



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JULIO DE MESQUITA FILHO”
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS – RIO CLARO



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

BEATRIZ APARECIDA DA COSTA

**PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: A ATUAÇÃO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO E DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL**



Rio Claro
2018

**PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: A
ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DOS CONSELHOS DE CONTROLE
SOCIAL**

BEATRIZ APARECIDA DA COSTA

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Raquel Fontes Borghi

Tese apresentada ao Instituto de
Biociências, Universidade Estadual
Paulista “Júlio de Mesquita Filho” –
Campus de Rio Claro, como parte dos
requisitos para obtenção do título de
Doutora em Educação.

Rio Claro
2018

C837p Costa, Beatriz Aparecida da
Programas de Privatização na educação infantil : a
atuação do Ministério Público e dos conselhos de controle
social / Beatriz Aparecida da Costa. -- Rio Claro, 2018
188 p. : tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista
(Unesp), Instituto de Biociências, Rio Claro
Orientadora: Raquel Fontes Borghi

1. Privatização da educação.. 2. Educação Infantil.. 3.
Conselhos Municipais.. 4. Ministério Público.. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do
Instituto de Biociências, Rio Claro. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: Programas de privatização na educação infantil: a atuação do Ministério Público e órgãos de controle social

AUTORA: BEATRIZ APARECIDA DA COSTA

ORIENTADORA: RAQUEL FONTES BORGHI

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em EDUCAÇÃO, pela Comissão Examinadora:


Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORGHI
Departamento de Educação / UNESP - Instituto de Biociências de Rio Claro - SP

Profa. Dra. ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA
UFPR / Universidade Federal do Paraná - Curitiba/PR


Profa. Dra. CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO
UFMT / Universidade Federal de Mato Grosso - Cuiabá / MT


Prof. Dr. JAQUELINE DOS SANTOS OLIVEIRA
Prefeitura Municipal de Rio Claro / SP

Profa. Dra. BIANCA CRISTINA CORREA
Universidade de São Paulo / Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto - SP

Rio Claro, 07 de dezembro de 2018

Título alterado para:

Programas de privatização na educação infantil: a atuação do Ministério Público e dos Conselhos de Controle Social

AGRADECIMENTOS

Neste momento tão especial, muito sonhado por mim, que sempre fui minha maior crítica, tenho muito a agradecer, pois sozinha nunca seria capaz de me manter em pé nesta caminhada para atingir o que não acreditava ser capaz.

Agradecer a vida, por ser tão bela, mesmo com suas peripécias, que nos levam ao caos que logo será realinhado em um ponto mais adiante. Agradecer a Deus, por fazê-la tão bela para mim, por me sustentar a cada passo e deixar-me perceber seu agir em minha vida.

A beleza da vida fica ainda mais evidente quando ao olhar ao redor percebo que disponho da maior riqueza do mundo, minha família, que estão sempre presentes em pensamento e no coração, do qual são donos:

Meus pais, José e Helena, nunca terei a capacidade de expressar o tamanho do agradecimento que presto a Deus todos os dias por poder trilhar minha caminhada com vocês. Vocês são minha base, meu acento e minha fortaleza. É em vocês que me inspiro a cada dia. Aqueles que de cada desafio da vida extraem um aprendizado e um sorriso e que com o exemplo me ensinaram a ser tudo que sou.

Minha irmã, Magda, que com distância suficiente para projetar objeto em águas que parecem calmas, esta sempre pronta a me socorrer se com as ondas da água me desestabilizar. Suas provocações e garra não deixam de estar em cada gesto meu, mesmo que interno, em busca de driblar e acomodar o movimento das águas, o que inevitavelmente me fazem avançar.

Ao marido, Jonata, que intempestivamente rompe com a lógica e com os planos para proporcionar um sorriso no rosto daquela que um ponto fixo segue e que com agitação consegue trazer calma. Que seu ombro nunca deixe de ser o ninho no qual mora a paz, a felicidade e a fortaleza em que não mais eu, mas nós – eu e Mariana -, podemos nos apoiar durante a ventania, sem perder o brilho e contemplar a beleza da vida.

Aos meus familiares, agradeço por aceitar os momentos de ausência para a concretização de meu percurso acadêmico e por nunca terem me deixado desistir dos meus sonhos.

Minha gratidão também ao presente que a vida nos dá e que dentro da academia intitulam por orientador, mas que para mim ultrapassa os muros da universidade e torna-se um exemplo de dedicação, delicadeza e competência. Raquel Borghi, obrigada por me proporcionar toda aprendizagem nestes mais de 8 anos juntas, um pouco de você e da UNESP hoje moram em mim. Meu respeito e admiração a você!

Fraternamente também agradeço aos integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), que me proporcionaram grande aprendizagem e contribuíram com as reflexões fundamentais para o desenvolvimento desta tese e a todos servidores da UNESP, especialmente os professores com quem tive aulas e que hoje vivem na minha fala, na forma de olhar e refletir a respeito da educação.

Da mesma forma, meu respeito e agradecimento as Professoras Adriana Dragone, Cássia Domiciano, Bianca Correa e Jaqueline dos Santos Oliveira que contribuíram com o desenvolvimento desta tese ao participarem da banca examinadora, trazendo essenciais reflexões para a evolução da mesma, sempre com muita atenção e competência.

Também não poderia deixar para trás o agradecimento a todos os participantes desta pesquisa que, com paciência e comprometimento, aceitaram colaborar com a realização deste trabalho e a CAPES, tendo em vista que o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

Programas de privatização para oferta de educação infantil a partir de subvenção pública a instituições privadas lucrativas foram identificadas em cinco municípios do interior paulista até o ano de 2009 - Araras, Limeira, Sumaré, Hortolândia e Piracicaba – pela pesquisa “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privadas no Estado de São Paulo” (ADRIÃO et al., 2009). Publicações do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional – GREPPE, indicam que tal modalidade de privatização da educação infantil apresenta ressalvas quanto as condições de atendimento e ao panorama legal brasileiro. Sabendo que existe na sociedade brasileira instrumentos de controle social como os Conselhos Municipais ligados a educação que têm o poder de acompanhamento, proposição e atuação frente a administração pública e figura como o Ministério Público que é um órgão autônomo, independente e defensor da ordem jurídica e de direitos difusos e coletivos, este estudo tem a intenção de compreender e analisar de que forma o Ministério Público, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e os Conselhos Municipais de Educação vêm atuando em relação aos Programas Bolsa Creche, Programa Municipal de Educação Básica (PROEB) e Pró-Creche e suas diferentes problemáticas nos cinco municípios do interior do estado de São Paulo indicados em pesquisa anterior. Para isso, utiliza-se a abordagem qualitativa e instrumentos de coleta de dados como entrevista, pesquisa documental e levantamento bibliográfico. Os resultados do estudo demonstram que os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB estão distantes das discussões envolvendo os programas de privatização da educação infantil municipal, sendo que somente uma gestão de um conselho posicionou-se e realizou ações em relação ao Programa municipal. Já no âmbito do Ministério Público vê-se que questões envolvendo os programas de subvenção as instituições privadas de educação infantil foram alvo de inquéritos civis e um Termo de Ajustamento de Conduta que tinha como objetivo a adequação dos serviços prestados pelas instituições contratadas e a absorção de tais matrículas pela rede municipal.

Palavras-chave: Privatização da educação. Creche. Conselhos Municipais. Ministério Público.

ABSTRACT

Privatization programs to offer children's education from public grants to private profit institutions were identified in five municipalities in Sao Paulo state until 2009 - Araras, Limeira, Sumare, Hortolandia and Piracicaba - by the research "Municipal strategies for the provision of early childhood education: an analysis of public-private partnerships in the State of Sao Paulo"(ADRIÃO et al., 2009). Publications of the Group of Studies for Research in Educational Policy - GREPPE, indicates that such modality of program compliance to children's education presents caveats regarding the offering conditions and the Brazilian legal perspective. Knowing that in Brazilian society exists instruments for social control such as Municipal Councils related to education which have the ability to follow up, propose and act towards the public administration and figures as the Public Prosecutor's Office, which is an autonomous, independent and legal defender of diffuse and collective rights, this study aims to identify and analyze the standings and performance of such institutions in the five municipalities that develop these programs. For this purpose, qualitative approach and data collection instruments such as personal interview, documentary research and bibliographic survey were used. From the survey and analysis of the data collected, it is noticed that the Municipal Councils of Education and the FUNDEB Monitoring and Social Control Councils are distant from the discussions involving the privatization programs of municipal early childhood education, being that only a single council administration took action regarding the municipal program. In the scope of the Public Prosecutor's Office, it is noticed that issues involving the granting programs of private childcare institutions were the subject of four civil investigations and a Conduct's Term of Adjustment which had the objective of ensure the compliance of the services provided by the contracted institutions and the acceptance of such enrollments by the municipal network.

Keywords: Privatization of education. Nursery. Municipal Councils. Public Prosecutor's Office.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Levantamento documental das atas dos CME e CACS FUNDEB	27
Tabela 2: Atas analisadas	29
Tabela 3: Informações dos municípios.	54
Tabela 4: Número de matrículas em creche	58
Tabela 5: Número de Matrículas em Pré-escola.....	59
Tabela 6: Número de matrículas na educação infantil privada subsidia pelo poder público municipal.....	79
Tabela 7: Valor per/capita mensal de subsídio destinado as instituições de educação infantil privadas	81
Tabela 8: Dados de matrículas em creche de Araras indicado no Censo escolar, FUNDEB e Programa Pró-creche.....	87
Tabela 9: Dados de matrículas em creche de Sumaré indicado no Censo escolar, FUNDEB e PROEB	88
Tabela 10: Dados de matrículas em creche de Limeira indicado no Censo escolar, FUNDEB e Bolsa Creche.....	89
Tabela 11: Dados de matrículas em creche de Hortolândia indicado no Censo escolar, FUNDEB e Bolsa Creche.....	90
Tabela 12: Dados de matrículas em creche de Piracicaba indicado no Censo escolar, FUNDEB e Bolsa Creche.....	91
Tabela 13: Número de atas com citações referentes aos programas estudados por município	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Entrevistas realizadas durante a coleta de dados da pesquisa.....	31
Quadro 2: Histórico político-administrativo dos municípios pesquisados a partir do ano de implementação dos programas de subvenção estudados	56
Quadro 3: Breve caracterização dos programas de subvenção pública a instituições de educação infantil privada segundo a legislação municipal	67
Quadro 4: Comparação das obrigações dos interessados em firmar parceria com o poder público de Sumaré.....	116
Quadro 5: Características dos conselhos estudados.....	124
Quadro 6: Citações nas atas dos CME referente aos Programas de subvenção pública a instituições privadas de educação infantil.....	132
Quadro 7: Citações nas atas dos CACS FUNDEB referente aos Programas de subvenção pública a instituições privadas de educação infantil.....	150

LISTA DE ABREVIATURAS

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CMDCA – Conselho Municipal da Criança e Adolescente

CME – Conselho Municipal de Educação

CACS FUNDEB – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GREPPE - Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional

MP – Ministério Público

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação e Cultura

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PJ – Promotoria de Justiça

PPS – Partido Popular Socialista

PROEB - Programa Municipal de Educação Básica

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partidos dos Trabalhadores

SME – Secretaria Municipal de Educação

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Objetivo geral	23
Objetivos específicos no âmbito do Ministério Público	24
Objetivos específicos no âmbito dos conselhos de controle social	24
Desenvolvimento metodológico	24
1. MINISTÉRIO PÚBLICO E OS CONSELHOS DE GESTÃO E CONTROLE SOCIAL	33
1.1 Origem histórica do Ministério Público.	34
1.2 O Ministério Público no Brasil até a Constituição de 1998	35
1.3 Da organização, função e instrumentos do Ministério Público	37
1.4 Princípios e garantias do Ministério Público	42
1.5 A atuação do Ministério Público na educação.	43
1.6 Controle social e os conselhos gestores da educação	45
1.7 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	47
1.8 O Conselho Municipal de Educação	49
1.9 A participação nos conselhos.	51
2. DA CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS AOS PROGRAMAS DE SUBVENÇÃO	53
2.1 Panorama geral dos municípios	53
2.1.1 Dados educacionais gerais.	57
2.1.2 As matrículas de cada município em foco	59
2.2 Os programas de subvenção às instituições privadas de educação infantil	65
2.2.1 Contornos gerais e normatizações.	65
2.2.2 Concessão, convênio e contrato.	74
2.2.3 Subvenção em números.	78
2.2.4 Condições de atendimento das instituições privadas subvencionadas	83
2.2.5 Instituições privadas e alunos considerados na distribuição dos recursos do FUNDEB	86
3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS BOLSA CRECHE, PRÓ-CRECHE E PROEB	93
3.1 Promotoria de Justiça do Patrimônio Público.	93
3.2 Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude.	97
3.3 Atuação do Ministério Público de Sumaré em relação ao PROEB	103
3.3.1 Considerações preliminares do TAC	105
3.3.2 Os compromissos firmados	112

4. A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE GESTÃO E CONTROLE SOCIAL EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS DE SUBVENÇÃO PÚBLICA A CRECHES	
PARTICULARES	124
4.1 Conselho Municipal de Educação	129
4.2 O que dizem os Planos Municipais de Educação	145
4.3 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	149
4.4 A relação entre os Conselhos de gestão e o Ministério Público	158
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	161
REFERÊNCIAS	165

INTRODUÇÃO

A legislação brasileira desde 1988, com a Constituição Federal (CF) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) –1996, garante a criança de 0 a 3 anos o direito a educação de qualidade, devendo ela ser ofertada de forma gratuita em instituições públicas, designando ao Estado o dever de garantir tal atendimento.

A creche, somente teve seu caráter educacional reconhecido em lei com a CF de 1988, que em seu artigo 208 estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de diversos pontos, entre eles a educação infantil, “em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 1988).

Em 1996, a LDB vem regulamentar a CF/88, reafirmando o direito da criança à educação infantil e incumbindo aos municípios, em seu artigo 11, inciso V, a responsabilidade por “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas [...]”. Como novidade, a LDB institui a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, organizando-a em creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos)¹ (BRASIL, 1996).

Anteriormente a tais legislações, a creche era reconhecida como um serviço de assistência aos pobres e necessitados, seu atendimento era ofertado, na maioria das vezes, por entidades da sociedade civil, que recebiam financiamento público para o fim que se propunham (KUHLMANN, 1998).

A promulgação de tais leis, do ponto de vista político-jurídico, modificam o caráter geral da creche, pois ela passa de um âmbito assistencial para um âmbito educacional, tendo reconhecido em lei a obrigatoriedade de sua oferta pelo Estado. Tais modificações na legislação representaram grandes avanços em prol da educação infantil, o que se entende também por uma resposta a reivindicações sociais históricas de pais, profissionais da educação e pesquisadores da área (KUHLMANN, 1998).

Entretanto, a década de 1990 foi marcada por políticas restritivas ao papel do Estado na educação, assim como pelo foco do financiamento e universalização no Ensino Fundamental, que foi materializado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

¹ Originalmente a LDB de 1996 elencava que a pré-escola deveria abarcar alunos de 4 a 6 anos, entretanto a Lei nº 11.114 de 16/05/2005 juntamente com a Lei nº 11.274, de 6/02/2006, normatizam que a pré-escola, somente atenderia alunos de 4 e 5 anos, incluindo assim os alunos de seis anos no ensino fundamental.

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF instituído pela Lei n.º 9.424/1996 (PERONI, 2013).

O FUNDEF se constituía como um fundo de financiamento de abrangência estadual e extensão nacional, com duração de 10 anos que subvinculava grande parte dos recursos vinculados à educação de estados e municípios e destinava-se ao financiamento específico do ensino fundamental.

A implantação do Fundo influenciou a municipalização do ensino fundamental, em busca de maiores recursos para o município (BORGHI, 2000) e trouxe consequências para a efetivação do direito à educação básica, que compreende além do ensino fundamental e suas modalidades, a educação infantil e o ensino médio que sem vinculação financeira específica ficaram em segundo plano.

Com isso, nesta década a educação infantil sofreu duplamente pelo fato da municipalidade ser a principal responsável pela sua oferta e seus esforços organizacionais e financeiros estarem voltados principalmente para o ensino fundamental.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB instituído pela Lei n.º 1.494/2007 substituiu o FUNDEF mantendo muitas de suas características básicas e avançando em outros aspectos, como o fortalecimento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social e a alargamento da destinação do financiamento do fundo para toda a educação básica.

Segundo Sena (2008, p. 322-323) “a inclusão das creches não estava prevista na proposição enviada pelo Poder Executivo e ocorreu com a ampla mobilização da comunidade educacional, particularmente do denominado movimento Fraldas Pintadas e do compromisso assumido pelo Congresso Nacional”.

Na visão de Pinto (2007, p. 888) o Fundo “representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas” ao permitir o repasse permanente de recursos públicos para instituições privadas de educação infantil e educação especial sem finalidade lucrativa.

Para a inclusão de tais matrículas para recebimento de recursos do Fundo, as instituições devem satisfazer alguns requisitos, como: não possuir fins lucrativos, ser comunitária, confessional ou filantrópica, em caso de encerramento das atividades assegurar que seu patrimônio seja destinado a instituição congênere, oferecer atendimento educacional gratuito, igualdade de condições de acesso e permanência na escola ao aluno (BRASIL, 2007).

Entende-se que a incorporação na lei dessa questão e o menor fator de ponderação do repasse do FUNDEB para instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas ao poder público, em comparação aquele praticado na mesma etapa educacional ofertada diretamente pelo poder público, reflete o contexto político da época e a incorporação de uma questão histórica ligada a oferta da educação infantil por instituições privadas, em que o Estado prestava auxílio financeiro as instituições privadas, mas não atendia as necessidade totais das mesmas, na maioria das vezes. Ficando a cargo das instituições buscar outras fontes de recurso para manutenção e prestação do serviço de assistência as crianças e mães necessitadas² (FÜLGRAFF, 2008; KUHLMANN JR, 1998).

Dois anos após a promulgação do Fundeb, pelo alto número de acordos firmados entre o poder público e instituições privadas para oferta de educação infantil, o Ministério da Educação publica o documento “Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de Educação e instituições comunitárias, confessionais ou Filantrópicas sem Fins lucrativos para a oferta da Educação Infantil” (BRASIL, 2009).

Tal documento ressalta que “o Brasil desenhou uma trajetória histórica em que o Estado formulou e estimulou uma política de atendimento baseada na parceria com instituições privadas sem fins lucrativos”, o que “foi e é uma realidade que assegura, na maioria dos municípios, o atendimento a um número significativo de crianças, em geral, da população pobre e vulnerabilizada” (BRASIL, 2009, p. 07).

Com isso, o documento declara possuir o objetivo de trazer um guia as “Secretarias e Conselhos Estaduais e Municipais de Educação nas questões referentes ao atendimento de crianças de zero a seis anos de idade realizado por meio de convênio da Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação com instituições privadas, sem fins lucrativos”, tendo em vista a multiplicidade de formas que tais convênios vinham ocorrendo (BRASIL, 2009, p. 03)

Tais políticas inauguradas a partir da década de 1990 foram resultante de um processo mais amplo promovido por uma nova lógica política introduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente a partir de 1995 com a proposta do Plano de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, elaborado pelo MARE – Ministério da

² Pinto (2000) e Guimarães e Pinto (2001) salientam que uma boa educação tem custos e que eles não são baixos, dessa forma, quanto menor o valor disponível, mais difícil é a oferta de uma educação de qualidade. Essa questão é particularmente importante ao levar-se em consideração pesquisas como a de Cruz (2001), Susin (2008), Costa (2005), Oliveira (2013) e Costa (2014) que demonstram condições de atendimento precarizadas em instituições privadas de educação infantil subvencionada pelo poder público.

Administração Federal e Reforma do Estado, que tinha a sua frente o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

O movimento da Reforma do Estado tinha como prerrogativa o que se chamou de crise do Estado, que “ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentra-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente” (BRASIL, 1995, p. 10), por este motivo seria necessário reformá-lo em busca de uma administração pública gerencial que é:

baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é que dá legitimidade às instituições e que, portanto se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 10).

Com enfoque na eficiência, no controle de resultados, no fortalecimento do gerencialismo e na supremacia da lógica privada, as modificações promovidas no cenário político teriam o objetivo promulgado de o Estado deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”, com a utilização de estratégias de privatização, terceirização e publicização em diversos âmbitos, inclusive na educação (BRASIL, 1995, p. 4).

Tais estratégias foram idealizadas a partir de um plano de Estado que deveria ser dividido em quadro setores: núcleo estratégico³, atividades exclusivas do Estado⁴, Serviços não exclusivos⁵ e produção de bens e serviços⁶. Os dois primeiros permaneceriam sob a propriedade pública, o terceiro passaria para o público-não-estatal através de um processo de publicização e o quarto para a esfera privada.

Compreendia-se nesse plano, que a educação estaria dentro do âmbito dos serviços não exclusivos do Estado, assim ela deveria passar por um processo de publicização, em que sua oferta realizar-se-ia por meio de instituições públicas-não-estatais.

Tal publicização perpetrada pelo PDRAE atingiu principalmente a educação infantil, em especial a creche, que como ressaltado anteriormente, já apresentava uma fragilidade histórica por conta de sua oferta tradicionalmente advir de conveniamentos entre o poder público e instituições privadas.

³ Poder Legislativo, Poder Judiciário, presidência, cúpula dos ministros e Ministério Público.

⁴ Regulamentação, segurança pública, fomento, seguridade social básica e Fiscalização.

⁵ Universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus.

⁶ Empresas estatais.

Peroni (2003, p. 69) indica que as estratégias do PDRAE, na realidade, buscam “retirar responsabilidades do Estado, o qual quer transferir para a sociedade, tarefas que eram suas, no que se refere às políticas públicas e principalmente às políticas sociais”, incentivando, assim, a constituição de parcerias entre a esfera pública e privada.

Assim como a autora, outros críticos de tal reforma reforçam que a dita publicização nada mais é do que a desresponsabilização do Estado por parte dos atendimentos sociais, sendo estes transferidos para a sociedade civil por intermédio de diversos instrumentos jurídicos, com isso, caracterizando-se na realidade de um processo de privatização dos serviços sociais (ADRIÃO et al., 2009; BORGHI, ADRIÃO, ARELARO, 2008; COSTA, 2014; PERONI, 2003).

De forma geral, entende-se por privatização da educação pública⁷ o processo que tem subordinado a mesma aos interesses do setor privado com ou sem fins lucrativos, assim como aos interesses de corporações ou de organizações a estas associadas (ADRIÃO, 2015, 2018). Desta maneira, ao tratarmos das parcerias suscitadas por tal processo de privatização não nos referimos a relação colaborativa entre setores que atuariam horizontalmente, como o termo “parceria” pode parecer.

Costa (2005, p.17) cita que as instituições de educação infantil privadas subvencionadas, ao surgirem na década de 1970, tiveram duas vertentes distintas de motivação para sua formação:

Por um lado, o forte discurso antiescolar, amparado em toda uma avalanche de análises que caracterizavam os sistemas educacionais, sobretudo como aparelho de dominação social e reprodução do *status quo*. [...] Por outro lado, agências internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), associações religiosas, entidades filantrópicas e agências internacionais, as máquinas estatais estimulavam um certo tipo de comunitarismo como forma de expandir o atendimento educacional a setores sociais excluídos do acesso a ele.

Com isso, entende-se que, nas décadas de 1970/80, o surgimento do terceiro setor em torno da assistência a faixa etária de 0 a 3 anos dispunha de um discurso intenso para justificá-lo, principalmente quando se vinculava à supremacia da gestão local e da participação comunitária, na qual a democracia seria exercida por meio da participação popular direta (COSTA, 2005, p.17).

Mais recentemente, ao discutir a oferta de vagas em creches não-estatais conveniadas/financiadas pelo poder público, Gouveia (2009, p. 46) afirma que:

⁷ Quando citamos a educação pública, nos referimos aquela financiada e gerida pelo Poder Público (ADRIÃO, 2018).

Subvencionar entidades comunitárias tem sido uma estratégia de ampliação de vagas utilizada por governos de todos os matizes partidários no Brasil. Ainda que à esquerda do espectro político tal prática seja adotada, compreende-se aqui que essa estratégia corresponde a uma tese de direita, pois, em geral, está associada à falta de recursos para o provimento direto das vagas em estabelecimentos públicos. Na literatura recente ou nas experiências divulgadas, não foram encontrados argumentos quanto à pertinência da realização de convênios por razões pedagógicas ou de estratégia de autogestão comunitária, argumentos esses que poderiam aproximar-se de teses desestatizantes à esquerda.

Desta maneira, entende-se que os convênios realizados no âmbito público-privado constitui-se como uma construção cultural e histórica ligada ao assistencialismo na creche, porém vê-se que há uma distinção entre a ausência histórica do Estado que deu espaço a proliferação dos convênios e o momento atual, em que há uma efetiva política de responsabilização da esfera privada pela oferta de educação infantil, que pode ser materializada pela regulamentação, instrumentalização apresentada anteriormente e ampliação do número de subvenção pública às instituições sem fins lucrativos, mas também pela criação de programas de oferta de educação infantil a partir de acordos firmados com instituições privadas com finalidade lucrativa, como veremos adiante (BORGHI et al., 2012; 2014).

Estudos como de Adrião et al. (2009), Borghi et al. (2012), Costa (2014), Domiciano (2009) e Oliveira (2013) debruçaram-se sobre tal processo de privatização na educação infantil, principalmente no que se refere a acordos firmados com instituições privadas com finalidade lucrativa, consideram que tal movimento apresenta-se como um “rearranjo” dentro do contexto de privatização na educação infantil já praticado.

No âmbito da pesquisa de Adrião et al. (2009) e Borghi et al (2012), que será utilizada como alicerce para este estudo, foram identificados, até 2009, cinco municípios paulistas que realizam esse tipo de parceria, são eles: Piracicaba, Limeira, Hortolândia, Sumaré e Araras.

Regidos por legislação municipal, os programas não estão contemplados em legislações nacionais, como a Constituição Federal (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

A CF de 88 possibilita, dentro da área educacional, a existência de escolas públicas estatais, mantidas pelo poder público; escolas privadas sem finalidade lucrativa, com possibilidade de pleitear subsídios estatais; e escolas privadas *strito sensu*, ou seja, aquelas que possuem finalidade lucrativa e com isso pertencentes ao âmbito do mercado, dentro da

lógica do lucro, não sendo permitida a elas isenção de impostos e recebimento de recursos públicos (OLIVEIRA, 2005).

Esse aspecto é tratado pela CF/88 em seu artigo 213, que determina que:

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).

A LDB 1996 vem complementar o que foi definido pela CF 88 em relação à distinção das esferas público e privado, melhor explicitando o que se entende por escolas privadas:

Art. 20º. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

Atualmente, com as experiências de privatizações na área educacional, observa-se que a determinação da CF de 88, referente às instituições privadas com finalidade lucrativa não possuem possibilidade de adquirir recursos públicos e isenção de impostos, vem sendo desconsideradas.

