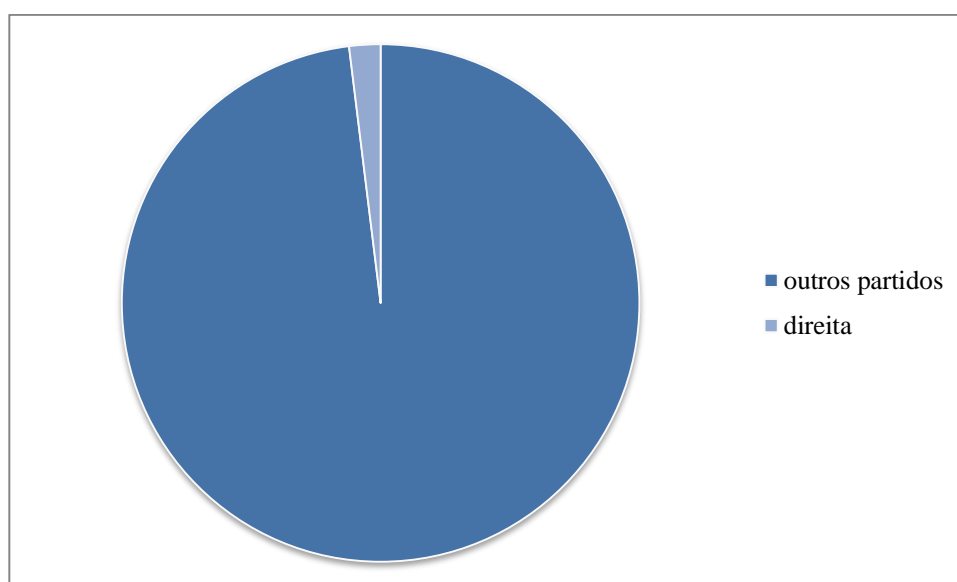


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base.

Já no segundo grupo, constituído pelos municípios que não realizam conveniamento, totalizando 488 municípios, observa-se no Gráfico 4 que, aproximadamente 85% dos municípios, não elegeram um executivo alinhado à esquerda sendo que 70 municípios que não realizam conveniamento para oferta de educação infantil são representados por partidos de esquerda, sendo eles o PCO, PT e PC do B.

A segunda subvariável é a categoria Direita. A referida *dummy* representa 1% do total de municípios mineiros. Para essa análise, o primeiro grupo, os municípios que ofertam educação infantil via terceiro setor possuem apenas 5 municípios, dos 257 da amostra, que possuem prefeituras filiadas à partidos de direita como pode-se perceber pelo Gráfico 5.

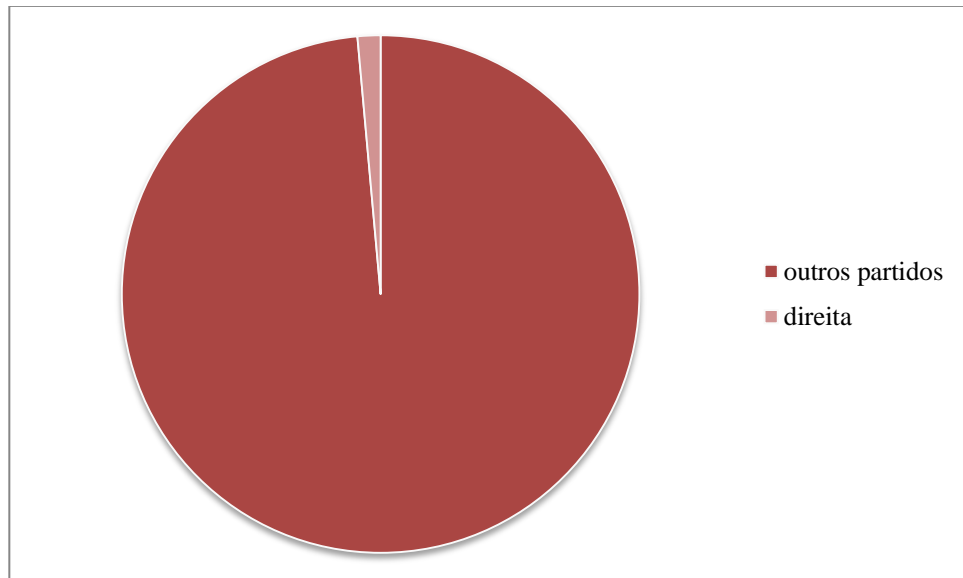
Gráfico 5 - Relação percentual dos municípios que realizam conveniamento, alinhados à direita do espectro político-ideológico brasileiro.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base.

No segundo grupo, é possível observar no Gráfico 6, que os municípios que ofertam todas as matrículas via rede direta possuem perfazem um total de 7 municípios, representando 1,43% do grupo, composto por 488 municípios, que possuem representantes políticos de partidos de direita, sendo eles PSL e PTRB.