As legislações que criam, autorizam e regulamentam tais programas de parcerias declaram que o financiamento para a compra de vagas em instituições privadas advém de recursos próprios do poder público municipal, entretanto pesquisa como a de Borghi (2012), Casagrande (2012), Costa (2015) e Domiciano (2009) indicam que há indícios de que matrículas em instituições privadas com finalidade lucrativas financiadas pelos programas de subvenção estudados vêm sendo “transformadas” em públicas ou privadas sem finalidade lucrativa no censo escolar, o que impacta na captação de recursos advindos do FUNDEB e também estaria em desconformidade com o legislação nacional, principalmente com o artigo 8º da lei nº 11494, de 20 de junho de 2007.

Da mesma forma que a CF/88 atribuiu ao Estado o dever de garantir a educação gratuita e de qualidade, ela também contempla órgãos de defesa da ordem jurídica e conselhos de controle social que tem a função de proteger e atuar na defesa dos direitos dos cidadãos, um destes mecanismos é o Ministério Público (MP).

Segundo Silveira (2006), antes da CF/88 “o papel do MP brasileiro era auxiliar o Poder Executivo e ser responsável pela acusação criminal. No período republicano, o MP assume características de uma instituição autônoma e com atribuições próprias.”

Com a CF/88 o MP conquista a incumbência da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, tendo para isso autonomia funcional e administrativa e independência dos demais poderes do estado (BRASIL, 1988).

Na área educacional o MP pode ser um importante articulador para garantir o direito a qualidade educacional e o cumprimento legal das ações e programas que envolvem a educação (NUNES, 2012).

Em relação ao financiamento da educação Nunes (2012) que é Assessor da área educacional do Ministério Público de São Paulo, salienta que o FUNDEB promoveu significativos avanços na Educação Básica e atualmente é sua principal fonte de financiamento.

Por outro lado, as verbas do FUNDEB são as que mais indevidamente são utilizadas pelos gestores, pois é comum a prática de prefeituras utilizar-se de recursos do FUNDEB para custear despesas alheias à manutenção e desenvolvimento da educação básica, contrariando o artigo 21, § 1º, da Lei 11.494/2007, sem contar as frequentes fraudes e desvios em diversos municípios brasileiros (NUNES, 2012, p.04)

Pedrozo (2014) ressalta que é responsabilidade do Ministério Público atuar de forma preventiva e repressiva, se necessário, junto ao órgão responsável para que ele realize uma adequada utilização das verbas do FUNDEB, utilizando-se de contatos periódicos com o Tribunal de Contas, Conselhos ligados à educação como o Conselho do FUNDEB, entre outros órgãos de controle social.

Em pesquisa Oliveira (1999, p. 67) apresenta exemplos de atuação do Ministério Público em casos educacionais visando a conquista de vagas e a adequação de condições de funcionamento de unidades de ensino. O autor ressalta que no segundo caso “apesar de não se destinar a conseguir vaga, é importante, pois coloca em debate a questão da garantia de um Padrão de Qualidade de Ensino como componente do Direito à Educação”.

Assim como aponta Silveira (2010), pesquisas que evidenciam a atuação do Ministério público na área educacional ainda são escassas e necessitam de maior aprofundamento.

Além do Ministério Público a sociedade brasileira possui outros espaços de acompanhamento e participação nas políticas públicas educacionais, como é o caso dos conselhos de gestão e conselhos de controle social. Na educação, têm-se três principais conselhos instituídos nos municípios: Conselho Municipal da Educação, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

De acordo com a Lei número 11.494 de 2007, todo município brasileiro deve criar e manter um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, que é um colegiado formado por representantes da sociedade civil e agentes ligados diretamente a educação, que possui como prerrogativa principal o acompanhamento e controle da distribuição, da transferência e da aplicação dos recursos do Fundo, supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e da realização do censo escolar anual, assim como instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas.

O Conselho Municipal de Educação, por sua vez, não é obrigatório por legislação federal específica, mas fortemente indicado como órgão promotor de gestão democrática na educação e deve garantir a participação popular e da comunidade escolar nas questões educacionais do município, podendo ser instituído por legislação municipal com caráter consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador, entre outros.

Tendo em vista o panorama apresentado, pretende-se nesta pesquisa compreender e analisar de que forma o Ministério Público, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e os Conselhos Municipais de Educação vêm atuando em relação aos Programas Bolsa Creche, Programa Municipal de Educação Básica e Pró-Creche e suas diferentes problemáticas em cinco municípios do interior do estado de São Paulo.

A intenção de realizar tal estudo surgiu das pesquisas de iniciação científica e mestrado em educação realizadas pela autora⁸ dentro do contexto de investigações do GREPPE-Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional.

⁸ Tais pesquisas foram intituladas, consecutivamente, como “Oferta educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 10.001 a 50.000 habitantes” (COSTA, 2011) e “Programa Pró-Creche e o atendimento público municipal: um olhar para as condições da oferta de educação para a primeira infância” (COSTA, 2014).

O GREPPE desenvolve pesquisas interinstitucionais dentro do “âmbito nacional e internacional, priorizando as relações contemporâneas entre os setores público e privados para a oferta, a gestão e o financiamento da educação básica e as consequências dessas relações para o direito à educação”⁹.

O grupo integra docentes, pesquisadores, alunos de graduação e pós-graduação de três universidades públicas de São Paulo – Unesp-Rio Claro, USP – Ribeirão Preto e Unicamp – Campinas.

A primeira pesquisa interinstitucional¹⁰ que fundamentou os dados utilizados para o delineamento desta pesquisa de doutorado teve por “objetivo analisar a natureza e as consequências de parcerias firmadas entre os setores privado e governos municipais paulistas para atendimento da educação infantil e do ensino fundamental” (ADRIÃO et. al, 2012, p.534). Segundo as autoras:

A pesquisa envolveu duas etapas distintas. Na primeira, foi realizado um mapeamento das parcerias público-privadas que envolvessem a educação infantil e o ensino fundamental, por meio de consultas a representantes das 645 administrações municipais do estado de São Paulo. Para efeito de caracterização, em tais consultas buscou-se identificar a natureza das parcerias, o tipo de instituição privada implicada e a modalidade (ADRIÃO et. al, 2012, p.535).

O estudo elaborou um banco de dados que apresentava as informações dos 645 municípios paulistas pesquisados e das parcerias entre o poder público e a esfera privada relacionada à oferta ou a gestão educacional.

Foram identificadas nesta oportunidade três principais modalidades de parcerias: compra de “sistemas de ensino”; assessoria privada para a gestão educacional e subvenção pública para oferta de vagas em estabelecimentos privados com e sem finalidade lucrativa, principalmente no que se refere a instituições de educação infantil (ADRIÃO et. al, 2012, p.535).

A compra de “sistemas de ensino” foi identificada pelo estudo em 161¹¹ dos 645 municípios paulistas, de 1994 a 2007, e se realiza através da aquisição de materiais escolares e outros produtos que envolvem formação docente e monitoramento do uso dos materiais adquiridos. Segundo a pesquisa (ADRIÃO et al., 2009, p. 129), tais empresas “mais do que meras fornecedoras de materiais e equipamentos, passam a incidir sobre o

⁹ Informação disponível no site do grupo que pode ser acessado em: www.greppe.fe.unicamp.br

¹⁰ “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise das parcerias público-privado no Estado de São Paulo” (ADRIÃO et al, 2009)

¹¹ Sendo que destes 150 são municípios de até 50.000 habitantes.

desenho da política educacional local e sobre a organização do trabalho docente e administrativo desenvolvido em cada uma das unidades de ensino da rede pública”.

Em seu segundo achado, a pesquisa apresenta que a assessoria privada para a gestão educacional municipal, algo já usado no contexto educacional brasileiro, vem se tornando algo mais frequente nos últimos anos, sendo que de 1996 a 2008, 51 dos 645 municípios paulistas utilizaram desse tipo de assessoria privada na gestão educacional, principalmente nos municípios de até 50.000 habitantes (ADRIÃO et al., 2009).

Essa estratégia é mais um meio pelo qual o “setor privado amplia seu mercado, ao incidir sobre o espaço público na mesma medida em que o setor público transfere parcela de suas responsabilidades para com a educação à iniciativa privada” (ADRIÃO et al., 2009, p.129).

Por fim, a pesquisa identifica um grande número de municípios que realizam subvenção pública para oferta de vagas em estabelecimentos privados, principalmente no que se refere a instituições de educação infantil, com arranjos diferenciados entre o público e instituições privadas (ADRIÃO et al., 2009).

Os resultados do estudo de Adrião et al. (2009) foram utilizados como base para outros que envolveram cada uma das modalidades de parceria identificadas. Dentre eles, o estudo de Borghi et. al. (2012) que teve por objetivo identificar e analisar como os 138 municípios levantados por Adrião et. al (2009) estabelecem suas relações com instituições privadas para a oferta educacional em creches e pré-escolas.

Para isso, durante o ano de 2010 e 2011, foi realizado novo levantamento junto a representantes governamentais detalhando informações sobre: tipo de instituição privada parceira; tipo de instrumento de normatização das parcerias; justificativa para a opção pela parceria; forma de contabilização das matrículas das instituições parceiras; faixa etária atendida pelas instituições parceiras; e formato da subvenção pública às instituições privadas¹² (BORGHI et al., 2012).

Como resultado, a pesquisa indicou que no estado de São Paulo, dentre os anos de 2010 e 2011, praticou-se uma diversidade de formas de subsídio às instituições, como a destinação de: valor fixo à instituição; valor estimulado a partir do número de alunos matriculados, itens para a manutenção do funcionamento da instituição ou mesmo um conjunto destes. Como instrumento de normatização da parceria, viu-se a recorrência do

¹² É dentro de tal pesquisa que insere-se o estudo realizado como iniciação científica da autora desta tese de doutorado.

uso do termo de convênio, aparecendo em segundo lugar o emprego de termos de concessão e outras formas de contrato (BORGHI et al., 2012)..

Identificou-se também que além dos municípios firmarem parcerias com instituições sem finalidade lucrativa, houve a incidência de parcerias com instituições com finalidade lucrativa nos municípios de paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes, o que, segundo a pesquisa, pode ser considerado um rearranjo da tradicional forma de parcerias na educação infantil (BORGHI et al., 2012).

A partir da constatação de tal rearranjando, envolvendo as parcerias com instituições privadas com finalidade lucrativa para oferta de educação infantil, já indicado na pesquisa de Adrião et al. (2009) quatro novas pesquisas de mestrado foram desenvolvidas: Domiciano (2009); Oliveira (2013), Azevedo (2014) e Costa (2014)¹³.

O primeiro destes estudos se constitui por uma pesquisa de mestrado realizada por Cássia Domiciano, publicada no ano de 2009, que analisa e apresenta as principais características do formato de financiamento educacional do 'Bolsa Creche' e as consequências de sua implantação para o atendimento à educação infantil pública nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia.

Como conclusão da pesquisa, tem-se que os dois programas intitulados 'Bolsa Creche' possuem regularidades para além do nome, em que o poder público transfere parte da responsabilidade do atendimento à educação infantil para a rede privada, aumentando o gasto aluno nesta etapa da educação básica e alterando a organização administrativa das Secretarias de Educação com a criação de novos departamentos e contratação de funcionários (DOMICIANO, 2009).

A pesquisa ainda afirma que o Programa se diferencia dos tradicionais convênios instituídos na educação infantil por pautar em mecanismos que estimulam o 'mercado' educacional, assemelhando-se somente quanto ao

¹³ Tais estudos serviram como base para o desenvolvimento desta pesquisa de doutorado.

atendimento precário historicamente oferecido pelas instituições sem fins lucrativos (DOMICIANO, 2009).

Outra pesquisa surgida é a pesquisa qualitativa, de natureza documental, realizada por Azevedo (2014), que teve por objetivo analisar os instrumentos jurídicos adotados por parcerias entre cinco municípios do interior paulista (Araras, Hortolândia, Limeira, Piracicaba e Sumaré) e instituições privadas com fins lucrativos para a oferta de vagas na educação infantil.

Os resultados da pesquisa apontam que os instrumentos utilizados pelos municípios, assim como as legislações constitucionais e infraconstitucionais estão eivados de ilegalidade, que não correspondem a uma política transitória, demonstrando a transferência de responsabilidades quanto à execução do atendimento às entidades privadas de finalidade lucrativa e utilizando-se de termos vagos ou imprecisos que possibilitam uma falta de mecanismos de fiscalização (AZEVEDO, 2014).

Finaliza a pesquisa concordando com as anteriores que ressaltam que os programas de subvenção à instituições privadas com finalidade lucrativa, constituindo-se como uma estratégia política de privatização da educação infantil (AZEVEDO, 2014).

Em se tratando das condições de atendimento de programas de subvenção à instituições privadas, as dissertações de mestrado de Oliveira (2013) e Costa (2014) tem muito a contribuir com o tema.

Através de estudos de caso, ambas as pesquisas investigaram as condições de atendimento de instituições públicas e privadas subvencionadas, sendo a primeira ligada ao Programa Bolsa Creche no município de Limeira (OLIVEIRA, 2013) e a segundo ao Programa Pró-Creche no município de Araras (COSTA, 2014).

Para elaboração desse estudo utilizou-se de diversos instrumentos de coleta de dados, como: entrevistas, observações do cotidiano das escolas, coleta de documentos municipais e das instituições, pesquisa bibliográfica e resposta dos “Indicadores de

Qualidade na Educação Infantil” por parte das escolas pesquisadas, o que proporcionou uma visão do fenômeno por diversos aspectos, aproximando-se da compreensão mais real possível do caso (COSTA, 2014, OLIVEIRA, 2013).

As pesquisas trouxeram resultados aproximados, demonstrando que as escolas públicas apresentam melhores condições de oferta educacional quando comparada as escolas privadas *strito senso* subvencionadas. Principalmente no que se refere a infraestrutura, planejamento, organização pedagógica e condições de trabalho dos profissionais, proporcionando o melhor desenvolvimento de atividades pedagógicas e culturais diferenciadas (COSTA, 2014; OLIVEIRA, 2013).

Costa (2014) ainda salienta que o Programa Pró-Creche soma-se ao processo privatização na área educacional, o qual vem crescendo dentro do município estudado, precarizando as condições de atendimento educacional da primeira infância e dissolvendo direitos historicamente conquistados em prol da educação infantil.

Para além disso, diversas ressalvas quanto a formulação legal do programa foram levantadas, pois, segundo a pesquisa, o mesmo não encontra fundamentação no aparato legal nacional, como a Carta Magna de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (COSTA, 2014).

Outro fato relevante levantado na pesquisa de Costa (2014) diz respeito a origem dos recursos gastos no programa e da forma de vinculação das matrículas no FUNDEB, que são cadastradas no município de Araras como matrículas em instituições privadas comunitárias conveniadas ao poder público, o que as possibilitaria à captação de recursos do fundo, enquanto na realidade as instituições se estabelecem como *strito senso*, ou seja, com finalidade lucrativa.

Assim, partir dos resultados de tais pesquisas novas questões se formaram, o que levou a desenvolver um novo projeto de estudo envolvendo a atuação do Ministério Público e o controle social dentro do atual cenário de privatização na educação infantil.

Objetivo geral

Compreender e analisar de que forma o Ministério Público, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e os Conselhos Municipais de Educação vêm atuando em relação aos Programas Bolsa Creche, Programa Municipal de Educação Básica (PROEB) e Pró-Creche e suas diferentes problemáticas em cinco municípios do interior do estado de São Paulo.

Objetivos específicos no âmbito do Ministério Público

- Identificar se os Ministérios Públicos dos cinco municípios estudados – Araras, Limeira, Hortolândia, Piracicaba e Sumaré, vêm se atentando para o fenômeno de compra de vagas na educação infantil pelo poder público;
- Identificar e analisar qual o posicionamento dos Ministérios Públicos em relação aos Programas Bolsa Creche, Programa Municipal de Educação Básica - PROEB e Pró-Creche; e
- Apontar se e como o Ministério Público dos municípios estudados vem atuando em relação aos programas desde a implementação em cada município.

Objetivos específicos no âmbito dos conselhos de controle social

- Apreciar as atas das reuniões dos Conselhos Municipais de Educação dos cinco municípios pesquisados desde um ano antes da implantação dos Programas Bolsa Creche, Programa Municipal de Educação Básica - PROEB e Pró-Creche, verificando as citações referentes aos Programas.
- Apreciar as atas das reuniões dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB dos cinco municípios pesquisados desde seu ano de criação e os assuntos tratados em relação aos Programas Bolsa Creche, Programa Municipal de Educação Básica e Pró-Creche.
- Identificar e analisar a atuação dos Conselhos do FUNDEB em relação as parcerias em questão.

Desenvolvimento metodológico

Desde o ano de 2006 o Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional - GREPPE - desenvolve pesquisas a respeito de processos de privatização na educação do estado de São Paulo, como demonstrado anteriormente.

A partir destas pesquisas, estabeleceu-se a delimitação dos casos estudados nesta pesquisa de doutorado em questão, que se concentra na totalidade de municípios do estado de São Paulo que implementaram programas de subvenção pública a instituições privadas com finalidade lucrativa para oferta de educação infantil, identificadas entre os anos de 2000 a 2009, que somam o total de cinco municípios.

Outros programas similares foram criados em municípios paulistas em anos posteriores, entretanto optou-se por utilizar os dados empíricos já identificados e caracterizados nas pesquisas do GREPPE.

Na pesquisa que agora se apresenta considerou-se que o “Método não é algo abstrato. Método é ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na nossa organização do trabalho investigativo, na maneira como olhamos as coisas do mundo” (GATTI, 2007, p.43), sua execução influencia diretamente o resultado final do trabalho e conseqüentemente sua validade científica e por isso deve ser elaborado e desenvolvido cautelosamente.

Com isso, busca-se neste capítulo descrever as etapas de desenvolvimento do processo metodológico que resultou nos dados posteriormente apresentados e analisados.

A pesquisa esta alicerçada na abordagem qualitativa por esta oferecer a possibilidade de descrição do fenômeno, de atenção ao processo de desenvolvimento do conhecimento, desvendando o significado para além do resultado e compreender o fenômeno no lugar de confirmar ou refutar hipóteses (BOGDAN; BIKLEN, 1994), conjunto de instrumentos estes essenciais para a concretização do objetivo proposto.

Seguindo uma das características da abordagem qualitativa, a recolha de dados foi realizada com os próprios sujeitos envolvidos no fenômeno, ou seja, com os membros do Ministério Público, dos Conselhos Municipais de educação e dos CACS FUNDEB dos municípios estudados e em seus locais de atuação, através de entrevistas semi-estruturadas e levantamento documental.

Optou-se por incluir a investigação de documentos¹⁴ no estudo, pois eles têm a capacidade de auxiliar na compreensão e descrição do fenômeno, assim como na

¹⁴ Considera-se documentos, aqueles materiais primários, ou seja, que ainda não receberam tratamento analítico, diferentemente da bibliográfica utilizada, que são documentos secundários, ou seja, aqueles em que

comprovação dos fatos e complementação de informações obtidas através de outras técnicas. Outra vantagem de utilizar os documentos é que eles são fontes materiais que persistem ao longo do tempo, sendo possível a consulta repetidamente durante o desenvolvimento da pesquisa (LUCKE, ANDRÉ, 1986, p.39).

Assim a pesquisa documental neste estudo, possui o papel fundamental de integrante e complementar da análise que utilizou de outros instrumentos de coleta de dados, sendo a partir dela que desenvolveu-se as outras etapas da pesquisa.

Primeiramente, buscou-se o levantamento documental das atas das reuniões e outros documentos pertinentes dos conselhos estudados.

No âmbito do CACS FUNDEB, buscou-se recolher os documentos desde o ano de sua criação, que ocorreu em 2007¹⁵ em Piracicaba, Limeira, Hortolândia e Sumaré e tardiamente por Araras em 2009, tendo como limite o ano de 2016, o que possibilitou uma análise geral de todos os anos de funcionamento do conselho.

Como o histórico de criação dos CMEs é mais extenso, realizou-se um recorte temporal para a coleta de dados neste âmbito em função dos anseios da pesquisa, que se referiu ao ano anterior a implantação dos programas estudados, o que variou em cada município¹⁶, tendo como limite o ano de 2016.

A amostra temporal de recolhimento das atas do CME deve-se a intenção de observar a atuação do conselho desde o ano anterior a implantação do programa, ano este decisivo para o planejamento e delineamento dos programas nos municípios.

Com isso, no âmbito dos CME buscou-se recolher as atas e outros documentos disponíveis desde o ano 2000 em Piracicaba, 2002 em Limeira, 2004 em Hortolândia, 2006 em Sumaré e 2008 em Araras, como indicado na tabela 1.

Durante o levantamento documental constatou-se que dois municípios, Araras e Piracicaba, possuíam parte das atas disponibilizadas em um portal online que continha informações dos conselhos como: datas das reuniões, comunicados e algumas atas das reuniões do conselho.

já houve tratamento/análise dos dados (LUCKE, ANDRÉ, 1986; ABREU, 2008; SÁ-SILVA, ALMEIDA, GUINDANI, 2009).

¹⁵ Como determinado pela lei 11.949/2007 que institui o FUNDEB (BRASIL, 2007).

¹⁶ O primeiro município a criar a lei que institui o programa de subvenção pública foco da pesquisa foi Piracicaba em 2001, seguido por Limeira em 2003, Hortolândia em 2005, Sumaré em 2007 e Araras em 2009.

Após o recolhimento das atas disponíveis online buscou-se contato com os responsáveis municipais que possuíam acesso ao material, com a intenção de recolher o restante dos documentos necessário à pesquisa.

Diferentemente de nossas expectativas iniciais, foi-nos indicado, em quatro dos cinco municípios pesquisados, que contatasse a Secretaria Municipal de Educação por meio de ofício direcionado a(o) Secretaria(o) Municipal de Educação de cada município, solicitando acesso as atas das reuniões dos conselhos estudados. Sendo que, somente em Limeira a solicitação dirigiu-se diretamente ao CME e CACS FUNDEB na pessoa de seu/sua presidente.

O que demonstra a vinculação dos CMEs e dos CACS FUNDEB às secretarias municipais da educação e levanta questionamentos a respeito dos preceitos de autonomia e não vinculação/subordinação institucional dos conselhos ao Poder Público local.

Assim como retratado em outras pesquisas (AZEVEDO, 2014, COSTA, 2014) por vezes o acesso a documentos públicos é dificultado devido a procedimentos exigidos pelo poder público ao pesquisador, o que onera financeiramente e temporalmente as pesquisas brasileiras. Retrato esse verdadeiro na pesquisa em questão, que necessitou de inúmeros e exaustivos contatos, requerimentos e esclarecimentos aos sujeitos indicados, até que finalmente os documentos fossem disponibilizados, o que demorou mais de um ano.

O levantamento documental das atas dos CME e CACS FUNDEB dos municípios estudados resultou na leitura de 823 atas, como demonstrado no quadro abaixo.

Tabela 1: Levantamento documental das atas dos CME e CACS FUNDEB

Município	Piracicaba	Limeira	Hortolândia	Sumaré	Araras
Período do levantamento documental no CME	2000 a 2016	2002 a 2016	2004 a 2016	2006 a 2016	2008 a 2016
Fontes das atas do CME	Material impresso disponibilizado pela secretaria do conselho	Material impresso disponibilizado pelo secretario da casa dos conselhos	Material impresso disponibilizado via correio	Material digital enviado via e-mail	Site da casa dos conselhos
Quantidade de atas CME disponibilizadas	2002- 7 atas 2003 - 5 atas 2004 - 12 atas 2005 - 13 atas 2006 - 11 atas 2007 - 7 atas 2008 - 10 atas 2009 - 19 atas 2010 - 17 atas 2011 - 13 atas 2012 - 8 atas 2013 - 15 atas 2014 - 17 atas 2015 - 18 atas 2016 - 3 atas	2006 -7 atas 2007- 0 ata 2008- 0 ata 2009 - 0 ata 2010-11 atas 2011- 15 atas 2012-14 atas 2013- 11 atas 2014- 12 atas 2015-13 atas 2016- 7 atas	2004 - 9 atas 2005 - 4 atas 2006 - 17 atas 2007 -13 atas 2008 - 8 atas 2009 - 4 atas 2010 - 5 atas 2011 - 6 atas	* 2014 - 11 atas 2015 - 13 atas 2016 - 5 atas	2008 - 5 atas 2009 - 3 atas 2010 - 0 ata 2011- 3 atas 2012 - 8 atas 2013 - 13 atas 2014 - 8 atas 2015 -6 atas 2016 - 8 atas

Total de atas dos CME analisadas	175	90	66	29	54
Período do levantamento documental no CACS FUNDEB	2007 a 2016				2009 a 2016
Fontes das atas do CACS FUNDEB	Site do Portal dos conselhos municipais	Material impresso disponibilizado pelo secretário da casa dos conselhos	Material digital enviado via e-mail	Material digital enviado via e-mail	Site da casa dos conselhos
Quantidade de atas CACS FUNDEB disponibilizadas	2007- 6 atas 2008- 5 atas 2009 - 8 atas 2010 - 5 atas 2011 - 7 atas 2012 - 12 atas 2013 - 14 atas 2014 - 10 atas 2015 - 10 atas 2016 - 12 atas	2007-8 atas 2008-13 atas 2009-9 atas 2010-9 atas 2011-19 atas 2011-13 atas 2012-16 atas 2013-18 atas 2014-14 atas 2015-14 atas 2016-7 atas	2007 - 1 ata 2008 - 3 atas 2009 - 12 atas 2010 - 11 atas 2011 - 11 atas 2012 - 12 atas 2013 - 10 atas 2014 - 2 atas 2015 - 7 atas 2016 - 10 atas	*	2009 - 4 atas 2010 - 7 atas 2011 - 3 atas 2012 - 7 atas 2013- 5 atas 2014 - 6 atas 2015 - 7 atas 2016 - 17 atas
Total de atas dos CACS FUNDEB analisadas	89	140	79	32	56

Fonte: Acervo da pesquisadora

*Segundo informações recolhidas em entrevista com o representante do Conselho as atas anteriores foram perdidas em um incêndio.

Como demonstrado pela tabela, a totalidade temporal na busca pelas atas dos Conselhos Municipais da Educação somente foi alcançado no município de Araras. Segundo os responsáveis dos outros municípios contatados, algumas atas não puderam ser encontradas no acervo dos Conselhos ou órgãos que realizam seu arquivamento e guarda, e por este motivo não foram disponibilizadas à pesquisadora. Os principais motivos relatados em relação as atas não encontradas se referem a não elaboração das mesmas, desaparecimento devido ao inadequado arquivamento dos documentos, principalmente dos períodos mais distantes, além de certo número de atas terem sido queimadas em um incêndio na cidade de Sumaré.

Já em relação a busca pelas atas dos CACS FUNDEB, houve maior êxito, sendo possível o resgate da totalidade das atas de 4 municípios desde sua implantação, somente não se obteve sucesso pleno no município de Sumaré devido ao mesmo incêndio que acometeu as atas do CME. Acredita-se que o sucesso das buscas no âmbito do CACS Fundeb seja reflexo de uma extensão temporal menor para resgate das atas e ininterrupção das atividades do conselho por exigência da Lei do FUNDEB, caso diferente do Conselho Municipal de Educação, que conta com períodos de interrupção de funcionamento e não obrigatoriedade estrita de funcionamento por lei superior.

Foi realizada a leitura de todas as atas coletadas e identificadas aquelas que possuíam citações referentes aos programas de atendimento a educação infantil via

Programas Bolsa Creche, Pró-Creche ou PROEB, para posterior análise. O que resultou no seguinte número de atas analisadas:

Tabela 2: Atas analisadas

Município	Piracicaba	Limeira	Hortolândia	Sumaré	Araras
Conselho Municipal de Educação	4	7	8	0	3
CACS FUNDEB	0	10	1	0	1

Fonte: Acervo da pesquisadora

Além das atas das reuniões dos conselhos de controle social do município, também contemplou-se no levantamento documental, as leis e decretos de criação e alteração desses conselhos.

No âmbito do MP buscou-se recolher documentos que demonstrassem a atuação do órgão em relação as parcerias entre o poder público municipal e instituições *stricto sensu*, para isso contatou-se as Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude e Promotoria de Justiça do Patrimônio Público dos cinco municípios pesquisados, via e-mail e contato telefônico.

Optou-se por realizar a coleta de dados junto a tais Promotorias, pois conforme descrito anteriormente a Lei Orgânica do MP (2013) e o ECA (1990) designa às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude a atuação em prol da proteção integral da criança e do adolescentes, sendo a educação infantil etapa da educação fundamental para esse fim.

Em segundo lugar foi acionado as Promotorias de Justiça do Patrimônio Público tendo em vista a possibilidade de atuação quanto aos programas de privatização da educação praticados nos municípios estudados, já que tal promotoria tem a incumbência de “defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social” (SÃO PAULO, LOEMP/SP, 2013).

A busca nas promotorias indicadas resultou na obtenção e análise de um Inquérito Civil e um Procedimento Preparatório de Inquérito Civil que resultaram em um Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Poder Público e a Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Sumaré; um Inquérito Civil aberto pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público de Araras; e as Portarias de instauração e Promoção de Arquivamento de Inquéritos Cíveis da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Araras e Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Hortolândia.

Da mesma forma, o levantamento documental abrangeu legislações municipais, estaduais e federais que fornecem suporte legal aos programas estudados. Tal levantamento realizou-se no intuito de proporcionar melhor compreensão do delineamento dos programas dentro dos municípios, entretanto não foi realizado durante a pesquisa aprofundamento da análise dos documentos municipais, buscando resgatar, para isso, as pesquisas já desenvolvidas pelo GREPPE em relação a tais documentos.

Após o recolhimento e análise das atas dos conselhos de gestão e controle social da educação dos cinco municípios pesquisados, buscou-se realizar entrevistas semi-estruturadas com representantes dos CMEs, dos CACS FUNDEB e com os promotores das varas da Infância e Juventude. Não se teve a intenção de realizar entrevistas com os Promotores do Patrimônio Público neste momento, pois a inserção desta promotoria no âmbito da pesquisa deu-se somente após o processo de qualificação da tese.

Entende-se por entrevista semi-estruturada:

Em geral aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e suas experiências, dentro do foco principal colocado pelo investigado, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 2012, p. 146).

As entrevistas foram disponibilizadas a partir da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido aos participantes, em um ambiente adequado escolhido pelos entrevistados.

Optou-se aqui por proteger a identidade dos entrevistados, assim para melhor compreensão dos dados citaremos o conteúdo das entrevistas no trabalho com a sigla do órgão a que o(a) entrevistado(a) representa (Conselho Municipal da Educação – CME, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS FUNDEB e Ministério Público – MP) seguido pela inicial do município a que pertence.

Infelizmente, não foi possível a realização de entrevistas com todos os representantes dos órgãos procurados. Alcançaram-se no total, duas Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, três Conselhos Municipais de Educação e quatro Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB dos municípios estudados. Como pode-se ver na tabela abaixo:

Quadro 1: Entrevistas realizadas durante a coleta de dados da pesquisa

	Promotoria da Infância e da Juventude	CME	CACS FUNDEB
Piracicaba	X		X
Limeira		X	X
Hortolândia			
Sumaré	X	X	X
Araras		X	X

Fonte: Elaborado pela autora

A Promotoria da Infância e da Juventude de Limeira, justificou sua negativa ao convite pela sobrecarga de trabalho, o que impossibilitaria a reserva de horário para atendimento da pesquisadora.

A Promotora de Justiça da Infância e da Juventude do município de Hortolândia encontrava-se em período de licença durante o período de coleta de dados da pesquisa, sendo que a promotoria estava sob os cuidados de promotores rotativos, que segundo informações recebidas não poderiam fornecer as informações solicitadas devido a sua prestação de serviço ser temporária.

Após o retorno da Promotora efetiva do cargo, buscou-se novamente contato telefônico e via e-mail solicitando entrevista com a mesma, porém não se obteve resposta da solicitação.

E por fim, a Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Araras informou que o programa estudado esta sob a responsabilidade de poder público e da Secretaria Municipal de Educação, não havendo dados a ser disponibilizados à autora sobre o tema.

As entrevistas realizadas com os representantes dos conselhos tiveram três cenários diferentes, em Limeira a entrevista ocorreu em um local intitulado “Casa dos Conselhos”, que se refere a uma estrutura especificamente planejada para atender as demandas desses órgãos. Em Araras, apesar de haver um local também destinado as atividades dos conselhos, as entrevistas ocorreram no prédio da Secretaria da Educação e em uma escola, local de trabalho da entrevistada. Em Piracicaba e em Sumaré a entrevista ocorreu em uma sala anexa a Secretaria de educação, utilizada pelos conselhos.

Chamou atenção o fato de que para a realização da entrevista com a representante do CACS Fundeb de Araras a entrevistada convidou uma supervisora do programa de subvenção estudado para apoiar-la no momento do encontro, pois relatou que o Conselho não possuía informações a respeito do Programa estudado e outra relatou que teve que buscar informações na secretaria de educação sobre o tema da entrevista.

Ainda utilizou-se na pesquisa o instrumento de levantamento, seleção e estudo bibliográfico sobre o tema, que trouxe contribuições durante todo o período de construção da pesquisa, tanto na fundamentação das questões teóricas essenciais à concretização da pesquisa, quanto na indicação de dados e análises do tema.

Nesse quesito, é de fundamental importância marcar a utilização como base bibliográfica para fundamentação teórica desta pesquisa a produção resultante dos estudos realizados pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional - GREPPE, principalmente aquelas diretamente relacionadas ao fenômeno estudado como: Adrião et al., 2009; Borghi et al., 2012; Domiciano, 2009; Oliveira, 2013; Costa, 2014; Azevedo, 2014¹⁷.

A apresentação desta tese foi organizada em quatro capítulos. O primeiro capítulo, buscou apresentar os órgãos que serão foco desse estudo - o Ministério Público, O CACS FUNDEB e o CME -, na perspectiva de compreender sua origem histórica, suas atribuições, constituição e papel social e atual na educação.

No segundo capítulo, caracterizou-se os cinco municípios e os programas de subvenção pública à iniciativa privada para oferta de educação infantil neles criados, tendo em vista os dados educacionais e os contornos gerais do programa.

No quarto e quinto capítulos, apresentam-se então os resultados da coleta de dados referente a atuação do Ministério Público e dos conselhos em relação aos programas estudados, assim como a relação estabelecida entre esses órgãos.

¹⁷ Um breve relato dos objetivos e contribuições destas pesquisas para o tema foi apresentado anteriormente.

1. MINISTÉRIO PÚBLICO E OS CONSELHOS DE GESTÃO E CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece que as ações do Poder Público serão acompanhadas e fiscalizadas por órgãos internos e externos à Administração Pública e pela sociedade civil. A lei, em seus artigos 70 a 75, dispõe como requisito primordial da Administração Pública a criação de mecanismos em seu interior que devem realizar o controle do próprio Estado, como é o caso das ouvidorias e controladorias. Não ficando isenta, com isso, do controle institucional exercido externamente pelo Poder Legislativo, com apoio de órgão como o Tribunal de Contas (BRASIL, 1988).

A CF/88 ainda dotou a sociedade de instrumentos de participação direta na Administração Pública, com o direito de obter “certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” e o poder de qualquer cidadão ser “parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa,

ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural [...]” (BRASIL, 1988, art. 5), o que possibilita o controle popular das ações e políticas do Estado, de forma que possa defender os direitos pessoais e coletivos frente ao Estado, o que, por sua vez, é condição impar para o estabelecimento de um Estado Democrático.

Por iniciativa dos entes Públicos, o controle social é viabilizado pela promoção de conferências, audiências públicas e pelo estabelecimento de Conselhos gestores e fiscalizatórios de políticas públicas de áreas específicas como educação, saúde, assistência social, etc.

Da mesma forma, o controle social pode ser de iniciativa da própria sociedade, através de grupos organizados da sociedade civil que atuam de forma coletiva e desenvolvem ações em prol do controle do ente público em questões específicas.

O capítulo em questão, explora o estabelecimento de um órgão institucional de controle externo, o Ministério Público, e dois conselhos de gestão e controle social, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB como institutos importantes do controle e acompanhamento da educação municipal.

1.1 Origem histórica do Ministério Público.

Há controvérsias em relação a origem do Ministério Público na literatura, mas é certo que ele “não surgiu de repente, num só lugar, por força de algum ato legislativo. Formou-se lenta e progressivamente, em resposta às exigências históricas” (TORNAGHI, 1976, p. 279).

Autores indicam sua origem, a mais de 4 mil anos, no funcionário real do Egito, outros retratam traços nas sociedades gregas, espartanas, germânica ou lusitana (DAWALIBI 2006; MACEDO JUNIOR, 1999; MAZZILI, 1991).

Segundo Mazzili (1991) e Goulart (1998) a versão mais mencionada pela literatura baseia-se na origem do Ministério Público esta centrada nos Promotores do Rei. Segundo esta versão os Procuradores do Rei começaram a atuar nos Tribunais Regulares da Europa, em decorrência de um processo de centralização do poder em que a moeda deixou de ser produzida pelos Senhores Feudais e a justiça passou a ser distribuída pelos Tribunais

Regulares de justiça que julgava as questões de interesses do Rei, como a defesa da coroa e do erário e os crimes que feriam as leis do reinado.

Entretanto, os julgados dos Tribunais nem sempre atendiam a vontade da coroa. Para solucionar essa questão foi instituído os Promotores do Rei, que eram pessoas instruídas do meio jurídico, para levar as pretensões do Rei aos tribunais. Caso o julgado não atendesse aos interesses do Rei, os promotores impetrariam recurso na instância superior (MAZZILI, 1991).

Com uma organização ainda muito incipiente e com a atuação de Promotores do Rei de forma isolada junto aos Tribunais, não falava-se até então em uma instituição chamada Ministério Público. Na verdade o termo era utilizado para indicar a função própria daquele ofício público ou para indicar um magistrado específico (MAZZILI, 1991, p. 04; SEIGNEUR, 2003).

Segundo Goulart (1998, p.74), após a Revolução de 1789, o modelo francês do Ministério Público passa a ser definido como o “agente do Poder Executivo perante os tribunais, na fiscalização do cumprimento das leis e dos julgados, garantindo-lhe independência em relação ao Parlamento e ao Judiciário”.

Entretanto, segundo Mazzili (2012) somente no Século XIX com o código napoleônico iniciou-se uma organização da atuação dos Promotores do Rei como uma instituição, que poder-se-ia chamar de o embrionário do Ministério Público.

De acordo com Salles (1992), os moldes do então Ministério Público e da Justiça Brasileira foram inspirados no direito Português, o que recebeu reforço posteriormente pelo fato dos bacharéis de direito do Brasil, via de regra, serem formados na Europa.

Com a transição da monarquia brasileira para a república, houve uma ruptura na atuação dos Procuradores do Rei, que agora eram Procuradores da República e buscavam defender os interesses do Estado e não mais os da Coroa (MAZZILI, 2012).

Neste processo começa-se a perceber que a defesa do Administrador Público, que representava o Estado, por vezes não confluía com a defesa dos interesses da coletividade, ou seja, da sociedade, o que leva o Ministério Público a uma ruptura dentro de sua conjuntura e ao surgimento do Ministério Público moderno (MAZZILI, 2012).

1.2 O Ministério Público no Brasil até a Constituição de 1998

Enquanto colônia, o Brasil apresentava um sistema de justiça próximo ao praticado em Portugal, tendo os promotores de justiça como agentes do Poder Executivo, dependentes do procurador-geral e sem uma organicidade institucional. Na Constituição do Império de 1824 o promotor aparece como acusador no júízo de crimes, na reforma de 1841 como “bacharel idôneo” e na Lei do Ventre Livre de 1971 é atribuído a ele zelar pelo registro dos filhos livres de mulheres escravas (MAZZILI, 1991).

A figura do Ministério Público surge pela primeira vez no ordenamento legislativo com o Decreto n. 848 de 1890, que organizou a justiça federal, em que é dado “características de uma instituição autônoma e com atribuições próprias” (GOULART, 1998, p. 78).

Entretanto, a Constituição da República de 1891, não prevê o Ministério Público, somente faz referencia a indicação do procurador-geral pelo poder executivo e “a sua iniciativa na ação criminal *pro reo*” (MAZZILI, 1991, p. 07).

Na carta constitucional de 1934, o Ministério Público é descrito em capítulo separado dos três poderes, em que se indica a estabilidade funcional dos membros e o ingresso por meio de aprovação em concurso público. Entretanto, após o golpe de estado, um remodelamento é inserido com a Carta Constitucional de 1937, que priva a instituição de sua independência, já que inclui o Ministério Público em uma seção destinada ao Supremo Tribunal Federal.

Ressalvado o retrocesso operado na Carta ditatorial de 1937, podemos notar durante o período republicano um nítido desenvolvimento institucional do Ministério Público, sempre acompanhado de novos campos de atuação a ele conferidos pela legislação ordinária. No Código de Processo Penal de 1941, o Ministério Público conquistou o poder de requisição de inquérito policial e diligências, passando a ser regra sua titularidade na promoção da ação penal, enquanto também se lhe atribuía a tarefa de promover e fiscalizar a execução da lei. Nos Códigos de Processo Civil (1939 e 1973), o Ministério Público conquistou crescente papel de órgão agente e interveniente (MAZZILI, 1991, p. 08)

Martinez Júnior (2006, p. 258), ressalta que, de forma geral, apesar das variações do papel do Ministério Público nas constituições brasileira, há uma forte relação entre o “perfil da instituição e a democracia reinante ou não, conforme o caso, verificando-se que quanto mais democrática a Constituição, mais importância se deu ao *Parquet*”.

O maior avanço alcançado pelo Ministério Público, porém, deu-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que consolida em norma fundamental o que já vinha sendo instituído de forma fragmentada em esferas federal e estadual.

Segundo Arantes (1999) e Macedo Junior (1999) essa Constituição retirou o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, conferindo-lhe autonomia administrativa e independência funcional, deslocando-o da tarefa de defender o Estado e incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A CF/88, espalha, então, o significativo avanço e ampliação do papel do Ministério Público na organização do Estado e na consolidação da democracia, dando a ele novas funções e instrumentos que são capazes de resolver graves problemas emergentes na sociedade e na democracia contemporânea (SALLES, 1992, p. 58).

De acordo com pesquisa de Salles (1992, p. 47), apesar de o Ministério Público Brasileiro ter suas raízes em congêneres estrangeiros, atualmente ele possui “estrutura, funções e garantias bastante diferenciadas de outros países”.

Atualmente o Ministério Público está constituído como um órgão essencial a justiça e a resolução dos problemas e “tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial”, não ficando os direitos a cidadania expressamente ligados as ações individuais dos lesados (ARANTES, 1999, p. 83).

Tendo isso em vista, diversas leis infraconstitucionais aos instituírem direitos difusos e coletivos ampliaram as atribuições do Ministério Público, como é o caso da Lei nº 7.853/89 de proteção aos deficientes; o Estatuto da Criança e Adolescente de 1990 e o Código de Defesa do Consumidor do mesmo ano, a Lei nº 8.429/92, que se refere a Improbidade administrativa; a Lei de Defesa do Patrimônio Público - nº 8.625/93, o Estatuto do Idoso de 2003, entre outros (SILVEIRA, 2006).

1.3 Da organização, função e instrumentos do Ministério Público

Para possibilitar melhor compreensão da atuação do Ministério Público nas questões envolvendo a educação, é necessário entender primeiramente como se dá sua organização e funcionamento e quais os instrumentos disponíveis para ação do órgão em seus princípios constitucionais.

O Ministério Público é separado em dois núcleos principais: MP da União e MP dos Estados. O Primeiro compreende o Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e o segundo é estabelecido em cada Estado,

seguindo as determinações postas na CF/88 e também a regulamentação de funcionamento posta pela Constituição do Estado a que se vincula (BRASIL, 1988).

O Ministério Público do Estado conta com os promotores de Justiça (que atuam no primeiro grau de jurisdição) e os procuradores de Justiça (que atuam no segundo grau de jurisdição, junto aos tribunais), que são chefiados pelo procurador-geral de Justiça.

O ingresso na carreira ocorre por meio de concurso de provas e títulos, ingressando no órgão como promotor substituto. Somente após dois anos é que é atribuído a ele o posto em uma Comarca de 1ª entrância, em que normalmente possui somente uma vara instalada, que cuida de todos os assuntos e está localizada em cidades de pequeno porte do interior do estado.

A depender da demanda de atendimento, porte e necessidade da região, o Ministério Público possui comarcas de primeira, segunda ou entrância especial, que abrangem promotorias de âmbito criminal, civil, geral (que mantém funções simultâneas da Promotoria Civil e Criminal) e específico. Um exemplo de promotoria específica estudada neste trabalho é a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e Promotoria de Justiça do Patrimônio Público.

Cintra, Grinover e Dinamarco (2007, p. 2019) ressaltam que é importante destacar que a “palavra entrância, não deve ser confundida com instância, que quer dizer grau de classificação das comarcas; não há qualquer hierarquia, de espécie alguma, entre as comarcas de entrância diferente, tendo cada uma a sua competência territorial distinta das demais”.

Segundo o artigo 129 da CF/88 o Ministério Público dentro de tal organização tem a função de:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988)

Segundo Arantes (1999, p. 84) a partir da promulgação da CF/88 renovou-se as atribuições do MP: “constituiu-se no Brasil uma nova arena judicial de solução de conflitos que até então não tinham acesso ao sistema de justiça”.

Amaral (1992), indica que o constituinte no momento de atribuir as funções institucionais demonstrou sensibilidade ao

estar atento à situação de marginalidade em que vive parte expressiva da população, flagrantemente hipossuficiente face os chamados Poderes públicos. Por não se encontrar, ainda, a sociedade civil devidamente organizada, de sorte a defender, através de associações e outros entes, os seus interesses, no atendimento de suas necessidades, incumbe no momento ao Ministério Público, precipuamente por força de sua função institucional, trazer ao Poder Judiciário as grandes questões, já que os outros Poderes do Estado, por sua própria natureza, não poderiam dirimi-las, além do que, em muitas oportunidades, atuam contra os direitos fundamentais dos cidadãos (AMARAL, 1992)

Nesse sentido, é que o Ministério Público se configura como canal de reclamação por demandas sociais e acesso à justiça, fortalecido pelo atendimento ao público e conscientização social.

Por diversas vezes, vê-se o MP desenvolver atividades ligadas a atuação do Poder Executivo em busca da proteção do que está estabelecido no ordenamento jurídico, entretanto, é importante lembrar que é o Poder Executivo que possui legitimidade política, já que eleito pelo povo, para governá-lo e administrar os interesses públicos, implementando políticas públicas que respeitem as ordenações legais.

Ao MP cabe então, desenvolver atividades frente ao Poder Executivo quando não há consonância entre as ações deste poder e o aparato legal ou quando há omissão frente às demandas sociais e de interesses difusos. Para isso, as intervenções devem respeitar o poder de formulação de políticas públicas a quem possui legitimidade para fazê-lo.

Para executar as funções detalhadas no artigo 129 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) confere-se ao Ministério Público atuação na esfera civil e criminal, tendo resguardado tanto a iniciativa de ações, provocando o judiciário a sair de sua inércia processual¹⁸, como a intervenção através de ações extrajudicial.

¹⁸ A inércia processual do Poder Judiciário, estabelece que o juiz não poderá agir por iniciativa própria, sendo necessário para a instauração do processo a iniciativa do interessado, ou seja, para a abertura de um processo o Poder Judiciário tem que receber demanda.

Segundo pesquisa realizada por Silva (2001,p. 91) a diferença na forma de ação das Promotorias de Justiça dependem das diferentes características dos promotores que ali atuam, que pode abranger promotores de gabinetes ou de fatos. O primeiro tende a dar mais “relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado [...] não usa os procedimentos extrajudiciais como meio de negociação, articulação e mobilização”, entanto o segundo além de propor medidas judiciais “dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político”

Na esfera criminal, tem ele a titularidade da ação penal e a obrigação de desenvolver em causas judiciais a apuração dos fatos, de forma a buscar a responsabilização dos envolvidos. De forma similar, na esfera civil, o MP pode ser tanto agente de provocação do Poder Judiciário, através da ação civil pública, quanto interveniente em processos que envolvam direitos sociais e individuais indisponíveis (ARANTES, 1999).

Para apuração de denúncias, averiguação de necessidade de provocação jurisdicional e instrução das ações, o órgão dispõe de instrumentos como o inquérito civil, que consiste na coleta de dados de elementos necessários para tomada de decisão. Caso seja necessário o acionamento do Poder Judiciário, o MP impetra uma ação civil pública, caso contrário tem-se o arquivamento do inquérito (ARANTES, 1999).

Na ação civil pública o Ministério Público tem a faculdade de acionar o Poder Judiciário em defesa dos direitos difusos e/ou coletivos¹⁹, desta maneira a ação não vem a defender o interesse de um lesado em específico, mas estipula normatizações e indenizações que viabilizem a reparação dos danos coletivos causados, de forma a evitar também reincidência futura (ARANTES, 1999).

No intuito de evitar que o conflito chegue até o poder judiciário e sofra com a morosidade de uma ação judicial, o Ministério Público pode optar por firmar um Termo de

¹⁹ Ao buscar a definição dos direitos difusos e coletivos, vê-se que ambos são transindividuais e de natureza indivisível, sendo que no caso dos direitos difusos os titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, como aqueles ligados a comunidade indígena, a pessoas com deficiência e crianças e adolescente. Já o titular do direito coletivo é aquele pertencente a um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, como por exemplo os moradores de um mesmo condomínio, acionistas de uma mesma sociedade, alunos de determinada escola, etc. (BRASIL, 1990a)

Ajustamento de Conduta – TAC com o violador de determinada legalidade, a fim de impedir que tal fato continue e que se tenha o reparo do dano causado.

O TAC foi indicado pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (BRASIL, 1990b) e complementado pelo Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990a) como um instrumento extrajudicial, preventivo, rápido e eficaz que estabelece o firmamento de contratos entre as partes.

Atualmente, o instrumento vem sendo utilizado frequentemente como forma de responsabilização por conduta imprópria e estabelecimento de prazo para sanar o motivo do termo. Ele possibilita ainda a determinação de penalidade para o não cumprimento do acordado, sendo passível de cobrança judicial desta penalidade (OLIVEIRA, 1999).

Diversas são as motivações que levam ao firmamento dos TACs em relação a educação infantil, como o atendimento da demanda reprimida do município, estabelecimento de aspectos qualitativos mínimos entre outros.

Outro instrumento extrajudicial passível de utilização pelo Ministério Público é chamado de “Recomendação”, que se apresenta como um instituto unilateral que permite ao órgão emitir indicações ao poder público, aqueles que agem em seu nome e que executam serviço de relevância pública (FRANCO JUNIOR, 2010).

Segundo Franco Junior (2010, p.01) esse instituto ainda é de uso limitado por parte da instituição, mas possui assento legal e permite ampliar a atuação com finalidade protetiva, tendo em vista sua “força de correção e prevenção, bem como sua utilidade de preambular na adoção de outros instrumentos judiciais e extrajudiciais de maior complexidade ou contenciosidade”.

Outro procedimento extrajudicial disponível ao MP, destacada por Nunes (2017), é a prática de projetos que possibilita uma ação preventiva de maior alcance social. O modelo propõe uma postura proativa, reflexiva e resolutiva do MP, que busca trabalhar em prol de um interesse comum em rede a partir de articulações com parceiros da sociedade civil, meio científico, poder público, conselhos ou outros, normalmente é acompanhado de proposição de política pública, enfrentamento e gestão de problemas.

Segundo o autor, por falta de cultura e de tempo, a atuação por projetos não é algo recorrente, porém possibilita a antecipação de problemas e ganhos de efetividade, já que em “muitas situações o posicionamento fiscalizador e demandista do MP não produz os resultados esperados” (NUNES, 2017, p. 07).

1.4 Princípios e garantias do Ministério Público

Para a execução de suas atribuições os membros do Ministério Público possuem princípios e garantias constitucionais que possibilitam sua ação independente de questões políticas, pressões externas ou internas (ARANTES, 1999, MAZZILI, 1991).

Tem-se como princípios a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Segundo o princípio de unidade, sempre que um membro do Ministério Público está atuando, qualquer que seja a matéria, o momento e o lugar, sua atuação será legítima se estiver dirigida a alcançar as finalidades da Instituição [...].

Pelo princípio da indivisibilidade que está presente em qualquer processo é o Ministério Público, ainda que seja por intermédio de um determinado promotor ou procurador de justiça [...]

O princípio da independência funcional significa que os membros do Ministério Público no exercício de suas funções atuam de modo independente, sem nenhum vínculo de subordinação hierárquica, inclusive em relação à chefia da Instituição, guiando sua conduta somente pela lei e suas convicções. (PAES, 2003, p. 52-53)

As garantias dos membros do Ministério Público estão impressas na Constituição Federal em seu artigo 128 e são similares ao do Poder Judiciário, são elas: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade.

A vitaliciedade indica que após dois anos de exercício da profissão é garantida a permanência no cargo até a aposentadoria, exceto em caso de demissão por processo judicial.