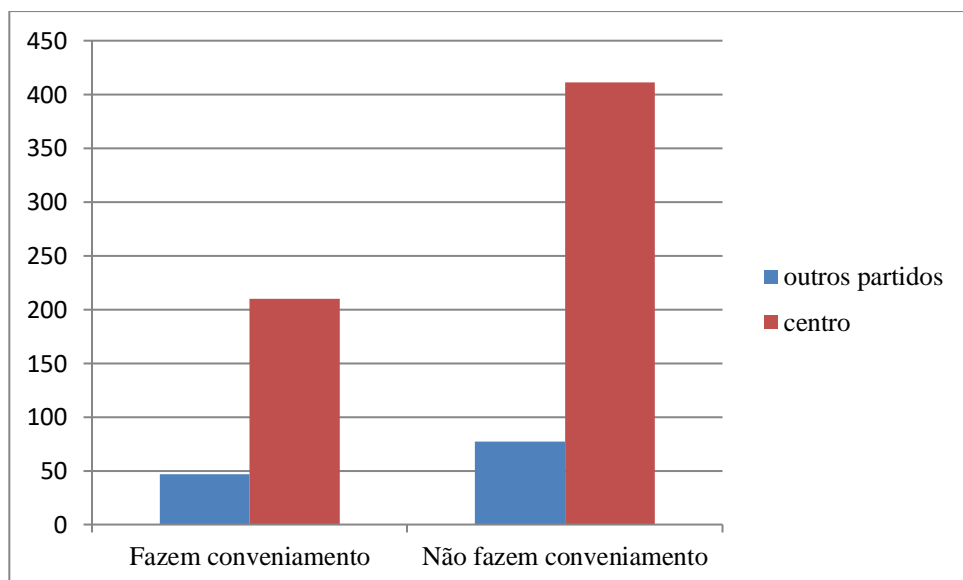
Gráfico 6 - Relação percentual dos municípios que não realizam conveniamento alinhados à direita do espectro político-ideológico brasileiro.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base.

E a terceira subvariável relacionada à Ideologia Político-Partidária é a *dummy* de Centro, na qual estão quase 85% das prefeituras do estado de Minas Gerais. Para realizar a comparação das quantidades de municípios, foi gerado o Gráfico 7:

Gráfico 7 - Relação percentual dos municípios que realizam e não realizam conveniamento, respectivamente, alinhados ao Centro do espectro político-ideológico brasileiro.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base.

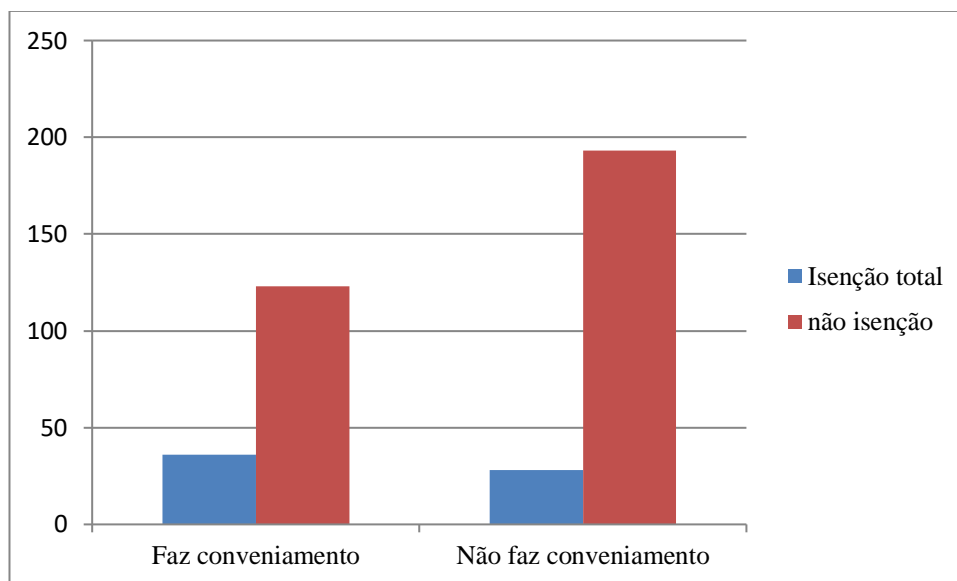
A partir do Gráfico 7, é possível identificar que 210 municípios, do total de 257 municípios que optam por ofertar educação infantil pela rede não-estatal encontram-se

alinhados à coloração político-ideológica de Centro, representando 81,71% da amostra desses entes municipais que ofertam educação infantil via conveniamento. Já 411 prefeituras, das 488 que não fazem conveniamento, identificadas como ocupadas por partidos de centro optam por ofertar todas as matrículas pela rede própria representam aproximadamente 85% da amostra.

As variáveis de isenção de IPTU, parcial ou total, de acordo com a Bremaeker (2016), afetam diretamente na arrecadação própria dos municípios, ou seja, o valor dos 25% determinados pela vinculação. Ao reduzir o valor arrecadado para a educação, a oferta de vagas pelo terceiro setor torna-se mais provável, pois com menos recursos em caixa, os governantes tenderiam a privilegiar transferências para instituição conveniada, uma vez que os valores por aluno/ano seriam menores que os praticados pela rede própria.

A partir dessa constatação, primeiramente, realiza-se a análise da variável isenção total de IPTU, cujo dados foram extraídos dos municípios mineiros, composto por 853 entes municipais, sendo que dessa composição 420 municípios não são aplicáveis. Dessa forma, o programa STATA14 entende que esse dado é um *missing*, e uma amostra final resulta em 433 municípios. Desses entes municipais, 159 deles realizam conveniamento, ou seja, a oferta de educação infantil ocorre, de alguma magnitude, a partir do terceiro setor. Os outros 221 municípios compõem o segundo grupo de análise, sendo os que não ofertam vaga em instituições conveniadas. Através do Gráfico 8 será feita a análise dos dados:

Gráfico 8 - Relação percentual dos municípios que realizam e não realizam conveniamento, respectivamente, com a Isenção Total de IPTU.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base.

Pelo Gráfico 8 é possível afirmar que os municípios que não fazem conveniamento com instituições privadas oferecem menos isenção total de IPTU que o grupo de municípios que realizam conveniamentos, sendo respectivamente, 28 e 36 municípios. Já em relação os municípios que não oferecem isenção total de IPTU dá-se destaque ao grupo dos municípios que não realizam conveniamento com instituições privadas sem fins lucrativos para oferta de educação com aproximadamente 200 municípios da amostra deste grupo, correspondendo a quase 90% dos entes municipais. Diante do exposto, os municípios que realizam conveniamento e não oferecem isenção total de IPTU representam quase que 80% da amostra desde grupo, sendo 123 municípios representativos.

De maneira semelhante para seleção da amostra, a mesma hipótese se aplica à isenção parcial de IPTU, e o modo gerado da amostra também se assemelha à variável isenção total de IPTU, dessa forma, isenção parcial de IPTU também é composta apenas por 433 municípios. Relacionando esse dado com a variável *dummy* txconv¹, identifica-se 380 municípios que relacionam entre fazer ou não fazer conveniamento, os outros 53 municípios estão relacionados aos *missing* da variável txconv. A partir desses esclarecimentos, a Tabela 8 e o Gráfico 9 representam os dados de isenção parcial de IPTU relacionada a *dummy* de conveniamento.

¹ A txconv foi calculada a partir da variável taxa de conveniamento. A estimativa foi feita através do valor mínimo até o máximo igualado a 1, e os valores nulos continuando a 0.

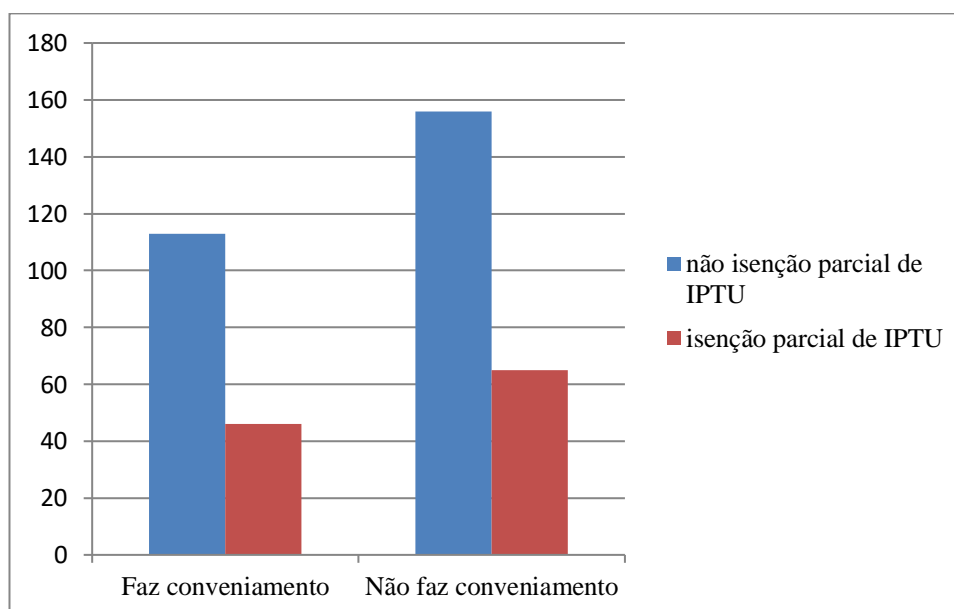
Tabela 8 - Relação percentual dos municípios que realizam e não realizam conveniamento, respectivamente, com a Isenção Parcial de IPTU.