A inamovibilidade, por sua vez, se refere a manutenção do local de trabalho e atribuições, de forma que a movimentação somente pode ocorrer por vontade do membro do MP ou mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público e por fim, tem-se a irredutibilidade de subsídio, que veda a subtração do vencimento do membro do MP.

Assim, Kerche (2002, p. 95-96) ressalta que “o Procurador-Geral não pode exigir que um determinado promotor, em suas atividades-fim, deva agir desse ou daquele modo e não está autorizado, por exemplo, a trocar um membro do Ministério Público no meio do caso”.

Assim pode-se atribuir ao Ministério Público uma estrutura monocrática, que possui garantias e princípios frutos de uma trajetória para equiparação dos membros do MP aos da magistratura, para que seja propiciado condições adequadas e necessárias para o exercício da função, tendo em vista o processo de politização de suas tarefas constitucionais (ARANTES, 1999).

1.5 A atuação do Ministério Público na educação.

Conforme dispõe a Constituição Federal “o Ministério Público pode e deve ser o órgão articulador para garantir ao cidadão, em especial a crianças e adolescentes, o direito à educação de qualidade, pois é instituição autônoma, independente e defensora da ordem jurídica, dos interesses sociais, difusos e coletivos” (NUNES, 201-, p. 01)

Em atendimento as questões da educação, além do Ministério Público atuar através das Promotorias gerais e de questões cíveis, tem-se principalmente a atenção das Promotorias Especiais da Infância e da Juventude, que segundo a Lei Orgânica do Ministério Público possui a função de “proteção integral da criança e do adolescente, bem como as relações jurídicas decorrentes de seu regime jurídico especial, desde que de competência da Justiça da Infância e da Juventude” e das Promotorias Especiais de Direitos Humanos que tem sua função ligada a “garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, e, notadamente, a defesa dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos dos idosos e das pessoas com deficiência” (SÃO PAULO, LOEMP/SP, 1993).

Entretanto, como a educação envolve questões diversas, como os processos de privatização estudada nesta pesquisa, outras promotorias possuem papel fundamental nesse âmbito, um exemplo, são as Promotorias de Justiça do Patrimônio Público, que busca defender a “probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social” (SÃO PAULO, LOEMP/SP, 1993).

Segundo Nunes (201-, p.01-02), assessor da área da educação no Centro de Apoio Operacional do Ministério Público de São Paulo, para que a atuação do Ministério Público na área da educação possa vir a se tornar ainda mais eficiente seria necessário criar Promotorias de atuação regional, Grupos Especiais e/ou forças-tarefa de atuação específicas da área da educação, pois independente da promotoria a “atuação do Ministério Público na defesa da Educação é um desafio de grande relevância institucional, a exigir dos Promotores e Procuradores de Justiça o aprimoramento e a intensificação dos trabalhos nessa área”.

Neste sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - ressalta que cabe ao Ministério Público:

V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência”, [...] “VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”, [...] “XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas”, [...] e “XII c - efetuar recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, fixando prazo razoável para sua perfeita adequação” (BRASIL, 1990, art. 201).

Para o desenvolvimento destas questões e para a melhor atuação das promotorias na educação, Nunes (201-), propõe algumas ações possíveis, são elas: diagnóstico da situação da educação do Município, estabelecimento de canais de conversação e núcleos de articulação e plano de atuação no município, o que exige a atuação do Promotor para além do gabinete.

As promotorias que atuam na área da educação, como a Promotoria da Infância e da Juventude, desenvolvem atividades tanto do âmbito administrativo - cobrando o poder público, expedindo recomendações, realizando visitas de inspeção e fiscalização – quanto do âmbito judicial ao promover ações civis.

Entretanto, segundo Nunes (201-, p.02), muitas vezes para atuar na área da educação de forma mais eficiente é necessário reformular as atribuições atuais e desempenhar ações principalmente no campo preventivo, “fora do gabinete do Promotor e para além do expediente regular de trabalho, exigindo a realização de audiências públicas, reuniões diversas, trabalhos em rede, entre outras”.

Com a realização de audiências públicas, por exemplo, que são reuniões organizadas com a sociedade e aberta a qualquer cidadão, é possível o levantamento de problemas e interesses da comunidade, assim como a coleta de informações necessárias para auxiliar em determinado procedimento.

Silveira (2001, p. 221), relata que a Promotoria por ela estudada, utiliza de Audiências Públicas para a organização de prioridade de atuação do MP:

possibilitando à sociedade a oportunidade de expressar e discutir as suas necessidades, não somente entre si, mas com uma instituição que foi definida na CF/88 para proteger direitos. Além do mais, a Audiência Pública serve como um espaço para a divulgação do trabalho e de legitimação do MP.

Tais ações fora do gabinete, podem ser espaços muito importantes em que é possibilitado o contato das promotorias com outros órgãos para levantamento e solução de assuntos de interesse social.

Recentemente o MP de alguns estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás e São Paulo vem instituindo Centros de Apoio Operacionais e/ou Promotorias especiais de atuação para a garantia do direito a educação. Algo que também constitui-se como antigas reivindicações de movimentos ligados à educação (NUNES, 201-).

A atuação desses órgãos busca reunir e assessorar as demandas referentes ao direito à educação de crianças, jovens e adultos, que encontra-se sob a responsabilidade de várias promotorias e que não possuem um setor especializado com experiência no assunto.

No estado de São Paulo, por exemplo, foi instituído duas novas frentes de atuação em relação ao direito à educação, o Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva – Área de Educação (CAO - Cível Educação) e o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) criado no ano de 2011.

O CAO - Cível Educação desenvolve atividades de auxílio aos próprios membros do MPSP, desenvolvendo atividades formativas, de elaboração de materiais, indicação de estratégias de ação, entre outros.

Já o GEDUC atua na cidade de São Paulo, com “a identificação, prevenção e repressão aos atos ou omissões capazes de corresponder à violação ou à ameaça de lesão a **interesses difusos** relativos ao direito à educação, em especial aos princípios assegurados na Constituição Federal” (MPSP, s/a, grifos do autor). Assim o GEDUC efetivamente instaura inquéritos, firma TACs e promove ações coletivas na cidade de São Paulo.

Além disso, Silveira (2001) destaca que o espaço físico, a disponibilidade de assistentes técnicos especializados e a atuação dos Promotores em poucas áreas especializadas são aspectos que podem influenciar na atuação dos Promotores de Justiça em prol da educação.

Desta maneira, o MP pode constituir-se na organização do Estado brasileiro “em mais um aliado à educação, impetrando ações na Justiça, assim como atuando extrajudicialmente, cobrando junto aos órgãos públicos o direito à educação de todos os cidadãos brasileiros [...]” Silveira (2001, p. 94).

1.6 Controle social e os conselhos gestores da educação

O controle social, conquista da sociedade civil organizada, desenvolve-se a partir da concepção da participação cidadã como pilar do Estado democrático, que submete o

poder público ao acompanhamento, controle e intervenção da sociedade organizada na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas, assim como na definição de prioridades e planos de ação que possibilitem atingir o descrito na Constituição Federal Brasileira, respeitando suas regras e princípios.

Para Carvalho (1995, p. 08) “controle social é expressão de uso recente, corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”.

Resgatando a concepção de Antonio Gramsci de Estado e sociedade, tem-se que a sociedade civil não é homogênea, assim como o Estado se constitui como espaço de lutas de interesses contraditórios. Sendo que as

lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho (ou de desdobramento desta contradição, como a exclusão de gênero, etnia, religião, a defesa de direitos, da preservação do meio ambiente, entre outras lutas específicas) na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia (CORREIA, 2008, p.116).

O Estado, na concepção de Gramsci, é a razão da sociedade política mais a sociedade civil, que na busca por hegemonia incorpora interesses de ambas a depender das correlações de forças estabelecidas.

Desta maneira, é através da articulação e fortalecimento de uma classe que é possível pressionar, confrontar e influir nas políticas públicas do Estado na direção de seus anseios, seja ela realizada pela classe subalterna ou dominante.

Tal movimento acontece em diversos espaços, de forma direta e indireta, dentro ou fora do Estado, através de organizações sociais e não governamentais, por conselhos gestores de políticas públicas, pelo orçamento participativo, ou através de outros espaços e órgãos.

No caso dos conselhos gestores, tem-se uma política de longa data, como aponta Carvalho (2002) ao retratar que os conselhos do início do século XX reuniam especialistas com notáveis conhecimentos, entidades e personalidades que de forma geral atendiam aos grandes interesses.

Entretanto, uma nova era dos conselhos foi inaugurada com a Constituição Cidadã de 1988, que nasceu no meio popular por reivindicação de movimentos sociais e foram legitimados como espaços de participação cidadã para o controle social, tendo capacidade de exercer papel central na participação social e democratização da gestão estatal, como indica Cunha (2003, p. 03):

Apesar de não serem veículos isolados de Controle Social, os Conselhos, se implantados com respeito a sua autonomia, buscando a intersetorialidade entre eles, a manutenção de uma infra-estrutura adequada às suas funções e o seu caráter pluralista (participação de representantes da sociedade civil e do Poder Público legalmente escolhidos), podem se tornar no mais forte espaço de Controle Social, pois é a forma mais direta de controle social.

Desta forma, os conselhos podem se organizar como “formas de ocupação de espaço no aparelho estatal, na luta pelos interesses e na conquista de direitos sociais” (SILVA, BRAGA, 2010, p. 92).

Dentro do âmbito legal, o embrião da participação da sociedade na educação, encontra-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, que dos artigos 8 ao 10 traz as atribuições e aspectos gerais do Conselho Federal de Educação, que seria formado por vinte e quatro membros de notório saber e experiência em matéria de educação nomeada pelo Presidente da República e da existência do Conselho Estadual da Educação que seria organizado pelas leis estaduais.

Oliveira (1992, p. 45) ressalta que apesar desses avanços da LDB/61, quanto aos conselhos, a “nomeação de seus membros feita pelo presidente da República, no caso Federal, e pelos governadores nos Estaduais é bastante discutível”, ficando os conselhos ligados fortemente ao Poder Executivo.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e da LDB de 1996 a gestão democrática e a participação popular através dos conselhos são ampliadas. Os conselhos na área da educação passam a ser exigidos em todos os entes federados, como forma de canais institucionais de participação, controles dos recursos federais repassados aos estados e municípios, assim como acompanhamento e avaliação de políticas pública.

Atualmente, a Educação municipal conta com a atuação, pelo menos no nível legal, de três conselhos principais – Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACCS FUNDEB) e Conselho de Alimentação Escolar (CAE). O objeto de estudo nesta pesquisa abrange a atuação do CME e CACCS FUNDEB, a quem se debruçará adiante.

1.7 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, é um fundo de natureza contábil de âmbito

estadual, formado principalmente por recursos advindos de impostos estaduais e municipais, complementados pela União.

A lei do FUNDEB, assim como a do seu antecessor – FUNDEF, prevê que seja criado conselhos no âmbito de cada esfera governamental especificamente para “O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos” (BRASIL, 1996, art. 04, BRASIL, 2007 - art. 24).

Os conselhos ficam incumbidos de realizar o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (BRASIL, 2007 art. 24).

Além disso, o artigo 25 da lei (BRASIL, 2007) encarrega o conselho de acompanhar os convênios com instituições privadas sem finalidade lucrativa parceiras do poder público para oferta de vagas como constante na lei, sendo que para isso o conselho fica autorizado a requisitar os documentos pertinentes referente as instituições privadas.

A lei que regulamenta o FUNDEB, estabelece que no âmbito municipal o conselho deverá ser formado por no mínimo 9 membros, como descrito a seguir:

- IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:
 - a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
 - b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
 - c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
 - d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
 - e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
 - f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas (BRASIL, 2007 art. 24).

Além destes membros, a lei nº 11.494/2007 destaca como desejável que o CACS FUNDEB conte com um integrante do CME e do Conselho Tutelar indicado por seus pares e impõe impedimento para integrar os conselhos aqueles que sejam: cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o 3º grau, dos dirigentes dos poderes públicos; tesoureiros, contadores ou funcionários de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do fundo e respectivos parentes; estudantes não emancipados; e pais de alunos que exerçam cargos ou funções de livre nomeação ou prestem serviços terceirizados no âmbito dos poderes executivos em que atuarem os conselhos (BRASIL, 2007, art. 24).

O conselho deve ser criado no âmbito de cada esfera governamental, ficando a cargo do poder público garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos (BRASIL, 2007, art. 24 § 13).

A lei ainda dispõe de parâmetros e garantias para a atuação autônoma dos integrantes dos conselhos, buscando prover autonomia e independência do Conselho em relação ao poder executivo, não sendo a ele subordinado ou vinculado. São elas:

- I - não será remunerada;
- II - é considerada atividade de relevante interesse social;
- III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;
- IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:
 - a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;
 - b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;
 - c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;
- V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares (BRASIL, 2007, art. 24 § 8).

Para o efetivo trabalho do conselho o Poder executivo deve manter atualizado os registros contábeis mensais referente a conta do Fundo, disponibilizando-os para os conselhos periodicamente.

Caso seja constatada alguma irregularidade, o MEC (2011), em cartilha explicativa, indica que o conselho deve reunir elementos de forma a permitir que o Poder Executivo resolva tal questão e comunica-lo. Se o problema não for sanado, o conselho deve procurar o poder legislativo ou mesmo o Tribunal de Contas e o Ministério Público, sendo esses dois últimos às instâncias que tem a prerrogativa legal de examinar e aplicar penalidades.

Apesar do Ministério Público não possuir função fiscalizadora especificamente, tem a prerrogativa de zelar pelo cumprimento da lei, complementando a atuação do Tribunal de Contas junto ao poder executivo.

1.8 O Conselho Municipal de Educação

Diferente do CACS FUNDEB, a legislação nacional não prevê como obrigatória a criação de CME como órgão normativo do sistema educacional, mas indica ao poder

público e a sociedade local que o constituía em prol do fortalecimento da gestão democrática municipal.

Segundo Batista (2009) associações da sociedade civil ligadas ao campo educacional tem reivindicado junto a órgãos, como o Congresso Nacional, a inclusão na legislação da obrigatoriedade dos conselhos de educação como órgão normativo do sistema de educação, entretanto sem sucesso até o momento.

Segundo a racionalidade lógica, apontada por Bordignon e Pereira (2007, p. 12), a criação do Sistema de educação que organiza a estrutura geral no município, precederia a criação do conselho da educação, que atuaria como órgão consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do mesmo.

Entretanto, em pesquisa realizada pelo MEC, vê-se que em 2007 cerca de 65% dos municípios respondentes possuíam conselhos de educação, enquanto que somente 46% possuíam Sistema Municipal de Educação (BORDIGNON, PEREIRA, 2007). O que também é aceitável, tendo em vista que a criação dos SME são opcionais, já que a LDB de 1996 permite em seu artigo 11, parágrafo único, que “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema de educação básica.”

Apesar de não ser exigida por lei, a criação do CME é indicado pela LDB de 1996 e reforçado pela meta 19 do Plano Nacional de Educação de 2014 que trata sobre a gestão democrática, tendo na estratégia 19.5 a indicação de:

estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2017).

Da mesma forma, a presença dos Conselhos de Educação no âmbito municipal é defendida como órgão fundamental para a efetivação da gestão democrática, da defesa dos direitos educacionais assegurados nas leis vigentes, que busca sensibilizar o poder público sobre suas responsabilidades de atendimento; realizando a interlocução da sociedade e do poder público e participando da formulação, implantação, supervisão e avaliação da política educacional municipal (PRO-CONSELHO, 2007)²⁰.

²⁰ O Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – é um programa de ação governamental que teve início em 2003 e objetiva qualificar os membros dos conselhos fortalecendo a gestão democrática municipal.

Como espaço de participação cidadã e institucional, o CME deve ser composto por representantes da sociedade, da rede e do sistema de ensino - pais, especialistas, associação de moradores, alunos, órgãos, entidade e sindicatos ligados a educação, professores, diretores, representantes da secretária de educação municipal, entre outros - conforme regimento interno e lei de criação.

Para desenvolver suas atividades de assessoramento a SME, de forma a assegurar a participação da comunidade e o acompanhamento e fiscalização das políticas públicas de forma autônoma com caráter técnico, o Poder Executivo deve garantir que os CME possuam estrutura adequada de funcionamento, com espaço físico e recursos humanos disponíveis ao trabalho (PRO-CONSELHO, 2007).

De acordo com publicação da Secretaria da Educação Básica do MEC (2009), além de participar da formulação da política educacional de seu município o CME pode ter funções deliberativa, consultiva, normativa, fiscalizadora, mobilizadora e propositiva, a depender da indicação feita no regulamento ou lei de criação.

No que se refere as atividades normativas, compete ao conselho autorizar o funcionamento das escolas da rede municipal e das instituições de Educação Infantil da rede privada, assim como elaborar normas complementares para o sistema de ensino, quando este existir (MEC, 2009).

Em sua função consultiva, compete versar sobre a exposição e o julgamento acerca de determinados assuntos, como:

- Projetos, programas educacionais e experiências pedagógicas renovadoras do Executivo e das escolas;
- Plano Municipal de Educação;
- Medidas e programas para titular e/ou capacitar e atualizar os professores;
- Acordos e convênios;
- Questões educacionais que lhe forem submetidas pelas escolas, SME, Câmaras Municipais e outros, nos termos da Lei (MEC, 2009).

Já na função deliberativa, o CME desenvolve atividades como: elaborar o seu regimento e plano de atividades, criação e desativação de escolas municipais, indicação de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar.

E por fim, na função fiscalizadora cabe o acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação no Município, de políticas públicas e do plano municipal de educação (MEC, 2009).

1.9 A participação nos conselhos.

De maneira mais ampla, qualquer cidadão pode através de seus representantes em tais conselhos acompanhar, fiscalizar e avaliar as ações do poder público. Atualmente a Constituição Federal de 1988 complementada pela lei nº 12.527/2011, estabelece o direito ao acesso à informação a qualquer pessoa que deseje consultar informações públicas, devendo os detentores destas, disponibilizar em meio público e de forma transparente as informações de interesse da comunidade e responder em prazo determinado as solicitações de informações não disponíveis.

Entretanto, os espaços de exercício da participação popular e cidadania ativa, esbarram em questões da “historicidade do nosso povo e na sua relação com o Estado [...] que conduziu a uma segmentação do controle social, concentrado em um viés fiscalizador, de tom burocrático” como apontado por Silva e Braga (2010, p. 96):

A descentralização e a participação popular, concebidas nos textos legais para permitir, no paradigma reinante, uma maior fiscalização da atuação estatal, esbarra em questões da historicidade de nosso povo e na sua relação com o Estado, com experiências de participação ficta e uma fiscalização corroborante de desvios, malversação e corrupção. Uma esfera pública que, a despeito de toda a tecnologia e normatização, padece na sua gênese das relações neopatrimonialistas e de mecanismos próprios do Estado capitalista que enfraquecem a atuação popular.

Da mesma forma, Carvalho (2002) ressalta que no Brasil a participação popular na esfera governamental se deu de forma precária no decorrer da história, devido as interrupções ditatoriais no desenvolvimento do Estado democrático e a implementação de direitos sociais em momentos de supressão ou enfraquecimento de direitos políticos e civis, fortalecendo com isso a centralidade do poder Executivo como solucionador dos problemas populares, a quem se recorre em caso de necessidade.

Tal historicidade resulta em espaços democráticos participativos esvaziados e desinstrumentalizados por um poder público que desconsidera sua atuação e não oferece as condições financeiras, estruturais, materiais, de recursos humanos e formativos para seus membros. Refletindo com isso, em integrantes com deficiências técnicas de análise e proposição de políticas públicas, vulneráveis a ação do poder público que por vezes o desqualifica, com baixo impacto do trabalho e alta rotatividade dos envolvidos que observam seus esforços neutralizados (SILVA, 2010).

2. DA CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS AOS PROGRAMAS DE SUBVENÇÃO

Neste capítulo exploram-se as principais características dos municípios que executam os programas de privatização de oferta de educação infantil foco da pesquisa e apresentam-se os programas propriamente dito.

Inicia-se o capítulo apresentando um panorama geral dos municípios, seguido por seus dados educacionais e por fim a apresentação dos programas de subvenção implantados nos municípios. Para facilitar a visualização e compreensão, os dados dos municípios estão dispostos a partir do ano de implementação dos programas²¹.

2.1 Panorama geral dos municípios

²¹ Piracicaba (2001), Limeira (2003), Hortolândia (2005), Sumaré (2007) e Araras (2009).

Neste tópico contextualiza-se o perfil dos municípios pesquisados considerando população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, organização político-administrativa e educacional.

Os primeiros itens tratados são os dados gerais dos municípios, como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 3: Informações dos municípios.

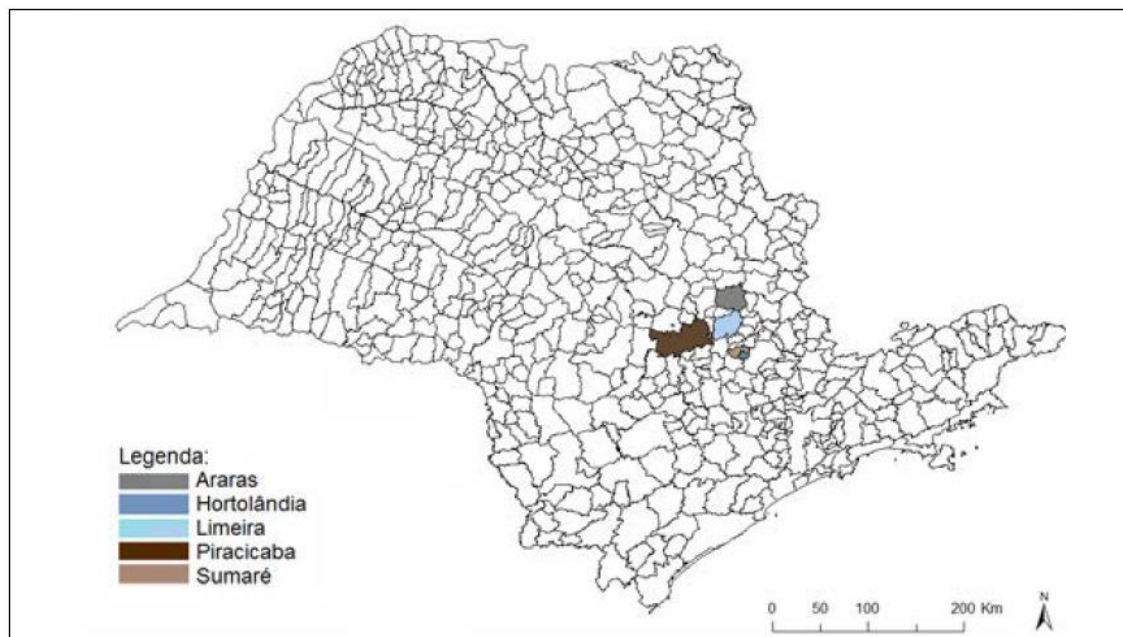
	Piracicaba	Limeira	Hortolândia	Sumaré	Araras
Ano de emancipação	1767	1863	1991	1953	1871
Número de habitantes (2016)	394.419	298.701	219.039	269.522	130.102
Área da unidade territorial por Km ² (2016)	1.378,069	580,711	62,416	153,465	644,831
Densidade demográfica (2010)	264,47	475,32	3.094,16	1.572,04	184,30
IDHM* (2010)	0,785	0,775	0,756	0,762	0,781
Posição do ranking estadual por IDHM - PNUD	50	90	188	151	62
PIB per capita a preços correntes em reais (2014)	56.745,39	38.287,19	47.861,29	45.632,87	34.711,39
Mesoregião	Piracicaba	Piracicaba	Campinas	Campinas	Piracicaba

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE Cidades@

*Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Os municípios pesquisados são considerados de grande porte, com cerca de 100.000 a 400.000 habitantes e estão aglomerados em uma região específica do estado de São Paulo, como vê-se na figura abaixo, pertencendo a mesorregiões vizinhas - Piracicaba e Campinas.

Figura 1: localização dos municípios estudados



Fonte: <www.mapasparacolorir.com.br>

Os municípios encontram-se alocados próximos a capital do estado, a cidade de São Paulo, em cerca de 110 Km a 170 Km de distância e estão localizados em uma das regiões com maior densidade demográfica, melhores índices de riqueza, longevidade, escolaridade e menores taxas de analfabetismos segundo dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE²².

Comparando os IDHs dos municípios pesquisados com o do estado de São Paulo, que em 2010 alcançava o índice de 0,783, todos os municípios pesquisados possuem um IDH próximo a média do estado, sendo que somente a cidade de Piracicaba alcança índices maiores de IDHM.

Apesar de tais similaridades, o ano de emancipação de dois municípios – Hortolândia e Sumaré - destoa do grupo, tendo eles sua formação administrativa mais recente em comparação aos outros municípios. Enquanto Piracicaba possui mais de 250 anos de emancipação, Limeira e Araras, mais de 140 anos, Sumaré e Hortolândia completam em 2018, 65 anos e 27 anos respectivamente.

A formação administrativa de Sumaré e Hortolândia possui uma trajetória única até o ano de 1991, pois ambos pertenciam a cidade de Campinas até o ano de 1953, quando a

²² Dados recolhidos no site: <<http://www.perfil.seade.gov.br/>>

Lei Estadual n.º 2.456 institui o município de Sumaré e seu distrito chamado Hortolândia. Unidas por 38 anos, Hortolândia após plebiscito em 1991 separa-se de Sumaré²³.

O município de Piracicaba se destaca do grupo, por ser a cidade com maior espaço territorial, número de habitantes e IDHM, estando na 50ª posição de IDHM do estado de São Paulo.

Outro dado relevante é que o município mais populoso – Piracicaba - foi o primeiro a implementar o programa de subvenção a instituições particulares de educação infantil e o menos populoso – Araras - foi último a implementá-lo.

A seguir apresentamos o histórico político-administrativo dos municípios pesquisados, contendo o nome e partido do prefeito e vice-prefeito dos municípios desde a implantação dos programas de subvenção estatal às instituições privadas de educação infantil.

Quadro 2: Histórico político-administrativo dos municípios pesquisados a partir do ano de implementação dos programas de privatização da educação infantil

Município/ Ano de criação do Programa	Piracicaba/2001	Limeira/2003	Hortolândia/2005	Sumaré/2007	Araras/2009
Governos municipais	2001 a 2004 Prefeito: José Machado (PT), Vice-prefeito: João Amaurício Pauli (PV).	2002 – 2004 Prefeito: José Carlos Pejon (PSDB)	2005 – 2008 Prefeito: Angelo Augusto Perugini (PT) Vice-prefeito: Enoch Da Silva (PSDC)	2005 – 2008 Prefeito: José Antonio Bacchim (PT) Vice Prefeito: Giuliano Pereira de Camargo (PPS)	2009 – 2012 Prefeito eleito: Pedro Eliseu Filho Prefeito interino instituído em julho de 2009: Nelson Brambilla (PT)
	2005 – 2008 Prefeito: Barjas Negri (PSDB) Vice- Prefeito: Sérgio Pacheco (PHS)	2005 – 2008 Prefeito: Silvio Félix Da Silva (PDT) Vice-prefeito: Orlando Zovico (PDT)	2009 – 2012 Prefeito: Angelo Augusto Perugini (PT) Vice-prefeito: Jacyra De Souza (PT)	2009 – 2012 Prefeito: José Antonio Bacchim (PT) Vice Prefeito: Vilson Alves (PV)	2013 – 2016 Prefeito: Nelson Brambilla (PT) Vice-prefeito: Carlos Alberto Jacovetti (PSDC)
	2009-2012 Prefeito: Barjas Negri (PSDB) Vice-prefeito: José Antonio de Godoy (PSDB)	2009 – 2012 Prefeito: Silvio Félix Da Silva (PDT) Vice-prefeito: Orlando Zovico (PDT) – assume como prefeito em 24 de fevereiro de 2012	2013 – 2016 Prefeito: Antonio Meira (PT) Vice-prefeito: Renata Cristina Belufe Moreno Lippaus (PT)	2013 – 2016 Prefeito: Cristina Conceição Bredda Carrara (PSDB) Vice Prefeito: Luiz Alfredo Dalben (PPS)	2017 -2020 Prefeito: Pedro Eliseu Filho (PSDB) Vice-prefeito: Luiz Emílio Salomé (PSDB)
	2013 – 2016 Prefeito: Gabriel Ferrato dos Santos (PSDB) Vice-prefeito: João Chaddad (PSDB)	2013 – 2016 Prefeito: Paulo Hadich (PSB) Vice prefeito - Antonio Carlos Lima (PT)	2017 -2020 Prefeito: Angelo Augusto Perugini (PDT) Vice-prefeito: José Nazareno Gomes	2017 -2020 Prefeito: Luiz Alfredo Castro Ruzza Dalben (PPS) Vice-prefeito: Henrique Stein Sciascio (SD)	
	2017 – 2020 Prefeito: Brajas				

²³ Informações disponibilizadas no site do IBGE cidades: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>

	Negri (PSDB) Vice-prefeito: José Antonio de Godoy (PSDB)	2017 -2020 Prefeito: Mario Botion (PSD) Vice-prefeito: Julio Cesar Pereira dos Santos (DEM)	(PDT)		
--	---	---	-------	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações do site Eleições <<https://www.eleicoes.com.br>>

Dos cinco municípios pesquisados, quatro implementaram o Programa de subvenção estatal às instituições de educação infantil particulares durante o mandato de prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT) e um durante o mandato de um prefeito do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Apesar de na maioria dos casos, prefeitos do PT implementarem os programas, eles foram mantidos por governos de partidos diversos – PSBD, PDT, PSB, SD, PT e PPS - sendo o mais recorrente o PSDB.

Seria um contrassenso o Partido dos Trabalhadores, que declara suas fundações baseadas nas teses de esquerda, ser o partido que majoritariamente implementa políticas de fomento a educação infantil via programas privatizantes. Entretanto, assim como no caso de subvenção a entidade comunitárias, o tipo de programa estudado, como já destacado anteriormente por Gouveia (2009, p. 46), tem “sido uma estratégia de ampliação de vagas utilizada por governos de todos os matizes partidários no Brasil”.

2.1.1 Dados educacionais gerais.

Três dos cinco municípios pesquisados organizam seu próprio Sistema Educacional, o que foi buscado por Sumaré e Hortolândia, mas sem sucesso até 2018. Sumaré declara em seu Plano Municipal de Educação (2015, p. 52) estar vinculado “em regime de colaboração à Diretoria Regional Estadual de Ensino do Município de Sumaré”.

Nas tabelas a seguir apresenta-se as informações das matrículas na educação infantil dos municípios pesquisados. O levantamento dos dados foi realizado desde o ano de 2001, ano da criação do primeiro programa de subvenção estatal às instituições privadas de educação infantil. Por se referir a um período longo, optou-se por indicar os dados somente dos anos ímpares, o que proporcionou uma melhor visão dos mesmos sem que a compreensão do fenômeno seja alterada.

Ainda para melhor identificação da evolução das matrículas após a implantação de cada programa de subvenção às instituições privadas de educação infantil, sombreou-se os

dados referentes aos anos em que os programas estudados estavam em vigor em cada município.

Não consta nas tabelas a Rede Estadual e Federal de educação, pois ambas mantiveram-se ausentes da oferta da educação infantil em todos os municípios durante o período analisado.

A ausência do Estado e da União na educação infantil constitui-se como algo histórico no Brasil, ficando esta etapa educacional prioritariamente sob a responsabilidade dos municípios. Fato este incorporado à legislação nacional pelas Emendas Constitucionais n.14 de 1996 e a n.53 de 2006, que redefiniram as responsabilidades dos entes federados e o financiamento da educação.

Assim, como ressaltado anteriormente, o fato da educação infantil ficar a cargo do município, ente federativo com menor poder financeiro e de influência no cenário político, esta etapa educacional ficou a mercê de escassos recursos e baixos índices de atendimento em comparação ao Ensino Fundamental (FÜLGRAFF, 2008; KUHLMANN JR, 1998).

Tabela 4: Número de matrículas em creche

	Piracicaba		Limeira		Hortolândia		Sumaré		Araras	
	Municipal	Privada	Municipal	Privada	Municipal	Privada	Municipal	Privada	Municipal	Privada
2001	1.669	1306	1203	372	840	0	626	154	473	31
2003	1.661	1799	1336	496	993	0	522	311	1013	60
2005	1.687	2252	1360	489	1285	39	516	320	1307	12
2007	2501	1643	1686	603	1370	103	704	378	1438	248
2009	4196	1661	3051	1175	2783	126	956	723	1518	356
2011	6846	2110	3520	1166	4516	176	916	2979	1390	831
2013	8043	2028	4015	2390	5054	288	996	3689	1813	1176
2015	9000	2288	3987	2590	5068	229	582	4421	2038	1074
2017	10372	2063	4328	2651	5575	193	753	4885	4111	778

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo educacenso - INEP.

A partir dos dados apresentados, observa-se que na maioria dos municípios pesquisados, dos anos de 2007 a 2009 há uma ampliação do atendimento de alunos de creche, que segundo Correa (2011), Domiciano (2009) e Oliveira (2009) deve-se principalmente a dois motivos: a ocupação das vagas ociosas da pré-escola dos alunos de 6 anos que migraram para o ensino fundamental, por advento das leis 11.114/05 e 11.274/06, e pela migração do financiamento da educação do FUNDEF para o FUNDEB, que incluiu a educação infantil no rol de financiamento do fundo, o que incentivou a matrícula de alunos desta faixa etária na rede pública.

Ao comparar as matrículas da educação infantil pública e privada nos municípios estudados, percebe-se que somente o município de Sumaré apresenta índices de matrícula em creche privada mais elevados que as matrículas em creche pública. Como veremos mais adiante, este fato está diretamente relacionado a política pública de atendimento a educação infantil ligada a rede privada de ensino.

Tabela 5: Número de Matrículas em Pré-escola

	Piracicaba		Limeira		Hortolândia		Sumaré		Araras	
	Municipal	Privada	Municipal	Privada	Municipal	Privada	Municipal	Privada	Municipal	Privada
2001	5.605	2901	7726	1507	4358	98	6471	248	4828	239
2003	5.712	3702	7982	1507	5833	142	6659	297	4357	216
2005	5.161	4419	8288	1554	7617	301	7211	371	4221	187
2007	3436	2470	8468	988	4059	336	7764	446	2635	243
2009	4744	2349	4745	788	4776	398	5192	527	2548	373
2011	5437	1894	5344	800	4368	466	5985	465	2429	390
2013	6087	2057	5693	991	5056	677	5868	612	2393	471
2015	6561	2071	5695	1028	5139	806	6231	650	2578	460
2017	7615	1997	5589	1016	5421	680	6162	742	3476	396

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo educacenso -INEP.

Observa-se que as leis 11.114/05 e 11.274/06 que objetivaram ampliar a duração do ensino fundamental para 9 (nove) anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade, estipulando o prazo de execução plena do disposto na lei para 2010, movimentaram as matrículas públicas municipais, principalmente entre os anos de 2007 a 2009, quando se observa uma significativa queda no número de matrículas na pré-escola, seguida, na maioria dos casos, por uma parcial recuperação.

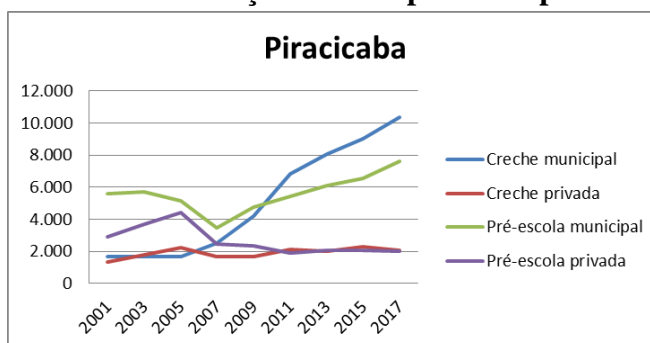
Entende-se que a recuperação no número de matrículas na pré-escola a partir de 2009, na maioria dos casos, tem seu fundamento na emenda constitucional nº 59/2009 que torna a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, devendo ser implementado progressivamente, até 2016 (BRASIL, 2009).

O impacto das leis 11.114/05 e 11.274/06, observado na rede pública de pré-escola, somente foi similar em duas redes privadas – Piracicaba e Limeira -, enquanto que nos outros municípios o número de matrículas na pré-escola privadas continuou crescente.

2.1.2 As matrículas de cada município em foco

A constituição histórica da creche, ligada ao assistencialismo e a mãe trabalhadora, e da pré-escola, relacionada a educação preparatória para a etapa de escolarização posterior (FÜLGRAFF, 2008; KUHLMANN JR, 1998), que foi retificada pela Emenda Constitucional nº59/2009, esta refletida nas taxas de atendimento na rede pública demonstradas nas tabelas anteriores, em que o número de alunos matriculados na pré-escola é superior ao número de alunos matriculados na creche. Patamares estes que somente se equilibram e se invertem a partir do ano de 2011, na cidade de Hortolândia e Piracicaba, respectivamente, como poderá ser visto mais claramente nos gráficos abaixo que trazem a evolução no número de matrículas públicas e privadas nos municípios estudados.

Figura 2: Matrículas na educação infantil pública e privada de Piracicaba



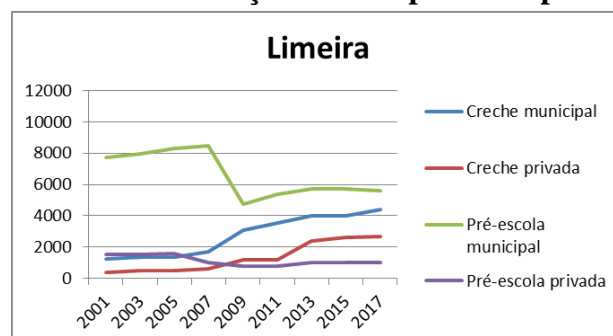
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo educacenso -INEP.

O município de Piracicaba apresenta o maior índice de crescimento da educação infantil pública no período em destaque, entretanto Domiciano (2009, p.67) indica que este crescimento não se deve exclusivamente a construção de novas unidades escolares e criação de novas vagas:

Na rede pública, parte da considerável ampliação nas matrículas de creche visualizada entre 2005 e 2006 correspondeu à criação desta etapa de escolaridade em quatro escolas municipais que atendiam a educação infantil e parte, à ‘contabilização’ de certa quantidade de matrículas privadas pertencentes ao ‘Bolsa Creche’, como vagas públicas. Isso significa que algumas vagas do Programa ‘migraram’ tanto na contagem, quanto nos registros oficiais, para rede pública a partir do ano de 2006. Esse mesmo processo ocorreu com a pré-escola, entretanto, o fenômeno ficou menos observável em função da transferência do atendimento de seis anos para o ensino fundamental (DOMICIANO, 2009, p.67).

Concordando com a análise da autora, vê-se que as matrículas privadas permaneceram relativamente estáveis no período analisado, mesmo havendo uma variação significativa no Programa Bolsa Creche no período, como se verá mais adiante.

Figura 3: Matrículas na educação infantil pública e privada de Limeira



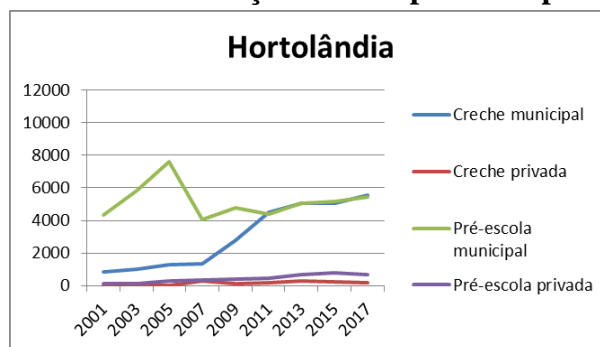
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo educacenso -INEP.

Ao analisar a evolução das matrículas do município de Limeira, observa-se que todas as etapas de matrícula na educação infantil do município permaneceram estagnadas de 2001 a 2005. O que modifica-se a partir do ano de 2007, quando houve uma diminuição profunda no número de matrículas na pré-escola, fato este possivelmente introduzido pela lei 11.114/05 (CORREA, 2011), enquanto em sentido contrário o número de matrículas em creche amplia-se.

Oliveira (2013, p.100-101), em estudo de caso no município, ao refletir sobre este movimento ressalta que:

Em Limeira, a demanda por vagas na educação infantil se concentra na etapa de creche. Como apontado, houve uma queda nas matrículas da pré-escola: de 2008 a 2009, o número de matrículas passou de 8.745 para 4.745, ou seja, 4000 matrículas a menos! Já nas creches, passou de 1.738 para 3.501, um aumento de 1.313 matrículas. Por que as 2.687 vagas que eram da pré-escola não foram ocupadas por alunos em idade de creche, uma vez que se sabe que a lista de espera no município tem quase 2000 crianças?

Em relação a rede privada, tem-se que a creche apresenta dois saltos quantitativos, de 2007 a 2009 e de 2011 e 2013, já a pré-escola mantém-se relativamente estável no período.

Figura 4: Matrículas na educação infantil pública e privada de Hortolândia

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo educacenso -INEP.

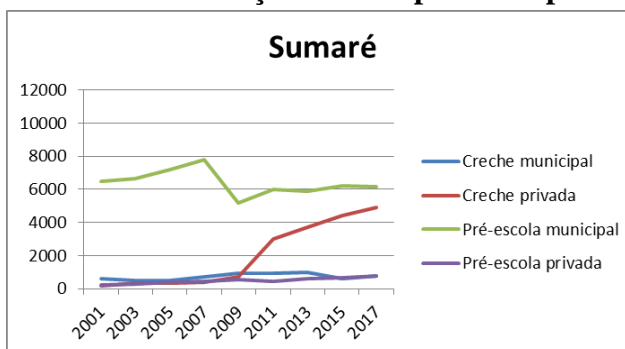
No município de Hortolândia, vê-se que no início do período as matrículas de creche e pré-escola municipal, apresentavam-se distantes em mais de 3000 mil vagas, diferença esta que continuou a se ampliar até o ano de 2005, com o crescimento das matrículas na pré-escola. A partir de 2007, entretanto, o cenário modifica-se, tendo uma queda significativa das matrículas da pré-escola, e o movimento inverso da creche, chegando a índices similares a partir de 2011.

Domiciano (2009) aponta que a partir de 2007 Hortolândia começou a contabilizar matrículas de instituições privadas com finalidade lucrativa compradas através da parceria suscitada pelo Bolsa Creche como matrículas públicas municipais, o que pode ter resultado na curva crescente do gráfico em relação as matrículas públicas do município.

Coadunando com tal afirmação da autora, tem-se ao mesmo tempo o aumento do número de matrículas públicas municipais de creche no censo e a elevação do número de compra de vagas privadas pela municipalidade, sem que esse aumento de vagas privadas apareça no censo, evidenciando desta forma a incoerência dos dados apresentados ocasionada pela “transformação” dos mesmos pela municipalidade²⁴.

²⁴ Mais detalhes sobre esse quesito será discutido em breve.

Figura 5: Matrículas na educação infantil pública e privada de Sumaré



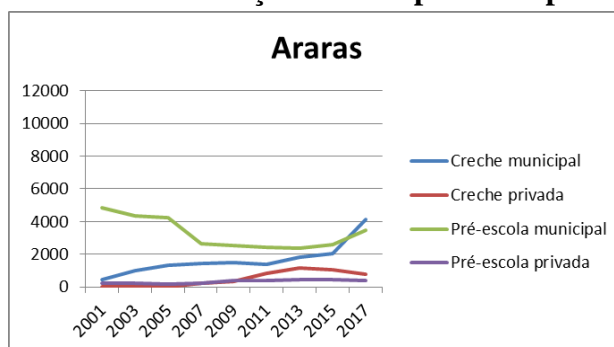
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo educacenso -INEP.

No município de Sumaré, segundo o representante do CME, entrevistado para a coleta de dados desta pesquisa, o município em seu desenvolvimento histórico, não reservou espaços apropriados para a instalação de unidade de ensino voltadas para a educação infantil, o que reflete na estagnação no número de matrículas públicas em creches municipais.

O atendimento via creche municipal permaneceu inalterado mesmo com a diminuição de mais de duas mil vagas da pré-escola municipal, entre os anos de 2007 e 2009.

A partir de 2009 porém, o atendimento de creche via instituições privadas eleva-se significativamente, somando patamares que possibilitam a afirmação de que atualmente esta etapa de escolaridade é atendida praticamente em sua totalidade pela rede privada.

Figura 6: Matrículas na educação infantil pública e privada de Araras



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pelo educacenso -INEP.

De forma similar a Sumaré, o município de Araras, apresenta queda significativa do atendimento da pré-escola pública municipal dos anos de 2005 a 2007, sem voltar a preenchê-las em um curto período de tempo, seja com alunos da própria pré-escola ou da creche. Costa (2014, p. 79-80), explica esse fenômeno da seguinte forma:

No município de Araras, os alunos de 6 anos de idade mudaram de etapa de ensino, como determina a lei, porém continuaram dentro das mesmas escolas, ou seja, as pré-escolas, que atendiam a alunos de 4 a 6 anos, tornaram-se escolas de educação infantil e ensino fundamental, e continuaram atendendo aos alunos da mesma faixa etária. Dessa forma, como não houve ampliação das unidades, o número de alunos da pré-escola atendidos dentro rede municipal diminuiu.

A partir de 2015 os patamares de atendimento da pré-escola voltam a crescer, o que pode ter corrido por influência da Emenda Constitucional 59/2009, que instituiu que até o ano de 2016 o poder público atenda 100% dos alunos de 4 e 5 anos de idade.

Em relação a creche municipal, 2015 também é um ano importante, tendo em vista que após um longo período de crescimento tímido, há um expressivo aumento no número de matrículas em creches públicas e uma diminuição do número de matrículas via instituição privada.

De forma geral, vê-se que três municípios estudados – Limeira, Sumaré e Araras - indicam nos dados do Censo Escolar aumento no número de matrículas na creche privada após a implantação dos programas de privatização da educação infantil, que ocorreu em 2005, 2007 e 2009 consecutivamente. Já em Piracicaba e Hortolândia este fenômeno não acontece, o que pode ser explicado pela tese apresentada por Domiciano (2009), que indica a contabilização de matrículas privadas como públicas.

Já o atendimento da pré-escola privada apresentou poucas modificações durante o período analisado, sendo que o único município que dispõe de maiores variações foi Piracicaba, que também é o único município que compra vagas da pré-escola privada, tendo em vista que os outros municípios somente firmam parceria para oferta de vagas em creche. Neste caso a variação do número de matrículas da pré-escola privada acompanha o número de vagas compradas pelo poder público para a etapa de ensino.

Com isso, tem-se que a política pública de compra de vagas na educação infantil, vem impactando na evolução das matrículas públicas e privadas no município. Ao levar-se em consideração que a maioria das instituições privadas dos municípios, inclusive as subvencionadas pelo poder público, são privadas com finalidade lucrativa, entende-se que “os programas municipais vem incentivando a iniciativa privada com o direcionamento de recursos da educação, oferecendo proteção financeira ao ‘mercado’ educacional local através de uma minimização de riscos” (DOMICIANO, 2009, p. 103).

2.2 Os programas de subvenção à instituições privadas de educação infantil

Os programas de subvenção estudados são denominados de três formas diferentes dependendo do município: “Bolsa creche”, “Pró-creche”²⁵ e “PROEB – Programa Municipal de Educação Básica”.

Apesar de nomes distintos, os programas se constituem, de forma geral, como um mecanismo de financiamento público a instituições privadas de educação infantil, com ou sem finalidade lucrativa, implementados pelo poder público municipal para o atendimento de alunos de 0 a 3 anos ou 0 a 5 anos que não encontram vaga na rede direta de atendimento.

O objetivo principal divulgado pelos municípios para a criação dos programas estudados, se refere a necessidade de elevar a disponibilidade de vagas na educação infantil municipal, tendo em vista a alta demanda e a carência de vagas na rede pública educacional. Sendo o programa uma iniciativa que visa suprir a demanda emergencial por educação infantil, mas que como veremos mais adiante, vem se tornando um programa de atendimento permanente a essa faixa etária.

O poder público contrata instituições privadas para a prestação do serviço, transferindo o atendimento dos alunos, da gestão administrativa e dos recursos humanos para o setor privado, comprometendo-se através dos documentos norteadores dos Programas a manter-se responsável pelo financiamento e fiscalização.

Segundo pesquisa de Adrião et al. (2009), esse tipo de financiamento surge no estado de São Paulo no ano de 2001 na cidade de Piracicaba e expande-se por mais 4 municípios até o ano de 2009²⁶.

2.2.1 Contornos gerais e normatizações.

Nos casos estudados o repasse de recursos é feito diretamente às instituições privadas a partir de um valor *per capita* que deve corresponder a totalidade do custo de

²⁵ Segundo Domiciano (2006) o nome do programa “Bolsa Creche” derivou dos programas Federais de repasse de verbas a famílias carentes, como é o caso do “Bolsa Família” e “Bolsa Escola”. De forma similar o nome “Pró-creche” é derivada de programas federais de financiamento público que concede bolsa estudos em instituições privadas de Ensino Superior como é o caso do ProUni - Programa Universidade para Todos.

²⁶ novos programas similares já foram identificados no estado de São Paulo após a data limite desta pesquisa – 2009 -, mas por uma escolha metodológica não farão parte desta pesquisa.

cada criança/mês, ficando a instituição privada proibida de realizar cobrança de valores à família.

O valor de subsídio *per capita* é estabelecido anualmente por meio de decreto do Poder Executivo municipal, sendo que os municípios utilizam de metodologias diferentes para chegar ao valor decretado para o ano corrente.

O valor é pago de acordo com o número de alunos indicados pela instituição à Secretaria Municipal de Educação, matriculados e frequentes na instituição privada. Segundo as legislações municipais os recursos utilizados para o pagamento das bolsas advêm de recursos próprios do poder público.

O arcabouço normativo que institui e regulamenta os programas de subvenção estipula regras para o credenciamento e vinculação das instituições ao programa e obrigações que devem ser assumidas para o atendimento dos alunos bolsistas. Essas regras variam de acordo com o município pesquisado.

A maioria das escolas vinculadas aos programas de subvenção possui finalidade lucrativa e apesar de estarem sob a supervisão da SME, não há na legislação municipal competente a forma de prestação de contas deste repasse financeiro (DOMICIANO, 2009; OLIVEIRA, 2013; AZEVEDO, 2014). Costa (2014) sinaliza que a prestação de contas no município de Araras se dava por meio de apresentação de nota fiscal dos serviços prestados pela instituição a SME.

No quadro abaixo apresentamos os principais aspectos das parcerias dos cinco municípios estudados.