IPTU	Faz conveniamento	Não faz conveniamento	Total
não isenção parcial de IPTU	113	156	269
isenção parcial de IPTU	46	65	111
Total	159	211	380

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base

No Gráfico 9, é possível uma para melhor visualização dos dados relativos à correlação entre Isenção Parcial de IPTU e conveniamento.

Gráfico 9 - Relação percentual dos municípios que realizam e não realizam conveniamento, respectivamente, com a Isenção Parcial de IPTU.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos da base

De acordo com a Tabela 8 e o Gráfico 9, é possível afirmar que a isenção parcial de IPTU está presente percentualmente em 28,93% dos municípios que fazem conveniamentos, mais especificamente, em 46 entes municipais, e em 29,41% dos municípios que não realizam conveniamento com instituições privadas sem fins lucrativos com exatidão de 65 municípios. Já os dados dos municípios que não oferecem isenção parcial de IPTU, tem-se 113 municípios, representando 71% da amostra dos municípios que ofertam matrículas pela rede conveniada e 156 entes municipais, exato 70,6% da amostra dos municípios que ofertam matrículas na rede direta.

Os dados apresentados, e em consonância com a literatura, permite afirmar que a isenção total de IPTU reafirma a hipótese levantada por Bremaeker (2016) que ao oferecer isenção de IPTU reduz o valor arrecadado do município, isto é, 25% determinado pela vinculação. Caso isso afetasse a receita municipal, a hipótese traz aos governantes uma solução para oferta de vaga mediante a contenção de gastos, sendo o conveniamento uma possível alternativa. Com os dados de isenção total de IPTU, é possível identificar que os municípios que oferecem mais isenção de IPTU ofertam um número maior de matrículas via rede conveniada. E o mesmo se aplica aos municípios que não oferecem isenção total de IPTU, destaca-se os municípios que não realizam convenio com instituições privadas sem fins lucrativos com mais 193 municípios ofertando vagas via rede direta enquanto os municípios que realizam conveniamento compõe 123 municípios que não oferecem isenção total de IPTU.

Já o mesmo não se aplica para a isenção parcial de IPTU, que os dados não reafirmam a hipótese de Bremaeker (2016), uma vez que os municípios que não fazem conveniamento possuem mais municípios que praticam isenção parcial de IPTU que a quantidade de municípios do grupo dos que realizam conveniamento, sendo 46 para o grupo que faz conveniamento e 65 para os que não optam pelo conveniamento. Porém, com a não isenção parcial de IPTU, a hipótese foi mantida, dado que 156 municípios que não oferecem isenção parcial de IPTU ofertam vaga via rede direta, enquanto 113 municípios que não oferecem isenção parcial de IPTU oferecem vagas através do terceiro setor. Com isso, pode-se afirmar que a não isenção parcial de IPTU aumenta o valor arrecadado do município e conseqüentemente ele possui mais receita para investir na educação, que no caso, a infantil, e ofertar as matrículas via rede direta.

4.4. Interpretação do modelo *logit*

O modelo de regressão logística foi usado neste trabalho a fim de calcular a probabilidade de ocorrer o sucesso da variável dependente, em pontos percentuais, que neste caso, significa a ocorrência do conveniamento com instituições privadas sem fins lucrativos. Determinado o modelo, o próximo passo foi a identificação das variáveis e a coleta dos dados das mesmas, que foram justificadas através da revisão literária.

A partir disso, começou o tratamento das variáveis e os testes realizados nelas, e por fim, o modelo *logit* ficou definido como:

$$\text{Taxa de conveniamento} = \alpha + \beta_{1i} \text{percentual da população até 3 anos} + \beta_{2i} \text{Taxa de urbanização} + \beta_{3i} \text{fundeb} + \beta_{4i} \text{secretaria municipal exclusiva} + \beta_{5i} \text{Índice de Qualidade Geral da Educação} + \beta_{6i} \text{Taxa de Escolarização Líquida do ensino fundamental} + \beta_{7i} \text{gastos advindo da vinculação}$$

+ β_{8i} Gasto per capita com atividades de educação + β_{9i} Impostos líquidos + β_{10i} Produto Interno Bruto per capita + β_{11i} Receita corrente líquida per capita + β_{12i} Isenção parcial do IPTU + β_{13i} Isenção total do IPTU + β_{14i} categoria politica

Para este modelo, foi necessário que a variável taxa de conveniamento, calculada em percentual fosse transformada em *dummy*, sendo 1 o sucesso, a ocorrência de conveniamento e 0 a não ocorrência de conveniamento. Outra variável que teve de ser estimada em *dummies* foi a categoria política que desmembrou-se em esquerda, direita e centro, sendo que uma delas o programa omitiu, pois só se analisam duas, neste caso, o centro foi excluído.

O programa de análise do modelo *logit* foi o STATA 14, em que inserido a base de dados, possibilitou estimar o coeficiente e verificar a significância das variáveis a seguir. A tabela 9 foi elaborada a partir dos resultados obtidos do programa, em que na coluna dos coeficientes é representado na regressão pelos β_n , e entre colchetes está representado o resultado dos desvios padrões. A coluna de significância representa o percentual que coeficiente é significativo para o modelo. Para obter esses resultados foram calculados os efeitos marginais do modelo *logit*. Visto isso, segue a tabela 9:

Tabela 9 - Análise dos coeficientes e da significancia das variáveis.

Variável	Coefficiente	Significancia
Índice de qualidade geral da educação	0,8286 [0,6160]	-
Taxa de escolarização Líquida do ensino fundamental	-0,0093 [0,0036]	**
Fundeb	6.42e-08 [0,0000]	*
Gastos da vinculação de acordo com art 212	0,0056 [0,0155]	-
Percentual de crianças até 3 anos	-0,0131 [0,1050]	-
Taxa de urbanização	0,006 [0,0026]	**
Receita corrente líquida per capita	-0,0001 [0,0001]	***
Secretaria Exclusiva	0,0957 [0,0752]	-
Gastos per capita com atividades de educação	-0,0006 [0,0003]	***
Impostos líquidos	-1.01e-06 [0,0000]	***
Produto interno Bruto Per capita	4.18e-06 [0,0000]	-
Esquerda	0,0007 [0,0974]	-
Direita	-0,0823 [0,2321]	-
Isenção de imposto total	0,0958 [0,0902]	-
Isenção de imposto parcial	-0,1425 [0,0765]	***

Fonte: Elaboração própria, a partir da extração dos resultados do STATA 14.

Nota: * 1% de significancia; ** 5% de significancia; *** 10% de significancia.

A partir da tabela 9, é possível identificar sete (07) variáveis para análise. A primeira variável analisada é a Taxa de escolarização líquida do ensino fundamental sendo que um aumento de um por cento nesta variável está associado a uma queda de $(-0,0093 \times 100)$ 0,93 pontos percentuais na probabilidade do município optar pela oferta de educação infantil, etapa creche, pela modalidade conveniamento conveniamento, no ponto médio da amostra a 5% de significância. O sinal esperado não foi atendido, uma vez que a hipótese era de que como o ensino fundamental é de responsabilidade municipal preferencial dado que esta etapa é de

frequencia obrigatória recebe preferencia para aplicabilidade de recursos, enquanto a oferta de educação infantil, etapa não obrigatória, a probabilidade é maior que a oferta seja dada através de modalidades menos custosas, portanto, o sinal esperado dessa variável seria o positivo.

A variável FUNDEB é interpretada da seguinte maneira: um aumento de um ponto no valor repassado está associado a um aumento de $(6.42e-08 \times 100)$ 0,00000642 pontos percentuais na probabilidade do município optar pelo conveniamento, no qual o ponto médio da amostra a 1% de significância.

No caso da variável taxa de urbanização a análise foi que um aumento de um percentual na taxa de urbanização está associado a um aumento de $(0,006 \times 100)$ 0,6 pontos percentuais na probabilidade de ocorrência de conveniamento na oferta de creches, para a qual a amostra apresentou 5% de significancia.

A próxima variável de análise é a Receita corrente líquida *per capita* que ao ocorrer um aumento de um ponto na receita corrente líquida per capita produz um impacto negativo na taxa de conveniamento de 0,01 pontos percentuais, no ponto médio da amostra a 10% de significancia. O sinal encontrado dessa variável atende as expectativas da literatura uma vez que o aumento da receita provoca impacto inverso na ocorrência de conveniamento, ou seja, quando se aumenta a receita reduz a oferta de educação infantil através de conveniamentos, possuindo mais recursos para expandir vagas na rede direta. (ARAÚJO, 2012; ARAÚJO, 2013; ARRETCHE, 2010; SOARES e MELO, 2016).

Outra variável de análise é o gasto *per capita* com atividades de educação, este é um dado importante a ser explorado, uma vez que representa a despesa com educação. A interpretação do coeficiente dessa variável significa que se houver um aumento de um ponto nos gastos *per capita* com atividades de educação impacta uma queda de 0,06 pontos percentuais na ocorrência da parceria publico-privada para oferta de educação infantil, no ponto médio da amostra a 10% de significância.

Os impostos líquidos, entendidos como arrecadação própria do município, produz efeito sobre a variável dependente da seguinte maneira: ao ocorrer um ponto de aumento dos impostos líquidos impacta negativamente a ocorrência de conveniamento em 0,000101 pontos percentuais, sendo significativa a 10%. Essa interpretação está em consonância com a literatura, uma vez que, ao obter mais receita, o município possui mais recursos para ofertar vaga na rede direta reduzindo, portanto, a ocorrência do conveniamento com instituições privadas sem fins lucrativos. (IPEA, 2017)