Quadro 3: Breve caracterização dos programas de subvenção pública a instituições de educação infantil privada segundo a legislação municipal

	Piracicaba	Limeira	Hortolândia	Sumaré	Araras
Criação	2001	2003	2005	2007	2009
Legislação municipal	<p>Lei nº 5.081, de 19/12/2001- Autoriza o programa;</p> <p>Lei nº 6.133, de 17/12/2007 – Altera a lei nº 5.081;</p> <p>Lei nº 8,810, de 12/12/2017 - Altera a lei 6.133.</p>	<p>Lei nº 3.649, de 5/11/ 2003 – Dispõe sobre o programa;</p> <p>Lei nº 4.144, de 28 de maio de 2007, altera a Lei 3649;</p> <p>Decreto nº 420, de 30/12/2010 – Estabelece normas e parâmetros do programa.</p>	<p>Lei ° 1.506, de 11/03/2005 – Autoriza o “Bolsa Creche”;</p> <p>Lei n. 1.649, de 27/03/2006. Altera o prazo de vigência da Lei nº 1506;</p> <p>Lei nº 3.051, de 05/12/2014 – dispõe sobre contratação de instituições privadas, entidades filantrópicas e ongs - organizações não governamentais que realizam atendimento educacional infantil;</p> <p>Lei nº 3356, de 20/06/2017. Dispõe sobre a possibilidade de matrícula dos alunos da lista de espera por vaga no ensino infantil em instituições privadas que realizam atendimento educacional infantil, e dá outras providências.</p>	<p>Lei nº 4530, 20/12/ 2007 – Autoriza o programa.</p>	<p>Lei nº. 4.269, de 30/07/2009 - Institui o programa;</p> <p>Decreto nº. 5.678, de 4/08/2009 - Dispõe sobre a regulamentação do programa;</p> <p>Decreto nº 6171/2015 de 07/12/2015 – Altera do decreto nº. 5.678/2009.</p>
Nome do programa	Bolsa Creche			Programa Municipal de Educação Básica – PROEB	Pró-Creche

Atendimento	0 a 5 anos				0 a 3 anos
Turno de atendimento	2001 a 2007 – parcial e integral A partir de 2007 - integral	Integral e parcial			Integral
Objetivo	Ampliar a oferta de vagas aos alunos que não conseguissem atendimento na rede pública municipal.	Garantir o direito à permanência em escolas infantis.	Aumento de oferta de vagas, a alunos que não obtenham vagas na Rede Municipal.	Transferência de recursos financeiros às Pessoas Jurídicas de Direito Privado, com ou sem fins lucrativos, tendo por objetivo assegurar às crianças o direito à educação e ao ensino de qualidade.	Garantir o direito à permanência em escolas infantis.
Tipo de instrumento da parceria	2001 a 2017 – Convênio; A partir de 2018 – Termo de colaboração com Organizações da Sociedade Civil e contratos com escolas particulares	Concessão	2005 a 2014 – Convênio; A partir de 2015 – Contrato.	Convênio/ contrato	Concessão
Tipo de instituição	2001 a 2017 - Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil. A partir de 2018 – Organizações da Sociedade Civil e escolas particulares	Instituições privadas com e sem finalidade lucrativa.	2005 a 2014 - Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil. A partir de 2014 – instituições privadas, entidades filantrópicas e ONGs	Organizações, associações, entidades, fundações, instituições, escolas particulares, com ou sem fins lucrativos.	Creches particulares
Origem dos recursos	Dotação orçamentária própria				
Subvenção máxima	-	De 0,5% a 1% de seus recursos orçamentários do	As despesas são limitadas	-	- Até 2009 - 3% do orçamento destinado a

destinada aos Programas		município			educação; - A partir de 2009 - 5% do orçamento destinado a educação.
Tempo máximo de vigência dos programas	-	-	01 ano a partir da data de publicação; O disposto foi modificado pela Lei Municipal, nº 1.649 27 de março de 2006, que amplia a vigência do programa por período indeterminado.	A vigência da Lei esta vinculada à apresentação pela SME de um planejamento para atendimento da demanda de 0 a 05 anos, até no prazo de até 31 de dezembro de 2008. O programa será extinto gradativamente conforme a execução do projeto apresentado pela Secretaria Municipal de Educação.	-
Forma de reajuste	definido através de levantamento e planilha elaborada pela SME		definido através de levantamento e planilha elaborada pela SME e cultura	definido a partir dos mesmos critérios propostos pelo FUNDEB.	até 100% (cem por cento) do custo de cada criança/mês nas unidades da Rede Pública Municipal, avaliado no último exercício.
Vinculação ao programa	2001 – 2017 - Cadastro na SME com apresentação de documentações e informações; A partir de 2017 - participação em editais de chamamento público ou chamada pública com apresentação de documentações e	Cadastro na SME com apresentação de documentações e informações.	2005 a 2014 - Cadastro na SME com apresentação de documentações e informações. A partir de 2014 – participação em editais de chamamento público com apresentação de documentações e informações.	Cadastro na SME com apresentação de documentações e informações;	2009 a 2015 - Cadastro na SME com apresentação de documentações e informações; A partir de 2015 – Participação em editais de chamamento público com apresentação de documentações e informações.

	informações.				
<p>Critérios para seleção dos alunos bolsistas</p>	<p>- proximidade da residência,</p> <p>- Critérios já utilizados pela Secretaria Municipal de Educação quando da seleção para a rede pública.</p>	<p>Insuficiente da rede pública municipal</p> <p>- Manter residência no Município de Limeira;</p> <p>- Pais estarem empregados;</p> <p>- Não possuir renda superior a 4 (quatro) salários mínimos,</p> <p>Terão prioridade, os responsáveis que comprovem:</p> <p>- residir em imóvel alugado ou em casas populares financiadas, cujos valores pagos sejam iguais ou superiores a um salário mínimo.</p> <p>- despender no mínimo 1 (um) salário mínimo com doença crônica no grupo familiar;</p> <p>- ter um maior número de filhos em idade escolar.</p>	<p>- proximidade da residência,</p> <p>- Critérios já utilizados pela Secretaria Municipal de Educação quando da seleção para a rede pública.</p>	<p>- proximidade da residência,</p>	<p>- Estarem aguardando vaga na Lista de Espera de uma escola pública municipal;</p> <p>- Manterem residência no Município de Araras;</p> <p>- estarem empregados;</p> <p>- Apresentarem Carteira de Vacinação das crianças atualizada;</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas leis de criação e decretos de regulamentação dos programas estudados.

Como relacionado no quadro, o primeiro programa municipal de parceria com instituições particulares de educação infantil estudado surgiu no ano de 2001 no município de Piracicaba. Posteriormente a ela, a cada dois anos um novo município publicava lei de criação de programa similar, sendo Limeira o segundo município em 2003, seguida por Hortolândia em 2005, Sumaré em 2007 e Araras em 2009.

Uma curiosidade é que apesar de Piracicaba, Hortolândia e Limeira chamarem o programa de subvenção de “Bolsa Creche”, as legislações que criam e normatizam os programas autorizam que a bolsa seja destinada para alunos com até 5 anos de idade, ou seja, para alunos que frequentariam creche e pré-escola. Entretanto, na prática somente Piracicaba estende a subvenção a alunos de 4 e 5 anos, sendo que os outros municípios se reservam a atender via Programa somente alunos de 0 a 3 anos.

O programa de subvenção do município de Araras foi inspirado no programa de Limeira, e o programa de Hortolândia baseado no programa de Piracicaba (COSTA, 2014; DOMICIANO, 2009). Por este motivo, percebe-se grandes similaridades entre o arcabouço legislativo e o funcionamento dos programas dos municípios (AZEVEDO, 2014).

Exemplo disso é o tipo de instrumento jurídico adotado para firmar a parceria, sendo que Limeira e Araras empregam a concessão, Piracicaba e Hortolândia descreviam em sua legislação a utilização do convênio até 2017 e 2014, consecutivamente, quando mudaram sua legislação indicando o contrato como o instrumento jurídico utilizado e Sumaré refere-se ao emprego do contrato/convênio. Mais adiante, discutiremos a respeito de cada tipo de instrumento aqui apontado.

Apesar das leis de criação dos Programas trazerem a possibilidade de firmamento de acordos com instituições filantrópicas, Organizações Não Governamentais, associações, entidades, fundações, instituições e escolas privadas sem finalidade lucrativa, para além das escolas particulares, e haver legislações nacionais atuais que detalham e caracterizam os diversos tipos de instituições, assim como o título de Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público o estudo aqui apresentado considerou para análise principalmente o fato de as instituições subvencionadas pelo poder público se constituírem como instituições privadas com ou sem fins lucrativos, pois apesar das semelhanças e diferenças de todas instituições sem finalidade lucrativa, o fato é que os acordos firmados subjaz a educação a um processo de privatização.

Outro fato interessante, destacado pelo quadro comparativo, é que na lei de criação do programa de parceria o município de Hortolândia e Sumaré intentaram estipular prazo de vigência para o programa. O município de Hortolândia estipulou um ano de vigência, entretanto após decorrido o prazo, a lei foi modificada para prazo indeterminado, sendo que na prática o programa esta em vigência há 12 anos, sem sinais de diminuição no número de alunos atendidos via programa.

Domiciano (2009, p.150) retrata que a inclusão do prazo de validade da lei foi exigida pela Câmara:

O Chefe do Poder Executivo, Ângelo Augusto Perugini re-encaminhou à Câmara Municipal de Hortolândia para apreciação em 8 de março de 2005 o PL nº 07/05 com pedido de urgência especial. O ‘novo’ Projeto de Lei, nº 15/2005, alicerçado nas justificativas elaboradas por Ana Perugini, obteve parecer favorável da Comissão de Justiça e Redação, da Comissão de Finanças e Orçamento e da Comissão de Saúde, Educação, Segurança Pública, Assistência Social, Cultura, Lazer e Turismo vigorando então como Lei Municipal nº 1.506/05, a partir de 11 de março de 2005. Destacamos que a aceitação da Câmara exigiu uma emenda modificativa no art. 7º do PL nº 15/2005 cuja redação original não previa um prazo para o término do Programa que era o que a Comissão de Justiça e Redação defendia em seu parecer, apoiada pelas demais comissões.

Com a intenção de melhor adequá-lo à transitoriedade embojada em seus objetivos, propomos EMENDA MODIFICATIVA ao seu Art. 7º, que passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 7º. Esta Lei vigorará por 01 (um ano) a partir da data de sua publicação (HORTOLÂNDIA, 2005, grifos do documento).

Foi com ‘prazo de validade’ que a Lei nº 1.506/05 entrou em vigor em Hortolândia. Entretanto, em 27 de março de 2006, outra Lei Municipal, nº 1.649, modificou este dispositivo alterando-o para um período indeterminado.

Já no município de Sumaré, a lei de criação do Programa PROEB, publicada em 20 de dezembro de 2007, estipula no artigo 11 que a vigência da lei estaria “vinculada à apresentação pela Secretaria Municipal de Educação de um planejamento para atendimento da demanda de 0 (zero) a 05 (cinco) anos, até no prazo de até 31 de dezembro de 2008”, ou seja, após decorridos um ano de implantação da lei, para que o atendimento da demanda estipulado pela presente lei fosse extinto gradativamente conforme a execução do projeto apresentado pela SME.

Entretanto, não foi encontrados registros deste planejamento de forma transparente a população, sendo que atualmente o município possui o maior índice de atendimento da educação infantil via privatização, quando comparado com os outros municípios estudados.

Com isso, vê-se a inexequidade dos programas de subvenção como uma proposta de atendimento emergencial e temporário a educação infantil, mesmo que no âmbito do discurso dos atores municipais essa questão esteja presente, a legislação municipal pertinente não captura isso para dentro de si e quando o faz, não se vê sua execução na prática (COSTA, 2014; OLIVEIRA, 2013; DOMICIANO, 2009).

Desta maneira, considera-se que os Programas de subvenção estudados vêm se constituindo como políticas públicas municipais de atendimento a educação infantil, tendo em vista que a municipalidade conhece a demanda pela educação infantil e investe no financiamento de instituições privadas para o atendimento desta demanda.

Em relação aos critérios de seleção dos alunos para a matrícula em escola privada subvencionada, tem-se em comum a necessidade comprovada por falta de vaga na rede pública e outros critérios já comumente utilizados pela rede municipal de ensino. Entretanto, os critérios estabelecidos pelo município de Araras – pais estarem empregados – e Limeira – empregabilidade dos pais, renda familiar, situação da moradia e condições de saúde - chamam atenção por contemplarem quesitos que, mesmo sendo utilizados para dar prioridade, destoam das legislações vigentes.

A CF/1988, a LDB/1996 e o ECA/1990, estabelecem que a educação pública, gratuita e de qualidade é direito de todos independentemente de sua condição social ou familiar e dever do estado. Tendo em vista, questiona-se se há legitimidade nos critérios estabelecidos aos alunos e familiares para participação dos programas de bolsa dos municípios e se com tais critérios, os referidos programas não vem fragilizando o direito concebido a todos os cidadãos.

Com relação aos documentos exigidos para o firmamento da parceria com o poder público, vê-se uma constante modificação e evolução dos mesmos a depender da forma de cadastramento das instituições nos programas e modificações de legislações municipais e nacionais.

Os documentos mais solicitados referem-se ao: registro no Conselho Municipal da Criança e Adolescente e Conselho Municipal de Educação, Alvará de

Funcionamento expedido pela SME, Corpo de Bombeiros e Vigilância Sanitária, certidões negativas de débitos municipais, federais e de FGTS e INSS.

Oliveira (2013, p. 110) entende a partir de pesquisa realizada em Limeira que “a exigência de toda essa documentação para a participação no programa constitui um ganho para a melhoria da oferta de educação infantil em instituições privadas, uma vez que muitas delas funcionavam em condições precárias e não eram regulamentadas”.

2.2.2 Concessão, convênio e contrato.

Como apresentado no quadro 3, vê-se que diferentes instrumentos são utilizados pelos municípios pesquisados para firmar parcerias com instituições de educação infantil privadas, sendo que inicialmente Piracicaba e Hortolândia optam por utilizar o convênio e em 2017 Piracicaba passa a utilizar o Termo de colaboração com Organizações da Sociedade Civil e contratos com escolas particulares e a partir de dezembro de 2014 Hortolândia faz referência a utilização do Contrato. Sumaré, por sua vez faz indica ao uso do convênio/contrato na legislação de criação do PROEB e a concessão é empregada por Limeira e Araras.

O Termo de convênio instituído pela Lei Federal 8.666/1993 se caracterizava por ser um instrumento jurídico utilizado para firmar parceria dentro do poder público, e entre as esferas públicas e privadas que possuam objetivos de interesse comum, tendo resguardada a supremacia do interesse público sobre o privado (DI PIETRO, 2011; CARVALHO FILHO, 2009; HAVRENNE, 2010; MELLO, 2011).

Segundo os autores Di Pietro (2011), Carvalho Filho (2009), Havrenne (2010) e Mello (2011) a mútua colaboração seria um aspecto fundamental do convênio, o que faz com que não haja necessidade de processo licitatório e exclui a possibilidade de fins lucrativos por parte do ente privado, o que poderia desvirtuar a cooperação traçada fundamentalmente no convênio.

Só podem ser firmados convênios com entidades privadas se estas forem pessoas sem fins lucrativos. Com efeito, se a contraparte tivesse objetivos lucrativos, sua presença na relação jurídica não teria as mesmas finalidades do sujeito público. Pelo contrário, seriam reconhecidos objetos contrapostos, pois, independentemente da caracterização de seus fins sociais, seu objetivo no vínculo seria a obtenção de um pagamento (MELLO, 2011, p. 673).

A partir desta visão, o instrumento jurídico denominado de convênio seria adequado, na época de publicação das leis de criação dos programas de subvenção, para

referir-se aos acordos entre o poder público e as escolas de educação infantil sem finalidade lucrativa. O convênio é um instrumento jurídico largamente utilizado para a realização de acordos para oferta de educação infantil no Brasil a muitos anos (MEC, 2009).

Entretanto os municípios de Piracicaba e Hortolândia também possibilitavam, através de sua legislação, acordos com instituições lucrativas de educação infantil através do Termo de Convênio, demonstrando a multiplicidade de entendimentos e uso a respeito do instrumento jurídico. Segundo Cruz (2014, p. 12), essa questão não se restringe somente aos municípios citados, já que “o advento do convênio popularizou-se como *modus operandi* na transferência voluntária de recursos públicos”.

Azevedo (2014) esclarece, porém, que “não se pode dizer que determinado instrumento jurídico está eivado de ilegalidade apenas porque a ele foi dada determinada nomenclatura. O que precisa ser analisado é seu conteúdo”. Sendo nesses casos necessário sopesar “as características do negócio e o conteúdo do documento efetivamente empregado para determinar qual o regime jurídico a que ele está submetido”.

A prática cotidiana e a generalização de firmamentos de Termos de Convênios entre o poder público e instituições privadas resultou, segundo Cruz (2014, p.127), em inúmeros problemas, que dentre outros fatores advém, pela base legal desse tipo de acordo estar em um “conjunto de normas infralegais criadas, a princípio, para regular a relação entre dois entes públicos e não entre o poder público e privado”.

Cruz (2014) ressalta que as questões conflituosas em relação ao convênio são minimizadas com a criação da Lei n. 13.019 publicada no ano de 2014, em que o Termo de Convênio deixa de ser o instrumento indicado para o firmamento de acordos entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos, ficando ele reservado especificamente para acordos realizados entre os órgãos e entidades do Poder Público e da Administração Pública, sejam eles de esferas governamentais iguais ou diferentes.

A lei n. 13.019/2014 inaugurou o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o acordo de cooperação²⁷, que a partir de 2017, passam a ser os instrumentos utilizados

²⁷ Os três instrumentos citados referem-se aqueles “por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco”, sendo que no caso do Termo de colaboração a parceria é proposta pela administração pública e no Termo de Fomento a proposta vem das organizações da sociedade civil, ambas envolvendo a transferência de recursos financeiros, já o acordo de cooperação não envolve a transferência de recursos (BRASIL, 2017, art. 2).

para o firmamento de acordos para prestação de serviços sociais entre o Poder Público e associações, fundações, cooperativas sociais e as declaradas de "interesse público", além de organizações religiosas sem finalidade lucrativa.

Para adequar-se a essa nova regulamentação federal, Hortolândia e Piracicaba publicaram no ano de 2014 e 2017, consecutivamente, leis que modificam os procedimentos realizados dentro do Programa Bolsa Creche.

Hortolândia em 05 de dezembro de 2014 publica a lei nº 3051, que “dispõe sobre a contratação de instituições privadas, entidades filantrópicas e ONGs para a realização de atendimento educacional infantil”, sendo que os interessados deverão responder ao chamamento público promovido através da SME e firmar contrato com o poder público.

Já Piracicaba publica em 01 de junho de 2017 o decreto nº 17.093, que “dispõe sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Municipal e as organizações da sociedade civil de que trata a Lei Federal nº 13.019/14”, que influencia o modo de firmamento e contratação das instituições privadas para oferta de educação infantil e serviu como base para a promulgação da Lei municipal nº 8810 de 12 de dezembro de 2017.

A Lei nº 8.810/2017 modifica a lei de criação do Programa Bolsa Creche no que se refere as parcerias com instituições sem finalidade lucrativa, que passa a celebrar termo de cooperação com o poder público, de acordo com a lei municipal nº 13.019/14, e descreve que a contratação de escolas particulares será regida pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1.993²⁸.

Também em dezembro de 2017, o Poder Público de Piracicaba publica dois editais diferentes para contratação de instituições para o atendimento da educação infantil. O edital de Chamamento Público nº 01/2017 – SME, visando à seleção de organizações da sociedade civil interessadas em celebrar termo de colaboração que tenha por objeto a atividade de prestação de serviços de educação infantil e o edital de Chamada Pública nº 02/2017, visando o credenciamento de escolas particulares de educação infantil, objetivando a concessão de “Bolsa Creche”.

No que se refere ao instrumento jurídico utilizado por Sumaré, que indica a utilização do convênio/contrato, Azevedo (2014, p. 21) pontua que “cada uma dessas nomenclaturas refere-se a institutos jurídicos diversos, não se pode confundir contrato administrativo com convênio administrativo.”

²⁸ Lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

De forma geral, contrato administrativo consiste em “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993, Artigo 2º). Assim no contrato há a composição de interesses não necessariamente convergente, podendo ser opostos ou até mesmo antagônicos.

Assim, duas conotações podem ser assumidas pelo termo contrato: “a dos contratos em que as partes se compõem para atender a interesses contrapostos e que são satisfeitos pela ação recíproca delas e os contratos em que, inversamente, as partes se compõem pela comunidade de interesses, pela finalidade comum que as impulsiona” (MELLO, 2011, P. 657).

No âmbito do contrato a necessidade de licitação é um item de importante atenção. A licitação visa selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, dentro dos parâmetros proposto por ela, para contratação de serviços, obras e aquisição de bens, mantendo a oportunidade de todos os entes privados interessados se candidatarem de forma isonômica. O processo licitatório é dispensado em casos específicos tratados na Lei nº 8.666/93.

Como na ocasião da celebração de convênios tem-se a prerrogativa de mútua colaboração, em que os recursos financeiros empregados servem exclusivamente para cobertura dos custos necessários à operacionalização do acordo, não havendo possibilidade de lucro e de competição, o que marca o processo licitatório, fica inviável e incoerente realizar a licitação (DI PIETRO, 2009; CARVALHO FILHO, p. 211).

Entretanto, como apontado por Havrenne (2010, p.8) é importante atenta-se para o fato que, a Administração pública, por vezes, utiliza “o termo ‘convênio’ para camuflar um verdadeiro contrato administrativo. Neste caso, por óbvio, a licitação será imprescindível, devendo-se desconsiderar a literalidade do termo.”

Já no que se refere ao instrumento jurídico chamado de concessão, utilizado por Limeira e Araras, Di Pietro (2003, p. 293) coloca-o como o meio pelo qual:

[...] a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

Bezerra (2008, p. 45) observa que “em uma análise mais detalhada, essa modalidade de parceria [concessão] pode ser entendida como uma forma de transferir

funções administrativas do Estado para o setor privado, independente do fato de haver ou não cobrança de tarifa dos usuários”.

Existem diversas modalidades de concessão – de serviço público, patrocinada, administrativa, de obra pública e de uso de bem público. Ao analisar os documentos municipais de Araras e Limeira, vê-se que o instrumento utilizado refere-se a concessão administrativa, principalmente pelo fato das instituições particulares serem remuneradas diretamente pela Administração Pública, ficando proibida a cobrança de valores das famílias usuárias dos programas de bolsa (BEZERRA, 2008; COSTA, 2015).

Da mesma forma que o contrato administrativo, a concessão exige do poder público prévio procedimento licitatório, entretanto as legislações municipais que autorizam e normatizam as parcerias estudadas de Limeira e de Araras até o ano de 2015 indicam que a contratação das instituições era realizada a partir de cadastro realizado junto a Secretaria Municipal de Educação, devendo informar a disponibilidade de vagas e apresentação de documentações, o que a partir de 2015, passou a ser realizado por meio de Chamamento Público em Araras²⁹.

Desta maneira, vê-se que a instrumentalização jurídica para o firmamento dos acordos nos municípios estudados apresenta-se diversa, havendo inicialmente similaridade de práticas com nomenclaturas diferentes e um posterior remodelamento na forma de contratação das instituições na maioria dos municípios.

2.2.3 Subvenção em números.

Na tabela abaixo, apresenta-se o número de vagas compradas pelo poder público de instituições vinculadas aos programas de subvenção desde a implementação do programa em cada município. Para melhor visualização da informação, optou-se por apresentar somente os dados referentes aos anos ímpares, o que não trouxe prejuízo qualitativo para análise.

Para a compilação dessas informações recorreu-se aos dados oficiais disponibilizados nos sites das prefeituras, documentos oficiais expedidos pela

²⁹ Tal mudança no município de Araras foi realizada após a instauração de Inquérito Civil pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público do município, como será discutido com mais profundidade no próximo capítulo.

município, contato telefônico com as Secretarias Municipais de Educação – SME e órgãos públicos municipais.

Tabela 6: Número de matrículas na educação infantil privada subsidiada pelo poder público municipal

	Piracicaba		Limeira		Hortolândia		Sumaré		Araras	
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
2001	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	825	1065	0	0	-	-	-	-	-	-
2005	762	1983	0	0	61	155	-	-	-	-
2007	1405	1640	25	0	900	0	0	0	-	-
2009	1155	1321	453	0	958	0	0	0	400	0
2011	1293	834	1156	0	1749	0	3253	0	500	0
2013	799	882	1375	0	2064	0	4039	0	760	0
2015	634	610	1591	0	2154	0	4258	0	750	0
2017	668	0	1676	0	2271	0	4558	0	500	0

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis nos sites oficiais dos municípios, contato com os órgãos municipais via telefone e e-mail.

Percebe-se pela tabela apresentada que apesar de somente o município de Araras indicar em legislação municipal que o programa de parceria atenderá exclusivamente os alunos de 0 a 3 anos, outros três municípios – Limeira, Hortolândia e Sumaré, compram vagas para atender exclusivamente alunos desta idade.

Ao considerar-se o tamanho dos municípios, das redes diretas de atendimento a educação infantil e o número total de atendimentos via programas de subvenção, chega-se a conclusão que o programa mais significativo atualmente é o PROEB, praticado por Sumaré.

O Programa já nasce maior do que qualquer um dos outros e continua crescendo com o passar dos anos. Lembrando que também é de Sumaré a marca de menor percentual de atendimento de creche via instituições públicas diretas.

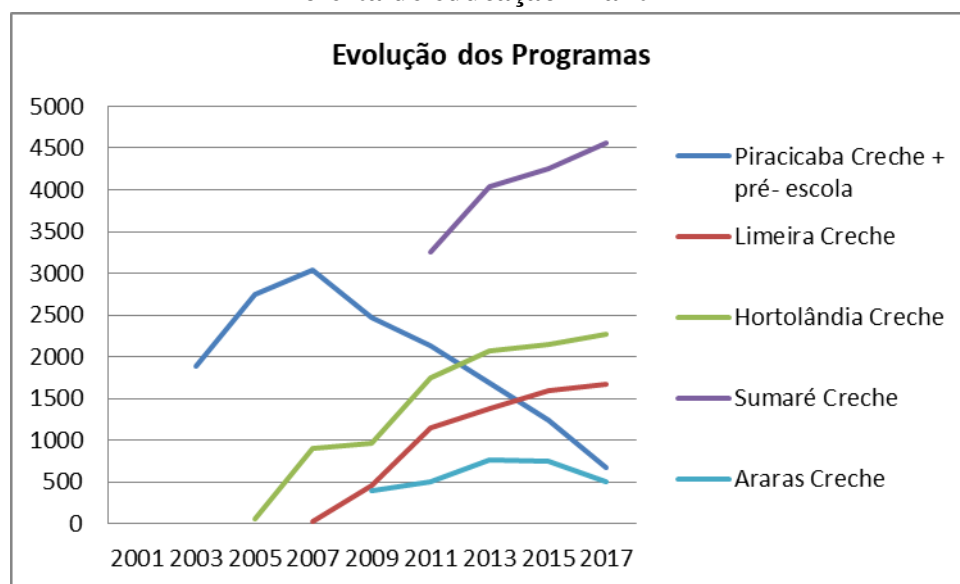
Sumaré em 2017 declara em dados oficiais que atendeu 753 alunos de creche na rede pública direta e 4558 alunos da mesma idade na rede privada subvencionada, ou seja, somente cerca de 15% das vagas oferecidas pelo poder público estão em creche pública, ficando 85% sob os cuidados da iniciativa privada.

Nos outros municípios a porcentagem de alunos atendidos pela iniciativa privada subvencionada em relação ao total de alunos financiados pelo poder público é menor

que 50%. Sendo que em 2015, a Secretaria Municipal de Educação de Limeira atendeu 28,5% dos alunos de creche na rede privada via parceria e Araras 26,4%³⁰.

Em todos os municípios o programa se ampliou significativamente nos cinco primeiros anos de implantação, como pode ser observado na figura abaixo:

Figura 7: Evolução dos Programas de subvenção à instituições privadas para oferta de educação infantil



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis nos sites oficiais dos municípios, contato com os órgãos municipais via telefone e e-mail.

Somente dois dos cinco municípios – Piracicaba e Araras, diminuíram o volume de compra de vagas após alguns anos de implementação do programa de subvenção. Municípios estes que, pelos dados da tabela 4 e 5 (páginas 61 e 62), apresentam aumento substancial no número de vagas ofertadas pelo poder público de forma direta³¹.

No quadro abaixo dispõe-se os valores *per capita* destinados as instituições privadas de educação infantil, sendo que somente Piracicaba estabelece valores diferentes para os alunos de 0 a 6 anos, enquanto os outros municípios decretam anualmente somente o valor *per capita* pago por alunos em idade de creche.

³⁰ Devido a incongruência dos dados do Censo em relação as matrículas em creche pública, apontada anteriormente neste trabalho e no trabalho de Domiciano (2009), é difícil indicar tal percentual nos municípios de Hortolândia e Piracicaba de forma segura.

³¹ Entretanto, ressalta-se novamente o retrato trazido por Domiciano (2009) que indica para além da construção de novas creche e a criação de novas vagas em creche, havia no município de Piracicaba a migração da contagem dos alunos do “Bolsa Creche” para a rede pública.