E, por último na análise, e não menos importante, a variável de isenção de parcial de IPTU, com efeito negativo sobre a *dummy* de conveniamento, é interpretada da seguinte forma:

ter o município que oferece isenção parcial de IPTU reduz a probabilidade do município optar por ofertar matrículas em creches via conveniamento em $(0,1425 \times 100)$ 14,25 pontos percentuais, no ponto médio da amostra a 10% de significância. Essa variável não condiz com o que a literatura dispõe, uma vez que, o dado aponta que ao oferecer isenção parcial de IPTU o município reduz em 14,25 pontos percentuais a probabilidade de parceria público-privada para oferta de educação infantil, enquanto a literatura diz o contrário, pois, a isenção parcial de IPTU reduz a arrecadação municipal e conseqüentemente reduz os 25% do valor determinado pela vinculação no art. 212 da Constituição Federal, no qual a hipótese não atendida da literatura dizia que com menos recurso, o conveniamento torna-se uma solução aos governantes para uma oferta de custo inferior a rede direta.

Além desses dados, é possível realizar outras análises, como por exemplo, através do comando *estat class*, no qual ajusta o pseudo R2 e encontra o percentual que o modelo prevê corretamente os valores da variável dependente, no estudo a taxa de conveniamento. Ao aplicar esse teste o valor encontrado foi 80.26%, isso significa que as variáveis independentes estão explicando em quase 80% da variável conveniamento.

Por fim, conclui-se esse capítulo com a Tabela 10 que apresentam os resultados e um resumo da interpretação das variáveis significativas do modelo e o próximo capítulo trata-se das conclusões desse estudo.

Tabela 10 - Descrição de resultados encontrados.

Variável	Significancia	Conclusão
Índice de qualidade geral da educação	Não	-
Taxa de escolarização Líquida do ensino fundamental	Sim	O aumento na variável provoca a queda na probabilidade de utilizar o terceiro setor.
Fundeb	Sim	O aumento de um ponto no valor repassado ao município está associado a um aumento na probabilidade de conveniamento na educação infantil.
Gastos da vinculação de acordo com art 212	Não	-
Percentual de crianças até 3 anos	Não	-

Taxa de urbanização	Sim	O aumento na taxa de urbanização aumenta a probabilidade de ocorrência de oferta via terceiro setor.
Receita corrente líquida per capita	Sim	O aumento na receita corrente líquida per capita reduz a probabilidade de conveniamento.
Secretaria Exclusiva	Não	-
Gastos per capita com atividades de educação	Sim	O aumento da variável implica numa redução da parceria público-privada na oferta de creches.
Impostos líquidos	Sim	O aumento de impostos líquidos produz redução na probabilidade de ocorrência de oferta de creches via terceiro setor.
Produto interno Bruto Per capita	Não	-
Esquerda	Não	-
Direita	Não	-
Isenção total de IPTU	Não	-
Isenção parcial de IPTU	Sim	O aumento de isenção parcial de IPTU impacta negativamente a probabilidade de ofertar educação infantil via conveniamento.

Fonte: Elaboração Própria, com dados do estudo.

Considerações finais

A pesquisa se propôs a calcular e a sistematizar o índice de conveniamento entre municípios e Organizações da Sociedade Civil – OSC's na oferta de creche, no estado de Minas Gerais, bem como buscar possíveis fatores explicativos para a opção de oferta. Para tanto, fez-se uma revisão da literatura sobre a temática da educação infantil no Brasil, na etapa de creche, que corresponde à idade de 0 a 3 anos, considerada um direito, segundo o art. 208, IV, da Constituição Federal, emendado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, embora não direito público e subjetivo.

A pesquisa ainda buscou relacionar a trajetória histórica da creche, desde os indícios de necessidade da sua instituição como assistencialista, até a concretização na legislação como direito educacional do infante. A partir da educação infantil de 0 a 3 anos, inserida na legislação brasileira como direito das crianças, foi necessário desenvolver um capítulo exclusivamente para tratar das leis que pautam a educação infantil, discutindo nele a Constituição Federal de 1988 e as Emendas que levam, diretamente, a mudanças na educação infantil, como a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Marco Legal da Primeira Infância, o atual Plano Nacional de Educação e o financiamento da educação brasileira.

Posteriormente, viu-se a necessidade de discutir, ainda que de forma aligeirada, os moldes do federalismo brasileiro, pois é essencial para entender a lógica de vinculação de recursos da educação infantil brasileira, bem como as condições fiscais dos municípios. Para isso, explicou-se o modelo federalista brasileiro que é uma organização tripla, no qual União, Estados e Municípios compõem os entes federativos e detém autonomia relativa, guardadas as limitações constitucionais. A opção por essa temática relaciona-se a uma hipótese presente na literatura da área de política educacional de que a opção pela modalidade de conveniamento, ou seja, da parceria entre público e privado, teria como principal elemento motivador a baixa capacidade de financiamento da educação dos municípios, devido a sua baixa capacidade arrecadatória e fiscal. Outra abordagem do trabalho foi para o tema governança, no qual autores como Rhodes (1996), Diniz (1996), Tripodi e Sousa (2016) explicam que a interação entre público e privado em educação ou outras políticas públicas é chamado de governança, embora haja uma série de confusões em torno do termo, além de definir o momento o qual que a governança contrasta no Brasil, mais precisamente, nos anos de 1995, com o Plano de Reforma do Aparelho do Estado.

Em seguida, utilizou-se a metodologia do modelo *logit*, com a qual se buscou calcular a probabilidade de ocorrência o sucesso da pesquisa, ou seja, da oferta de creches via conveniamento.

A descrição e o exame dos dados permitiram a que se chegasse às seguintes conclusões sobre o conveniamento no estado de Minas Gerais. A primeira dela é que esse tipo de parceria entre municípios e Organizações da Sociedade Civil – OSC's está presente em 30% dos municípios mineiros, 57% dos municípios não realizam conveniamento e ofertam vagas através de outros arranjos e 13% não ofertam vagas em creches.

A partir desses dados, a primeira conclusão está relacionada a questão do federalismo brasileiro e o financiamento da educação infantil na etapa creche. De acordo com o primeiro resultado, o conveniamento está presente em apenas 30% dos municípios do estado de Minas Gerais, sendo que a oferta de vaga deles ocorre pela maioria dos municípios, 57% exatamente, via rede direta. Conforme foi observado na figura 3, que mapeia o estado de Minas Gerais, foi possível identificar que a maioria dos municípios mineiros possui baixa capacidade arrecadatória, e que, por sua vez, de acordo com a literatura, esta seria uma possível maneira de oferta de vagas, utilizando o terceiro setor, uma vez que ele representaria uma alternativa de baixo custo aos municípios com tal perfil arrecadatório. Entretanto, esse fato não se confirmou neste trabalho, pois foram observados municípios com baixa capacidade tributária e fiscal privilegiando a rede direta estatal e outros com maior capacidade optando pela interação público privada. (ARAÚJO, 2012; ARAÚJO, 2013; ARRETCHE, 2010; SOARES e MELO, 2016)

A segunda conclusão possibilitada pelo trabalho refere-se aos dados e respectiva interpretação das variáveis na Tabela 10, na modelagem *logit*, enfatizando apenas os resultados significativos do modelo, os quais acredita-se que teriam efeito direto sobre a ocorrência de governança na educação infantil que foram a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental, fundeb, taxa de urbanização, receita corrente líquida *per capita*, gastos *per capita* com atividades de educação, impostos líquidos e isenção parcial de IPTU.

Das variáveis significativas que obtiveram resultado positivo sobre a taxa de conveniamento, está o FUNDEB, para o qual foi observado o aumento de um ponto no valor repassado associado a um aumento de $(6.42e-08 \times 100)$ 0,00000642 pontos percentuais na probabilidade do município optar pelo conveniamento, considerando o ponto médio da amostra a 1% de significância. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que os municípios tendem a não transferir o valor integral por aluno, do FUNDEB, à creche prestadora do serviço.

A variável taxa de urbanização também apresentou um resultado estatístico positivo em relação à variável dependente governança educacional, ou seja, o aumento de taxa de interação público-privada relaciona-se a uma maior taxa de urbanização. Assim, o aumento de um percentual na taxa de urbanização associado a um aumento de $(0,006 \times 100)$ 0,6 pontos percentuais na probabilidade de ocorrência de interação público-privada na oferta de creches. Esse resultado encontra respaldo na literatura, uma vez que a população do campo migra para a cidade, ela tende a demandar creche para que os pais possam se inserir no mercado de trabalho.

Por fim, as variáveis Taxa de escolarização Líquida do ensino fundamental, Receita corrente líquida per capita, Gastos per capita com atividades de educação, Impostos líquidos e Isenção de imposto parcial apresentaram significância, mas sinal negativo, portanto, não puderam ser interpretadas como possíveis fatores explicativos da governança. Contudo, esses resultados, no que tange às variáveis acima consideradas inexpressivas para explicar o índice de governança da educação infantil devem ser vistos com cautela. Pesquisas complementares são necessárias, envolvendo amostras de maior alcance e aperfeiçoamentos nas variáveis, sobretudo, aquelas que podem sofrer correlação, o que provavelmente possibilitaria modelos com ajuste melhor. Nesse sentido, essas variáveis que não se mostraram estatisticamente significantes, como receita corrente líquida e gastos per capita com atividades de educação não devem ser desconsideradas e precisam ser testadas em outras situações empíricas.