Tabela 7: Valor per/capita mensal de subsídio destinado as instituições de educação infantil privadas

Ano	Piracicaba		Limeira		Hortolândia		Sumaré	Araras
	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Integral
2001	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	0 a 6 anos – 296,32	0 a 6 anos – 123,47	-	-	-	-	-	-
2005	0 a 6 anos – 309,85	0 a 6 anos – 128,58	-	-	Não informado	Não informado	-	-
2007	0 a 6 anos – 310,31	-	471,25	-	Não informado	Não informado	-	-
2009	0 a 5 anos – 308,97	-	575,17	0 a 3 anos- 287,59 4 e 5 anos - 345,10	Não informado	Não informado	Não informado	470,60
2011	0 a 5 anos – 308,02	-	589,66	294,83	Não informado	Não informado	Não informado	449,13
2013	Berçário – 478,63	-	582,79	291,39	359,58	Não informado	480,24	449,36
	2 a 5 anos 307,58							
2015	0 a 2 anos – 451,62	-	586,11	293,06	472,99	236,50	482,70	509,05
	2 a 5 anos – 383,29							
2017	Berçário – 408,94	-	584,04	292,02	472,29	236,14	407,01	598,23
	Maternal – 320,65							

Fonte: Elaborado pela autora a partir de decretos municipais, contato telefônico com as Secretarias Municipais de Educação e pesquisa nos sites oficiais dos municípios.

Valores em reais indexados para o mês de agosto de 2018 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, do IBGE.

- Valor não estabelecido por não existência ou execução do programa.

Nos municípios de Sumaré e Araras não há atendimento subvencionado em tempo parcial.

A analisar o quadro vê-se que o valor mensal pago por matrícula às escolas privadas via programa de subvenção são diferentes, sendo que no ano de 2017 o maior valor praticado foi o do município de Araras, que paga 47% a mais que o município de Piracicaba por vaga aos alunos do maternal e 31% a mais por alunos do Berçário. Lembrando que Piracicaba foi o primeiro município a implementar o programa e Araras foi o último.

A evolução do valor durante os anos de execução dos programas também é outro quesito que se diferencia em todos os municípios. Piracicaba mantém o valor de subvenção com pouca variação para os alunos de 2 a 5 anos, exceto em 2015 que há

uma variação maior. A partir de 2013, Piracicaba começa a praticar valores diferentes para alunos do berçário (0 a 2 anos) que chega a ser de 35% maior em relação aos outros alunos. Conforme o decorrer dos anos esse percentual diminui principalmente pela variação de valor para o berçário.

O município de Piracicaba é o único que paga valor diferente às escolas particulares de educação infantil dependendo da idade do aluno. A experiência também foi testada no município de Limeira, mas extinta após curto período.

Correa (2011), Carreira e Pinto (2007) ressaltam que o aluno de creche possui um custo maior que alunos das outras etapas educacionais, sendo que quanto menor o aluno, maior é o valor necessário para ofertar condições de atendimento satisfatórias.

Limeira é o único município que mantém o valor de subsídio estável, com pequena variação, durante os anos de funcionamento do Programa, enquanto que Hortolândia, Sumaré e Araras apresentam variação mais visível para cima e para baixo.

Dos municípios analisados, Piracicaba, Sumaré e Araras estabelecem somente valores por vaga oferecida em tempo integral, enquanto os outros dois municípios praticam valores diferentes para a vaga integral e parcial.

Segundo as legislações municipais pesquisadas referentes aos programas os valores são reajustados anualmente por decreto municipal baixado pelo Poder Executivo, sendo que em Piracicaba e Hortolândia o cálculo do reajuste é feito por meio um levantamento e planilha a ser elaborada pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (PIRACICABA, 2001; HORTOLÂNDIA, 2005), Sumaré declara considerar para o reajuste os mesmos critérios propostos pelo FUNDEB (SUMARÉ, 2007, art. 4) e Limeira e Araras não esclarecem nas normatizações do programa como é realizado o cálculo para reajuste anual.

Adrião et al. (2009) em pesquisa no estado de São Paulo, aponta que em determinados casos é nítida a economia dos municípios com as parcerias com instituições privadas de educação infantil, em comparação com o valor necessário a oferta de educação infantil municipal direta.

Nesse sentido, é interessante pontuar que segundo a Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016 que estabelece os parâmetros operacionais para o FUNDEB, para o exercício de 2017, o valor anual por aluno de creche integral no estado de São Paulo foi estimado em R\$4.663,01, o que corresponde a um valor mensal de R\$388,58, se dividido por 12 meses.

Como os valores apresentados na tabela 7, são pagos por 12 meses às instituições vinculadas aos programas de subvenção³², tem-se que em todos os municípios o valor destinado a subvenção das escolas privadas é maior que o valor estabelecido pelo FUNDEB, exceto para alunos do maternal de Piracicaba.

Com isso, caso os municípios pesquisados invistam em sua rede direta apenas o mínimo estabelecido pelo FUNDEB, tem-se um gasto superior com a vaga subvencionada em comparação a vaga em escola municipal.

É importante lembrar também que como as parcerias estudadas envolvem instituições de educação infantil *strito sensu*, o valor repassado pela municipalidade além de atender as necessidades de manutenção da oferta educacional infantil, ainda promove a lucratividade das instituições e com isso, faz-se necessário questionar a respeito das condições de atendimento educacional ofertada por estas instituições privadas.

2.2.4 Condições de atendimento das instituições privadas subvencionadas

As condições de atendimento aos alunos dos programas Bolsa Creche, Pró-Creche e PROEB demonstram similaridades conforme estudos de caso realizados por Costa (2014), Oliveira (2013), pela equipe de trabalho para a elaboração do Plano Municipal de Educação de Sumaré (2015) e pelas entrevistas realizadas para a elaboração deste trabalho.

Costa (2014) e Oliveira (2013) ao comparar as condições de atendimento das instituições de educação infantil públicas e privadas subvencionadas, ressaltam que nas escolas municipais os espaços e materiais são mais abrangentes e adequados ao atendimento do público alvo.

Da mesma forma, em Sumaré (2015, p. 82), o PME indica que, a maioria das instituições parceiras do poder público funciona em casas adaptadas para o atendimento dos alunos de educação infantil, ocasionando em diversos casos problemas no espaço físico interno e externo.

Em relação a formação dos professores, Costa (2014) e Oliveira (2013) indicam que os profissionais das escolas públicas são concursados e possuem nível de

³² Informação colhida junto as Secretarias Municipais de Educação via contato telefônico realizado pela pesquisadora, no dia 04 de outubro de 2018.

escolaridade superior ao da escola privada subvencionada, sendo que todos os professores possuem no mínimo o curso de magistério e as monitoras o de ensino médio completo, o que destoa da realidade das escolas particulares subvencionadas.

As autoras ainda trazem item alarmante referente as condições de trabalho dos profissionais, o que influencia significativamente as condições de atendimento dos alunos. Nas instituições públicas a relação de crianças por profissional e a carga horária de trabalho é menor, sendo que os professores concursados ainda disponibilizam de horário de planejamento e trabalho pedagógico coletivo, o que não há nas escolas particulares (COSTA, 2014; OLIVEIRA, 2013).

Para realização da pesquisa aqui apresentada foram realizadas entrevistas com representantes dos CME, CACS FUNDEB e Ministério Público. A partir das entrevistas aferiu-se os seguintes relatos sobre a qualidade das instituições que ofertam vagas aos alunos bolsistas dos programas Bolsa Creche, Pró-creche e PROEB:

“quem conhece as creches municipais, vai sempre preferir as municipais, agora quem não conhece... aquela mãe que está precisando daquela vaga e se você oferece um Bolsa Creche ela vai feliz” (Entrevista CME Limeira).

“Mas você sabe que a gente percebe que a mãe adora por na escolinha, porque parece que a qualidade é melhor que a escola pública, a mãe diz: ‘eu quero o Bolsa Creche, quero a escolinha tal’, mas ela não percebe que a escola pública é melhor, porque [...] vem ainda com aquela mentalidade da creche antiga que fazia parte da assistência, então elas vem com essa coisa embutida, mas muitos estão mudando de ideia quando entram na escola...” (Entrevista CACS FUNDEB Piracicaba)

“eu recebo ligação de amigas ou conhecidas dizendo: ‘onde eu ponho meu filho?’. Eu falo: ‘você quer pagar? Você vai nessa, nessa e nessa escola, porque as demais são muito piores que na rede municipal, de muito baixo nível, porque o que acontece é que é uma escolinha que a mãe é diretora, que a filha esta cursando pedagogia’...” (Entrevista CACS FUNDEB Piracicaba)

“A gente sempre percebeu que era um clichê e um apego ao status da escola particular, porque a educação infantil aqui em Piracicaba sempre foi de excelência, sempre foi, até começar essa onda de decisões entulhando de crianças em sala de aula, mas sempre foram escolas excelentes, eu até cheguei visitar algumas unidades excelentes,

caprichadas, bem cuidadas, escolas novinhas, bonitinhas. Então é uma visão equivocada das pessoas, a própria secretaria na época dizia: nós temos convênio com escolas que estão muito aquém das nossas, mas a pessoa quer, porque quer aquela, por um status no bairro [...].

[...] o que acontece aqui em Piracicaba, você tem aí 5 ou 6 escolas famosas, escolas tradicionais, essas nem concorrem pelo convênio, muito pelo contrário, elas você tem que fazer inscrição um ano antes, tem uma aqui, que chama [nome da escola], que a mulherada está grávida e já faz inscrição, porque é tido como o melhor berçário de Piracicaba, essa aí nunca concorreu a licitação para fazer convênio com Bolsa Creche. Qual que se inscreve? Aquela bem mequetrefe, que é um sobradinho adaptado, que a formação bem fraquinha, e então “ah! Deixa eu fazer um Bolsa Creche para ver se entra um dinheirinho” (Entrevista Promotoria de Justiça de Piracicaba).

“Em 2016 tivemos o Termo de Ajustamento de Conduta” que “partiu das reclamações e indícios de maus tratos dentro da escola”. As reclamações foram feitas “Pelos usuários do programa, reclamando e chegando até a Promotoria de Justiça, com essa denúncia de maus tratos nas escolas, agressões e própria negligência com o cuidado com a criança” (Entrevista Promotoria de Justiça de Sumaré)

“detectei que não tinha fiscalização nenhuma e óbvio que não tinha fiscalização nenhuma, porque se houvesse fiscalização isso poderia resultar no fechamento das escolas e, portanto diminuição das vagas”. (Entrevista Promotoria de Justiça de Sumaré)

“O município fez um acordo em 2006 com a Promotoria de Justiça e para prestar conta ela conseguiu as vagas, mas que tipo de vaga? É o que se foi desvendando, então a partir de 2014, 2015 e 2016 com um título de muito custo principalmente para as famílias, principalmente o custo de falta de preparo, de um plano pedagógico adequado, um tratamento por vezes diferenciado, e por vezes nem diferenciado, mas são escolas que estão 100% conveniadas com o PROEB, então nós estamos vivendo na verdade uma terceirização do poder público”. (Entrevista Promotoria de Justiça de Sumaré)

Desta maneira, pode-se afirmar que para todos os entrevistados, as condições de atendimento da rede pública direta apresentam-se superiores as condições de atendimento das instituições privadas subvencionadas. O que contradiz discursos

relacionados a maior eficiência e eficácia com economia de recursos do ente privado em relação ao ente público, devido a concorrência estabelecida no mercado.

A criação de muitas das instituições parceiras do poder público foi fomentada pela implementação dos programas municipais de compra de vagas na educação infantil, sendo criadas para o atendimento específico de alunos advindos dos programas municipais. Segundo entrevista com o Promotor de Justiça de Sumaré (2017), o programa no município se tornou “um grande filão econômico”.

Costa (2014) apresenta casos de que o proprietário de uma escola de educação infantil já constituída no município de Araras inaugurou nova unidade para atendimento específico dos alunos bolsistas do poder público. Instituições estas que apresentavam condições de atendimento diferenciadas aos alunos matriculados.

Com isso, vê-se que além do programa ocupar as vagas ociosas das instituições privadas dos municípios pesquisados, tem-se a ampliação da rede privada para o atendimento de alunos financiados pelo poder público, o que, por vezes, apresenta condições de atendimento diferenciadas em comparação a rede privada tradicional, na qual os pais são pagantes.

Chakrabarti & Roy (*apud* Freitas, 2012, p. 387), ressalta que em programas como os estudados vê-se “[...] o aparecimento de uma ‘escola privada para pobres’”. Sendo que a rede privada clássica continua a receber os alunos com melhores níveis socioeconômicos e não é para lá que os alunos bolsistas do poder público irão.

2.2.5 Instituições privadas e alunos considerados na distribuição dos recursos do FUNDEB

O artigo 8 da lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB indica que o repasse de recursos do Fundo será realizado na proporção do número de alunos matriculados na rede de educação básica pública presencial, admitindo-se também que os recursos do Fundo sejam destinados a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, que ofertem vagas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos, por tempo indeterminado e oferecida em pré-escolas até a universalização da pré-escola prevista na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O cômputo das matrículas é efetivado conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

As instituições privadas conveniadas ao poder público para oferta de educação infantil admitidas no repasse de recursos do FUNDEB 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, Art. 8)

Assim, de acordo com a lei que regulamenta o FUNDEB, as matrículas das instituições privadas com finalidade lucrativa não estão habilitadas a receber recursos do fundo. Entretanto, Costa (2014) ao analisar as matrículas em instituições privadas de educação infantil, consideradas para distribuição do FUNDEB no município de Araras observou que:

a partir de 2012, escolas de educação infantil particulares concessionárias do PPC [Programa Pró-Creche] começaram a ser elencadas no censo escolar como escolas de educação infantil comunitárias conveniadas com a prefeitura. Dessa forma, as vagas compradas pela SME das instituições particulares começaram a ser contabilizadas no FUNDEB e, ele, por sua vez, passou a repassar recursos para essas matrículas (COSTA, 2015, p. 86).

Para melhor visualização desta questão retratada por Costa (2015) elaborou-se a tabela abaixo que demonstra o número de matrículas em creche: cadastrados no educacenso – INEP, em instituições privadas conveniadas com o poder público indicadas ao FUNDEB e de alunos atendidos através do Pró-creche de Araras.

Tabela 8: Dados de matrículas em creche de Araras indicado no Censo escolar, FUNDEB e Programa Pró-creche

Ano	Censo escolar		Matrículas conveniadas indicadas no FUNDEB	Pró-creche
	Municipal	Privada		
2009	1518	356	0	400
2011	1390	831	345	500

2013	1813	1176	713	760
2015	2038	1074	1069	750
2017	4111	778	779	500

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do educacenso – INEP, FUNDEB e informações oficiais da SME de Araras.

Com tais dados, percebe-se que somente no primeiro ano de implantação do Programa Pró-creche (2009) as matrículas privadas não aparecem vinculadas ao FUNDEB, o que deve-se ao fato do Fundo utilizar os dados do Censo Escolar do ano anterior ao exercício para realizar o repasse de recursos, como no ano de 2008 o Programa Pró-creche ainda não existia, não haveria possibilidade de indicação de matrículas, entretanto nos próximos anos a evolução no número de matrículas privadas cadastradas no Censo Escolar e vinculadas no FUNDEB, segue o mesmo ritmo das matrículas do Programa Pró-creche.

Como já indicado, Costa (2014) ressalta que este movimento deve-se ao cadastramento das matrículas de instituições particulares vinculadas ao Pró-creche como instituições privadas comunitárias sem finalidade lucrativa conveniadas ao poder público, o que as possibilita a captação de recursos do FUNDEB.

O mesmo movimento parece ocorrer com as matrículas do PROEB em Sumaré, conforme pode-se ver na tabela abaixo:

Tabela 9: Dados de matrículas em creche de Sumaré indicado no Censo escolar, FUNDEB e PROEB

Ano	Censo escolar		Matrículas conveniadas indicadas no FUNDEB	PROEB
	Municipal	Privada		
2007	704	378	-	0
2009	956	723	28	0
2011	916	2979	1028	3253
2013	996	3689	3295	4039
2015	582	4421	3668	4258
2017	753	4885	4107	4558

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do educacenso – INEP, FUNDEB e informações oficiais da SME de Sumaré.

No caso de Sumaré, as matrículas cadastradas no FUNDEB como em instituições privadas sem finalidade lucrativa conveniadas com o poder público municipal aumentam, assim como as matrículas em creche compradas através do PROEB, chegando em 2017 a alcançar cerca de 90% do número de matrículas do Programa.

Assim, vê-se que tanto em Araras como em Sumaré, mesmo que os acordos via Pró-Creche e PROEB sejam majoritariamente firmados com instituições com finalidade de lucro, essas matrículas são “transformadas” em matrículas em instituições privadas sem finalidade lucrativa.

Os dados educacionais do município de Limeira parecem possuir aproximações parciais com a estratégia adotadas por Araras e Sumaré.

Tabela 10: Dados de matrículas em creche de Limeira indicado no Censo escolar, FUNDEB e Bolsa Creche

Ano	Censo escolar		Matrículas conveniadas indicadas no FUNDEB	Bolsa Creche
	Municipal	Privada		
2003	1336	496	-	0
2005	1360	489	-	0
2007	1686	603	-	25
2009	3051	1175	0	453
2011	3520	1166	38	1156
2013	4015	2390	197	1375
2015	3987	2590	1451	1591
2017	4328	2651	144	1676

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do educacenso – INEP, FUNDEB e informações oficiais da SME de Limeira.

Oliveira (2013, p. 123), ao analisar o número de matrículas na creche privada e o número de alunos pertencentes ao “Bolsa Creche” no município de Limeira no ano de 2011 ressalta que:

O Censo Escolar indica que as matrículas em creches da rede privada em 2011 foram 1.166. Pelos dados da Secretaria Municipal de Educação, as crianças atendidas pelo Programa Bolsa Creche em escolas privadas foram 1156. Isso significaria que em todo o município as creches privadas só atenderam dez crianças pagantes?

Esses dados são interessantes e questionáveis, pois não é provável que, em um município com o porte de Limeira, com mais de 20 instituições de educação infantil voltadas à faixa etária da creche, haja somente dez matrículas na rede privada pagas pelos pais, sendo as demais financiadas pelo programa.

Este questionamento é suavizado nos anos posteriores, quando observa-se uma diferença mais significativa, de mais de 1000 matrículas, entre as compradas pelo poder público e cadastradas na rede privada.

No ano de 2015, entretanto outro questionamento se faz pertinente, tendo em vista que 1451 matrículas foram consideradas para captação do FUNDEB. Em 2016 e 2017 esse número decaiu, representando 94 e 144 alunos cadastrados no Censo Escolar

como em instituições privadas sem finalidade lucrativa conveniada com o poder público, consecutivamente, entretanto esse número voltou a crescer em 2018, quando tem-se um salto para 1632 matrículas privadas consideradas no Fundo, número este similar ao ofertado via Programa Bolsa Creche.

É interessante notar, que tal variação no número de matrículas privadas vinculadas no Fundeb não possui correspondente variação nos dados do Censo Escolar apresentado, indicando que tais instituições privadas vinculadas ao Fundeb estão incluídas de forma constante no núcleo de instituições cadastradas no Censo Escolar como privadas, a única coisa que varia é a forma de cadastramento destas, fazendo com que as mesmas sejam ou não incluídas para captação de recursos do Fundo.

Desta maneira, verifica-se que assim como em Araras e Sumaré, os dados pesquisados de Limeira indicam que as matrículas do Programa Bolsa Creche, o que envolve instituições privadas com finalidade lucrativa, podem ter sido “transformadas” em dois momentos em privadas sem finalidade lucrativa, o que ocasionou a indicação das mesmas para a captação dos recursos do Fundeb.

Com intuito de analisar se este fato acontece também nos outros municípios estudados, buscou-se apresentar abaixo tabelas similares as anteriores com os dados de Hortolândia e Piracicaba.

Tabela 11: Dados de matrículas em creche de Hortolândia indicado no Censo escolar, FUNDEB e Bolsa Creche

Ano	Censo escolar		Matrículas conveniadas indicadas no FUNDEB	Bolsa Creche
	Municipal	Privada		
2005	1285	39	-	61
2007	1370	103	-	900
2009	2783	126	0	958
2011	4516	176	0	1749
2013	5054	288	303	2064
2015	5068	229	0	2154
2017	5575	193	0	2271

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do educacenso – INEP, FUNDEB e informações oficiais da SME de Hortolândia.

Com tais dados, é possível constatar que a partir do ano de 2009 há um expressivo aumento no número de matrículas municipais cadastradas no Censo Escolar e um pequeno aumento no número de matrículas privadas. Sendo que os dados de matrículas privadas do censo não comportam os dados referentes as matrículas do Bolsa Creche, que como já indicado anteriormente, são matrículas em instituições privadas e com isso deveriam estar assim dispostas no Censo Escolar.

Por sua vez, o aumento das matrículas públicas segue a mesma tendência das matrículas do Programa Bolsa Creche, reforçando assim a constatação feita por Domiciano (2009) em pesquisa realizada no município, que indica que matrículas privadas do Bolsa Creche estão sendo contabilizadas como públicas no censo escolar.

Ainda, segundo a pesquisa de Domiciano (2009), a mesma estratégia de “transformação” das matrículas privadas vinculadas ao Bolsa Creche em públicas é também realizada em Piracicaba.

Tabela 12: Dados de matrículas em creche de Piracicaba indicado no Censo escolar, FUNDEB e Bolsa Creche

Ano	Censo escolar				Matrículas conveniadas indicadas no FUNDEB		Bolsa Creche	
	Creche Municipal	Creche Privada	Pré-escola Municipal	Pré-escola Privada	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
2001	1.669	1306	5.605	2901	-	-	0	0
2003	1.661	1799	5.712	3702	-	-	825	1065
2005	1.687	2252	5.161	4419	-	-	762	1983
2007	2501	1643	3436	2470	-	-	1405	1640
2009	4196	1661	4744	2349	34	0	1155	1321
2011	6846	2110	5437	1894	85	0	1293	834
2013	8043	2028	6087	2057	248	0	799	882
2015	9000	2288	6561	2071	513	0	634	610
2017	10372	2063	7615	1997	34	0	668	0

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do educacenso – INEP, FUNDEB e informações oficiais da SME de Piracicaba.

Apesar dos dados das matrículas municipais não deixarem claro a possível estratégia de vinculação das matrículas privadas advindas do Programa Bolsa Creche como públicas no Censo escolar, influenciando a captação do Fundeb, Domiciano (2009), em pesquisa no município indica que o esse fenômeno teve início em Piracicaba no ano de 2006 e no ano seguinte Hortolândia seguiu seus passos.

Desta situação indicamos ao menos dois problemas decorrentes, o primeiro refere-se ao repasse indevido de recursos do FUNDEB às escolas conveniadas privadas em sentido estrito, o segundo liga-se às imprecisões existentes nos dados oficiais de matrículas públicas e privadas em função do modo como Piracicaba passou a ‘contabilizar’ seus alunos ‘bolsistas’ gerando a falsa ideia de que a expansão do atendimento à educação infantil tenha se dado na esfera pública estatal (DOMICIANO, 2009, p. 183).

Assim, vê-se que nos cinco municípios pesquisados há fortes indícios de manipulação dos dados referentes aos programas de privatização da educação infantil, de forma que as matrículas em instituições privadas com finalidade lucrativa sejam “transformadas” em públicas ou privadas sem finalidade lucrativa, o que está em desacordo com a lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o FUNDEB, pois a mesma somente admite o computo no fundo de matrículas em escolas públicas de toda educação básica e de matrículas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público que atendam a alunos de creche.

Não se encontra assim, respaldo na lei do FUNDEB para captação de recursos para matrículas em instituições privadas *strito sensu*, ou seja, que possuam objetivo de lucro. Demonstrando, com isso, a execução de uma estratégia municipal para a captação de maior aporte de recursos do FUNDEB.

Entretanto, isso não quer dizer que tal recurso seja investido especificamente nos Programas de privatização da educação infantil nos municípios, pois como ressaltado por Sena (2008, p. 325) “pode-se captar por uma etapa ou modalidade e gastar em outra. Mais do que isso, pode-se, no limite, captar determinado valor pela matrícula pública e aplicá-la na conveniada, e vice-versa.”

3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS BOLSA CRECHE, PRÓ-CRECHE E PROEB

Como destacado em capítulo anterior, a coleta de dados no âmbito do Ministério Público resultou na entrevista de dois Promotores da Infância e Juventude, no contato telefônico e via e-mail com três promotorias semelhantes e cinco Promotorias de Justiça do Patrimônio Público.

De todas as promotorias acionadas, somente a Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Limeira não possibilitou acesso a dados relativos ao foco da pesquisa, o motivo alegado refere-se a alta demanda de atividades da promotoria. As outras promotorias, mesmo que por intermédio dos oficiais de promotoria, responderam a pesquisadora com informações.

O contato com as promotorias também teve como objetivo realizar levantamento de documentos resultantes de atividades realizadas por parte do MP em relação aos programas de subvenção a instituições privadas de educação infantil praticados nos municípios pesquisados.

Nesse aspecto, a pesquisa resultou no acesso a um procedimento de inquérito civil e um inquérito civil da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Sumaré que deu origem a um Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público e o Poder Executivo Municipal, assim como em três inquéritos civis realizados pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público de Araras, Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Araras e Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Hortolândia que foram arquivados.

3.1 Promotoria de Justiça do Patrimônio Público.

As Promotorias de Justiça de Piracicaba, Limeira, Hortolândia e Sumaré, da área de Patrimônio Público, indicaram que não foi localizado nenhuma atividade formal envolvendo o Programa municipal de subvenção à instituições privada de educação infantil, praticados nos municípios.

Já a Promotoria de Justiça do Patrimônio Público de Araras teve conhecimento da existência do Programa Pró Creche no âmbito do Inquérito Civil nº 14.0196.0000188/2013-6, instaurado em 09 de setembro de 2013 para a apuração de

eventual irregularidade na inclusão de determinada escola de educação infantil no aludido programa.

A investigação envolvia a existência de ilegalidade na conduta e favorecimento de duas funcionárias da SME cujos cônjuges possuíam uma escola particular que vinculou-se no ano de 2012 com o Programa Pró-creche e com isso recebiam verbas públicas, sendo que o fato de ambas serem servidoras publicas ligadas a educação poderia disponibilizar acesso a municipalidade para conseguir benefícios.

Após ouvidas declarações dos envolvidos e análise dos fatos houve o arquivamento do Inquérito Civil em 12 de janeiro de 2017, indicando que não houve favorecimento no processo de criação e expedição de alvará de funcionamento da instituição investigada, assim como de inscrição e designação de alunos do Programa Pró-Creche pelo fato dos sócios proprietários da unidade serem cônjuges de servidores da Secretaria Municipal de Educação.