REFERÊNCIAS

- ABDALLA, P. A. **O pós fundeb no oferecimento de matrículas para aeducação infantil no estado de São Paulo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.
- ABRUCIO, F.L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010; p. 39-71.
- ABUCHAIM, B. de O. Panorama das políticas de educação infantil no Brasil – Brasília: UNESCO, 2018.
- ARAÚJO, R.L.S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.33, n.121, p.1215-1233, dez. 2012.
- ARAÚJO, G.C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.34, n.124, p.787-802, set. 2013.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.53, n.3, p.587-620, 2010.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.
- _____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31 (11): 44-66, 1996.
- BORGHI, R. F. ; BERTAGNA, R. H. . Arranjos institucionais entre o público e o privado para a oferta da educação infantil: um estudo em municípios paulistas.. In: Maria Guiomar Carneiro Tommasiello (Org)... [et al]. (Org.). **Didática e práticas de ensino na realidade escolar contemporânea** [recurso eletrônico] : constatações, análises e proposições.. 1ed.Araraquara/SP: Junqueira & Marin Editores, 2012, v. 3, p. 006420-006431.
- BRASIL. IBGE. **Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade: 2015 / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento**. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017. (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).
- BRASIL. IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- BRASIL. **Secretaria da Receita Federal**. Carga tributária no Brasil – 2016. Brasília, DF: SRF, 2013.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica**. Brasília, DF: Inep, 2016.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Diário Oficial da União. Brasília, 1990.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1996.

_____. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2005.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2006.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2006.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2007.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2009.

_____. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.** Diário Oficial da União. Brasília, 2013.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2014.

_____. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Diário oficial da União. Brasília, 2016.

_____. **Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016.** Diário oficial da União. Brasília, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Senado Federal: Secretaria de Documentação, 2018.

BREMAEKER, François E. J. de. **O potencial de arrecadação do IPTU.** Observatório de Informações Municipais. Rio de Janeiro, 2016.

CAMPOS, Maria Malta. As lutas sociais e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 79, 1991.

CAMPOS, Maria Malta. (coord.); BHERING, Eliana Bahia; ESPOSITO, Yara. et al. **Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Ministério da Educação; Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. (Relatório Final), p. 23-38.

CORREA, B. ADRIÃO, T. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista Adusp**. n. 48, p. 6-13, 2010.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Ensino Fundamental. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. v.2. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

_____. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200. set. 2002.

DINIZ, E. EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. São Paulo em Perspectiva, 10(4): 13-26, 1996.

_____. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*. v. 120, n.2, p. 5-21, mai-ago. 1996.

FALEIROS, V. de P. Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília (DF): IPEA, 2005. p. 171-177.

FERNANDES, F. S. CAMPOS, M, M. Gestão da educação infantil: um balanço de literatura. **Educação em Revista**. v. 31, n. 01, p. 139-167, janeiro-março. 2015.

FIGUEIREDO, A.; Limongi, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

GOLDSMITH, S. EGGERS, W. D. **Governar em rede - O novo formato do setor público**. São Paulo; Brasília: UNESP; ENAP, 2006.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. *Educação e Sociedade*, v. 27, nº. 96, p. 797-818, out. 2006.

KUHLMANN JR, M. **Infância e Educação Infantil uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Editora Mediação, 1998.

_____. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, nº. 14, p. 5-18, mai./jun./jul./ago. 2000.

LOYOLA, P. Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e gastos em educação no Brasil (2000-2014). **Educação & Sociedade**, Campinas, v.38, n.140, p.767-790, 2017.

MADEIRA, R.M.; Tarouco, G. S. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.8, n.15, p.171-186, jan.-jun. 2011.

PIMENTA, C. O. **Avaliações municipais da educação infantil: contribuições para a garantia do direito a educação das crianças brasileiras?**. 2017. Dissertação (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PINTO, J. M. de R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafio aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul./set. 2014.

RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without government. **Political Studies**, Oxford. vol. 44. p. 652-667, set. 1996.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil – o caso da creche, **Cadernos de Pesquisa** (51): 73-79, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1984.

TRIPODI, Z. F, SOUSA, S. K. A Governança em rede na regulação da educação básica mineira: quem governa o que? **Educação em Revista**. UFMG, Belo Horizonte, 32(4): 269- 296, out.-dez. 2016.

TRIPODI, Z. F, DELGADO, DELGADO, V. M. S, RODRIGUES, E. C. Permeabilidade estatal e atores privados na oferta da educação infantil: o que dizem os Planos Municipais de Educação (2014-2024). **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 01-25, 2018.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

ZUCCO Junior, C. **Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. Seminário Legislator Views of Brazilian Governance**. Oxford: Universidade de Oxford, setembro de 2009. p. 1-18.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS – DEECO
COLEGIADO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS



DECLARAÇÃO

Certifico que o aluno Mariellen de Freitas Tioca, autor do trabalho de conclusão de curso intitulado "GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO INFANTIL – ETAPA CRECHE: Caracterização do índice de conveniamento de municípios com Organizações da Sociedade Civil no Estado de Minas Gerais.", efetuou as correções sugeridas pela banca examinadora e que estou de acordo com a versão final do trabalho.

Prof. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi

Orientador

Prof.^a Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi
Zara Figueiredo Tripodi
SIAPE 1.273.443

Ouro Preto, 23 de abril de 2019.