Da mesma forma, a legislação municipal até o ano de 2014, não contava com termos que proibissem a prática de atos como o investigado, o que veio a ser incluído posteriormente na Lei Ordinária nº 4683, de 31 de março de 2014 que “disciplina a contratação de parentes de membros da diretoria de entidades assistenciais subvencionadas pelo poder público municipal e dá outras providências”. O artigo primeiro da citada lei traz que:

As entidades assistenciais que mantenham em seus quadros de funcionários remunerados cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de membros da diretoria, administradores e gerentes, não poderão receber auxílios e subvenções do Município de Araras (ARARAS, 2014, art. 1)

Em janeiro de 2014, antes da publicação da referida lei, a escola em questão foi transferida em sua totalidade para outro proprietário, tendo o desligamento dos cônjuges e das próprias servidoras da Secretaria de Educação de Araras do estabelecimento.

Uma questão a ser destacada no inquérito civil, é o fato da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público entender que o Pró-creche trata-se de Programa de fomento na área de educação infantil que possui interesses convergentes entre o poder público e as instituições particulares de educação infantil, o que o caracteriza como um convênio.

Em sua visão, os interesses convergentes derivam do poder público ter obrigação constitucional de oferecer vaga, mas não conseguir atender a todas as crianças em sua rede direta e por isso firma parceria com os particulares interessados em

aderir ao programa, mediante o pagamento de uma bolsa mensal a cada aluno matriculado.

Para justificar tal entendimento, utiliza-se da obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1998, p. 281), que ressalta que:

Pode-se dizer que, antes do interesse comum almejado no âmbito do convênio, os partícipes tem competências institucionais comuns. O resultado almejado insere-se dentro das atribuições de um resultado comum, ou seja, de um estudo, de um jurídico, de um projeto, de uma obra, de um serviço técnico, de uma invenção etc., que serão usufruídos por todos os partícipes. Em todas as hipóteses há mutua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de Know-how e outros. Não se cogita de preço ou remuneração.

Entretanto, o Inquérito Civil da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público de Araras (2013) não discute o fato do acordo suscitado pelo Programa Pró-Creche ser realizado especificamente entre o poder público e instituições educacionais com finalidade lucrativa, o que encontra ressalvas ao analisa-lo a luz do estabelecido pela Constituição Federal (1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e do entendimento de autores como Justen Filho (2009) que ressaltam a impossibilidade de o convênio ser firmado entre a Administração público e ente privado com finalidade lucrativa.

O documento elaborado pelo MEC em 2009 que trata a respeito de orientações sobre convênios na educação infantil também ressalta que o convênio é aquele realizado entre “entidade pública e privada sem fins lucrativos, com vistas a descentralizar a execução de programa ou projeto, com duração definida” (MEC, 2009, p. 14), permanecendo o caráter de dinheiro público e por isso a necessária prestação de contas, tanto ao ente repassador de recursos, quanto ao próprio Tribunal de Contas. O que segundo pesquisa realizada por Costa (2014) não acontece no município de Araras nos moldes de um convênio.

A CF/88 traz em seu artigo 213 que:

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.

Por sua vez, a LDB no Título VII, que trata sobre os recursos financeiros, destaca que: “considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à: [...] VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas” (BRASIL, 1996, art. 70).

Entretanto, não são todas as instituições privadas que estão aptas a receber tais recursos, pois no art. 77 da mesma lei, há a discriminação de quais são estas instituições privadas:

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; (BRASIL, 1996, art.77).

Características estas não encontradas no Programa Pró-creche, já que fica estabelecido na lei de criação do programa que “O município de Araras poderá destinar anualmente até 5% do orçamento anual destinado à Educação e apurado no exercício anterior, para assistir a educação das crianças em período integral com idade de até 3 (três) anos, em creches particulares.” (ARARAS, 2009, art. 1, grifos nosso).

Caso fosse levado em consideração de forma isolada o artigo 70 da LDB - que enquadra as instituições privadas de ensino em particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas -, seria plausível o entendimento que instituições privadas particulares em sentido estrito estivessem aptas a receber recursos públicos, entretanto ao realizar uma análise global e aprofundada da legislação vê-se que a mesma concorda com a Constituição Federal Brasileira de 1988 que ressalta, dentro da área educacional, a existência de escolas públicas estatais, mantidas pelo poder público, escolas privadas sem finalidade lucrativa, com possibilidade de pleitear subsídios estatais e escolas privadas *strito sensu*, ou seja, com finalidade lucrativa, pertencentes ao âmbito do mercado, dentro da lógica do lucro, não sendo permitida a elas isenção de impostos e aquisição de recursos públicos (OLIVEIRA, 2005).

Da mesma maneira, Azevedo (2014, p. 79 – 80) indica que:

quando as administrações públicas municipais destinam verbas públicas a escolas de educação infantil com fins lucrativos, verifica-se o descumprimento dos princípios da legalidade, já que a CF/88, a lei do FUNDEB e a LDB impedem o repasse de recursos públicos a entidades privadas de finalidade lucrativa; da moralidade, pois os administradores se

valem de meios lícitos para alcançar fins não permitidos pelo Direito ao editarem leis municipais e formarem parcerias com base em termos de convênio; da impessoalidade e da publicidade, porque se deixa de realizar licitação ou outro procedimento administrativo que permita a reunião de interessados; e da eficiência, porque se opta pelo desenvolvimento do setor privado, de forma não transitória, enquanto se deveria privilegiar a rede de atendimento municipal. Todos esses princípios são referidos no *caput* do artigo 37 da Constituição.

Durante a tramitação do referido Inquérito Civil, a Promotoria de Justiça do Patrimônio Público de Araras teve contato com denúncias de supostos casos de maus tratos, infraestrutura inadequada, má oferta de alimentação e irregularidades envolvendo a fiscalização da documentação das escolas credenciadas no Programa Pró-creche pela Prefeitura Municipal de Araras. Com isso, foram encaminhadas cópias de documentos ao Promotor de Justiça da Infância e Juventude de Araras, que instaurou o Inquérito Civil nº 14.0196.0002725/2015-1.

3.2 Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude.

O Inquérito Civil nº 14.0196.0002725/2015-1 aberto em 18 de dezembro de 2015 no âmbito da Promotoria de Justiça de Araras, curadora da Infância e da Juventude, foi instaurado por intermédio do envio de documentos da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público do município, que noticiavam eventual descumprimento dos requisitos previstos no Decreto nº 5.678/2009, que regulamenta o Programa Pró-creche no município.

Para apurar o caso foram oficiadas a Prefeitura Municipal e a Secretaria Municipal de Educação para apresentação de documentos que comprovassem a regularidade das escolas particulares com as normativas do Programa, assim como as escolas credenciadas para o período letivo de 2016 e o número total de vagas disponibilizadas.

Em maio de 2016 o Inquérito Civil (MPSP, 2015, p. 1100) foi arquivado indicando que no corrente ano, a Prefeitura Municipal de Educação, através da SME, “buscou regularizar qualquer eventualidade quanto às escolas credenciadas no Programa [...] lançando o Edital de Chamamento Público para Credenciamento nº 001/2015, que visava o recebimento de documentação das Escolas Privadas de Educação Infantil regularmente constituídas [...]”.

É importante reforçar que 11 dias antes da instauração desse Inquérito, foi instituído o Decreto Municipal nº 6171, que altera nº. 5.678, de 4 de agosto de 2009 e dispõe sobre a regulamentação do programa de auxílio-creche, modificando a forma de inserção das escolas privadas no Programa.

O Decreto nº. 5.678/2009 instituiu que as instituições privadas de Araras com Alvará de Funcionamento e autorização/reconhecimento para atuar na Educação Infantil que tivessem intenção de se vincular ao Programa Pró-creche deveriam se cadastrar junto a SME, apresentando o número de vagas disponíveis, o Projeto Pedagógico, o Quadro curricular e o Calendário Escolar relativos ao ano letivo, assim como os seguintes documentos:

- a) – Ato oficial do Sistema de Ensino ao qual esteja vinculado, comprovando a autorização/reconhecimento da instituição;
- b) – Auto de vistoria do Corpo de Bombeiros;
- c) – Declaração Cadastral emitida pela Prefeitura Municipal de Araras;
- d) – Licença de Funcionamento expedida pela Vigilância Sanitária ou documento equivalente;
- e) – Comprovante de inscrição junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica;
- f) – Certidão negativa de Distribuições Cíveis da Instituição Nacional de Pessoa Jurídica;
- g) – Certidão Negativa de Distribuições Criminais da instituição educacional e de seu responsável legal;
- h) – Certidão negativa de Protesto da instituição educacional e de seu responsável legal;
- i) – Certidão Negativa de Débito Municipal, FGTS, INSS e Federal (ARARAS, 2009, art. 2).

Já o Decreto Municipal nº 6171/2015, dispõe que tais instituições para participar do Programa Pró-Creche deverão atender os termos da Chamada Pública, apresentando os seguintes documentos:

- I- Cópias legíveis e autenticadas da Carteira de Identidade, CPF e comprovante de residência do representante legal da Instituição;
- II- Descrição dos dados do representante legal, constando: função, nacionalidade, estado civil, telefone e correio eletrônico para contato;
- III- Cópia legível e autenticada do Contrato Social, devidamente registrados, na forma da lei, da Instituição;
- IV- Cópia legível do CNPJ/MF em nome da Instituição, com código e descrição da atividade econômica detalhada, que atenda ao objeto dessa concessão;
- V- Decreto de credenciamento, para a Educação Infantil, em nome da Instituição, mediante análise e aprovação da Secretaria Municipal de Educação, conforme os termos do inciso XVIII, do artigo 15, da Lei Municipal nº 3.751, de 28 de dezembro de 2004, acompanhado do respectivo Alvará de Funcionamento emitido pelo Município de Araras;

VI- Declaração de inexistência de servidores públicos integrantes da Secretaria Municipal de Educação de Araras/SP que estejam em efetivo exercício no quadro de profissionais daquela Entidade;

VII- Comprovação de que os sócios ou administradores não tenham sido condenados em decisão irrecorrível em ações cíveis, criminais ou de improbidade administrativa, junto à Justiça Federal e à Justiça Comum;

VIII- Comprovação de Inscrição Municipal e, sendo o caso, também da Inscrição Estadual da Instituição, em relação a sua sede ou filial localizada no Município de Araras;

IX- Certidões Negativas de Débitos de Tributos e Contribuições Federais e de Contribuições Previdenciárias atualizadas emitidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em nome da Instituição e dos seus sócios ou administradores;

X- Certidões Negativas de Débitos quanto à Dívida Ativa da União atualizadas e emitidas pela Procuradoria da Fazenda Nacional em nome da Instituição e dos seus sócios ou administradores;

XI- Certidões Negativas de Débitos atualizadas emitidas pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo em nome da Instituição e dos seus sócios ou administradores;

XII- Certidão Negativa de Débitos atualizadas emitidas pela Secretaria Municipal da Fazenda em nome da Instituição e dos seus sócios ou administradores;

XIII- Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, fornecido pela Caixa Econômica Federal, em nome da Instituição, nos termos da Lei Federal nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

XIV- Declaração, emitida pelo representante legal da Instituição, para fins do disposto no inciso V, do artigo 27, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, acrescido pela nº 9.854, de 27 de outubro de 1999, de que a Instituição não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, bem como não emprega menor de 16 (dezesseis) anos;

XV- Declaração negativa de inscrição da Instituição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS);

XVI- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT, em nome da Instituição, emitida pelo Tribunal Superior do Trabalho;

XVII- Declaração emitida pelo representante legal da Instituição de que a Instituição aplicará os recursos do Termo de Concessão e prestará contas dos mesmos, de acordo com o estabelecido na legislação em vigor;

XVIII- Declaração expressa emitida pelo representante legal da Instituição de que a Instituição não se encontra em mora nem em débito junto a qualquer Órgão ou Entidade da Administração Pública do Município de Araras, e de que está ciente das penas previstas no artigo 299 do Código Penal;

XIX- Cópia legível da Proposta Pedagógica, devidamente assinada e rubricada pelo representante da Instituição;

XX- Documento firmado pela Instituição participante, indicando o número de vagas disponíveis e as idades atendidas;

XXI- Declaração de que a Instituição tem como suprir as despesas não contempladas com recursos do Termo de Concessão, necessárias ao seu regular funcionamento.

Parágrafo único – A instituição que for habilitada na Chamada Pública referida no caput deste artigo se obriga a manter todas as certidões e alvarás atualizados, renovando-os sempre que houver o vencimento de seus prazos de validade, sob pena de ter os repasses a que se refere este Decreto retidos pela Secretaria Municipal de Educação até que haja a sua regularização (ARARAS, 2015, art. 2).

Com isso, o decreto modifica a forma de vinculação das instituições no Programa substituindo o cadastramento na SME pelo Chamamento Público e amplia a relação de documentos a ser entregue.

Após o arquivamento do referido Inquérito Civil, foi informado a pesquisadora por intermédio da Oficial de Promotoria a pedido do Promotor da Infância e da Juventude que o Programa Pró-creche é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação e do Poder Público Municipal, não havendo outros envolvimento diretos da Promotoria da Infância e da Juventude de Araras com o Programa.

Costa (2014) em estudo de caso realizado em Araras apresenta que a Promotoria da Infância e da Juventude na figura do Ministério Público firmou um Termo de Ajustamento de Conduta em 2004 e um Termo de Novação de Compromisso de Ajustamento de Conduta em 2009 com o poder público local, no intuito de aumentar a oferta de vagas em creche a partir da ampliação da rede municipal de educação.

É importante destacar que em nenhum dos TACs firmados pelo poder público e MP de Araras há menção a qualquer tipo de iniciativa privatista em relação a educação infantil, mas o mesmo foi utilizado também para justificar a necessidade de implantação do Pró-creche no município, por demonstrar a carência de vagas em creche no município (COSTA, 2014).

O compromisso firmado entre o MP e a Prefeitura Municipal de Araras encerrou-se no final do ano de 2012 com a declaração por parte do poder público que todas as crianças que cumprem os critérios de prioridade³³ possuíam vaga em creche, o que também compreendia as vagas oferecidas via parceria (COSTA, 2014).

Desta maneira, observa-se que mesmo o TAC firmado entre o MP e o poder público de Araras referir-se estritamente a expansão da rede pública para o atendimento da demanda municipal por creche, não houve questionamento, pelo menos formal, por parte do MP em relação a expansão do atendimento da demanda da creche acontecer também por intermédio de parceria com instituições privadas.

Da mesma forma, observa-se que as Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Sumaré (PIJ, 2017) e Piracicaba (MIZUKI; SILVEIRA, 2009) desenvolveram procedimentos extrajudiciais junto ao poder público em relação a necessidade de ampliação do atendimento de creche no município, não havendo porém,

³³ Filhos(as) de mães trabalhadoras que necessitam de atendimento em tempo integral de forma urgente (COSTA, 2014).

indicação do MP em relação a ampliação ocorrer por intermédio de parceria com instituições privadas.

No entanto, entendemos assim como Costa (2015) e Domiciano (2009, p. 90) que “as ações deste órgão, somadas à vontade política do governo em exercício, podem também ter contribuído para a implantação da parceria”. Tendo em vista, que a partir da implantação de tais programas os Termos de Ajustamento de Condutas foram encerrados e Inquéritos Civis arquivados.

Também no dia 18 de dezembro de 2015, no âmbito da Promotoria de Justiça de Hortolândia, curadora da Infância e da Juventude, foi instaurado o Inquérito Civil número 14.0636.0002390/2015, que trata sobre eventuais irregularidades no atendimento de menores matriculados em creche particular conveniada à prefeitura através do Programa Bolsa Creche.

O inquérito foi aberto por razão do recebimento de ofício do Conselho tutelar que menciona que ao longo de 2015 recebeu denúncias isoladas quanto ao atendimento dispensado a crianças matriculadas na rede privada de educação infantil através do convênio do Bolsa Creche.

Para verificar as questões trazidas, a Promotoria de Justiça de Hortolândia solicitou a Prefeitura Municipal de Educação diversos documentos referentes a escolas particulares cadastradas no Bolsa Creche, no que se refere ao Alvará de Funcionamento, da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros, assim como informações sobre o Programa, como o número de alunos atendidos, os critérios de seleção das creches particulares e a fiscalização das escolas, principalmente no que toca as providências adotadas diante do constatado pelo Conselho Tutelar.

Após a apresentação dos documentos solicitados, adequação dos alvarás da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros, indicação pela Prefeitura Municipal de Hortolândia da adoção de medidas administrativas internas necessárias com a finalidade de buscar a completa regularização da fiscalização das escolas conveniadas ao Bolsa Creche, a Promotoria de Justiça entende por sanado o problema de irregularidade nas dependências físicas das escolas inicialmente mencionados, promovendo o arquivamento do procedimento em 25 de abril de 2017.

A Promotoria da Infância e da Juventude do município de Piracicaba, ressaltou em entrevista que o Bolsa Creche nunca foi alvo de atuação por parte do Ministério Público, seja no quesito formulação do programa ou no quesito qualidade. O que se tem

registro dentro da promotoria, foram casos de famílias impetrando mandato de segurança solicitando vaga em escolas do Bolsa Creche, “porque queriam estar na escola particular custeada pelo município” (MPP, 2017), o que não é permitido.

A entrevistada ressalta que, em sua percepção, essas solicitações devem-se mais ao *status* da escola particular do que a qualidade que elas oferecem, relata também que “diariamente a defensoria publica ingressa com mandados de segurança para vaga em creche, isso é um volume grande” (MPP, 2017) e que ao juizado responder positivamente a solicitação, indica que a criança tem direito a frequentar instituições perto de sua residência, o que entende-se por 1,5km a 2km, ficando a cargo da municipalidade indicar qual instituição a criança deverá se matricular, seja ela pública ou privada.

Tais apontamentos trazidos estão na mesma direção do “Manual de atuação na Educação”, publicado no ano de 2011 pelo MP da Paraíba, que ressalta que é direito da criança e dever do município o acesso a educação infantil, sendo que os municípios “estão obrigados a disponibilizar vagas em unidades públicas ou, na ausência, custeá-las na rede privada sempre que houver demanda, conforme entendimento majoritário da jurisprudência pátria” (MPPB, 2011, p. 141).

Da mesma forma, observam-se procedimentos do Ministério Público de outros estados estabelecendo ao poder público municipal o atendimento da educação infantil, seja por intermédio da rede pública direta de atendimento ou se necessário através de estabelecimentos de ensino particular à custa do ente municipal, como é o caso do Agravo de Instrumento n. 2009.001224-6, de Criciúma, que teve por relator o Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz.

Com isso, vê-se que apesar das Promotorias da Infância e da Juventude dos municípios pesquisados possuírem conhecimento dos programas de privatização da educação infantil, não há, em sua maioria, atuação frente a problemáticas relacionadas a qualidade do atendimento ofertado por tais instituições e outras problemáticas envolvendo a privatização da educação nos municípios em detrimento da oferta pública de educação, que assegura o direito a educação conforme descrito em nossa Carta Magna de 1988, LDB de 1996 e ECA.

Nem mesmo a Promotoria de Justiça do Patrimônio Público de Araras que desenvolveu procedimento envolvendo o Programa de privatização contesta tal processo de privatização e a impossibilidade trazida pela CF (1988) e LDB (1996) de vinculação

de recursos públicos as instituições privadas com finalidade lucrativa, o que estaria diretamente ligada a suas atribuições.

O intuito dos procedimentos extrajudiciais acima mencionados voltam-se para questões pontuais dos programas, desconsiderando as reais implicações da privatização da educação infantil nos municípios.

Entretanto é interessante ressaltar que os aspectos focalizados por todos os procedimentos desenvolvidos pelas Promotorias de Justiça aqui apresentados, ocasionaram movimentação por parte dos Poderes Públicos dos municípios, o que demonstra a força e a possibilidade de influência do órgão frente às prefeituras.

3.3 Atuação do Ministério Público de Sumaré em relação ao PROEB

A Promotoria da Infância e Juventude de Sumaré firmou acordo com o município de Sumaré em 2006, com a finalidade de expandir a oferta de vagas na educação infantil.

Um ano após esse acordo foi promulgada a Lei Municipal nº 4530 que autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o Programa PRÓ-EDUCAÇÃO BÁSICA – PROEB, que tem por finalidade a transferência de recursos financeiros às Pessoas Jurídicas de Direito Privado para firmar convênio ou contrato com organizações, associações, entidades, fundações, instituições, escolas particulares, com ou sem fins lucrativos, de educação infantil, objetivando o aumento de oferta de vagas às crianças entre 0 (zero) e 05 (cinco) anos, que não obtenham vagas na Rede Pública de Ensino.

A partir de então, segundo o Promotor de Sumaré entrevistado, a PIJ do município vem acompanhando e atuando junto ao município em relação aos programas e projetos que tem por objetivo a ampliação da educação infantil e com isso a implantação do PROEB, entretanto os acordos entre o MP e o poder público “não surtiu o efeito desejado, pois a prefeitura descumpriu alegando questões principalmente financeiras, mas fez esses convênios com o PROEB, que demanda dinheiro para a prefeitura, que é um subsídio mensal, o que não garante a vaga, porque depende da prefeitura contratar estas vagas” (MPS, 2017).

Com isso, a partir de 2014 a PIJ iniciou um processo de análise mais detalhada a respeito da forma de cumprimento dos acordos firmados anteriormente para a expansão

do número de vagas e “deparou-se com uma verdadeira terceirização do serviço pelo poder público a título de muito custo principalmente para as famílias” (MPS, 2017).

Juntamente a isso, em 2015 o promotor (MPS, 2017) relata ter iniciado diversas ações judiciais solicitando vaga em creche. Ações estas que levaram a multas de até 2 milhões de reais para a poder público.

Em 2016 então, foi aberto o Inquérito Civil 14.0450.0000073/2016-3 e o Procedimento Preparatório de Inquérito Civil nº 42.0450.0001121-2016-4, que buscou analisar a formulação do PROEB, sua legislação e instrumento jurídico utilizado na parceria, assim como, a ouvir as denúncias que chegavam por parte dos usuários do Programa.

Com esses procedimentos verificou-se que o arcabouço normativo do Programa encontrava-se “muito lacunoso e voltado para os aspectos financeiros, sem grandes exigências para a qualidade de ensino e da alimentação” (PJS, 2017), que a fiscalização dos serviços prestados por parte do poder público era dificultosa e que acima de tudo o programa se configura como a resolução de um problema municipal, que é a oferta de vagas em creche, a partir da desresponsabilização da oferta direta do mesmo, como aferido em entrevista com o promotor:

o município usa deste programa para cumprir com um problema legal, essas ações judiciais, portanto ele conseguiu a vaga, a criança esta dentro da creche e agora não é mais responsabilidade dele.

E quando a escola não presta o serviço adequado, o município se volta contra a escola e fala: “olha, você não esta prestando bom serviço, vamos tirar sua vaga, mas não fecha.”

Esse foi um dos motivos que me levou a instaurar este inquérito, foi que dentre os casos de maus tratos e negligencia eu comecei a perceber que a prefeitura não investigava, até ouvi do próprio secretário: “Dr., se eu fechar essas vagas não tenho onde colocar estas crianças”. Então nós estamos tentando contornar a situação, que realmente é um dilema (PJS, 2017).

Além disso, chegou até a promotoria pelos usuários do programa “reclamações e indícios de maus tratos [...] agressões e a própria negligência com o cuidado com a criança” dentro das escolas contratadas (PJS, 2017).

A partir da situação encontrada no município, o MP representado na figura do Promotor da Infância e da Juventude de Sumaré firmou um Termo de Ajustamento de Conduta em 24 de outubro de 2016 com o poder público municipal representado pelo chefe do executivo, pelo secretário da Procuradoria-Geral do município e pelo Secretário Municipal de Educação.

O TAC (MPSP, 2016, p. 02) que tem duração de 10 anos, “independente da gestão municipal, vinculando todos os Prefeitos Municipais, Secretários Jurídicos e Secretários Municipais de Educação”, foi estabelecido como política municipal de educação e apresenta as considerações preliminares, os compromissos firmados pelos envolvidos, a forma de fiscalização e responsabilizações no caso de não cumprimento do Termo.

Quando da entrevista com o Promotor de Justiça do município, no primeiro semestre de 2017, o mesmo relatou que o TAC firmado em 2016 havia sido homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público e iniciava-se a fase de execução.

De forma geral, o TAC (MPSP, 2016) é desenvolvido na intenção de que as normativas estabelecidas pela lei nº 4530, de 20 de dezembro de 2007 –lei que autoriza o PROEB- sejam fortalecidas, de forma que diversos aspectos sejam inseridos no sistema contratual do Programa.

É importante destacar que para a formulação do TAC (MPSP, 2016) “não teve pró-atividade de nenhum conselho” de gestão, acompanhamento ou fiscalização de políticas públicas municipais (PJS, 2017).

3.3.1 Considerações preliminares do TAC

O TAC (MPSP, 2016) inicialmente apresenta cinco itens expondo em quais parâmetros o documento esta alicerçado. Tais itens foram apurados a partir do procedimento preparatório de inquérito civil e do próprio inquérito civil, atentando-se ao contido nas legislações pertinentes, em pareceres de órgãos competentes e um estudo realizado no ano de 2013 pela Prefeitura Municipal de Sumaré sobre as condições de atendimento das instituições vinculadas ao PROEB, que indicava a necessidade de adequações no Programa.

Como apresentado a seguir, os três primeiros itens do TAC (MPSP, 2016) referem-se principalmente a necessidade de adequação dos serviços contratados para o atendimento educacional de creche prestada aos munícipes.

A primeira, das cinco considerações levantadas no TAC (MPSP, 2016, p. 02), indica a necessidade de evitar retrocesso na política municipal da educação:

2 - Considerando os fatos apurado no Inquérito Civil 14.0450.0000073/2016-3 e necessidade de assegurar a previsão, manutenção e proibição de qualquer retrocesso na política municipal da educação, especialmente infantil, de modo a garantir o cumprimento absoluto no Plano Municipal de educação aprovado pela Lei Municipal nº 5.784/2015, cuidando-se para a manutenção das vagas existentes, elaboração de planejamento de vagas aos anos letivos dos exercícios seguintes, inclusive aumento da oferta, e adequação dos serviços contratados ou conveniados com escolas particulares com ou sem fins lucrativos para preservação do equilíbrio econômico-financeiro e garantia da qualidade do serviço prestado em prol do beneficiado;

Com isso, o Ministério Público reconhece a legitimidade do Plano Municipal de Educação de Sumaré e o reforça ao citar no TAC (MPSP, 2016) a necessidade de assegurar o que está previsto no documento, principalmente o contido nas três primeiras metas da dimensão 1- Educação Infantil, que indica a necessidade de ampliação da rede pública municipal de atendimento a educação infantil, através da “construção de novas escolas da rede pública de Educação Infantil, a fim de absorver gradativamente a demanda de alunos das escolas conveniadas”, assim como “manter, reformar, ampliar e regulamentar escolas de Educação Infantil [...] visando à expansão e a melhoria da rede física das escolas públicas”, realizando para isso “levantamento da demanda dos alunos de creche para a população de zero a 03 (três) anos, como forma de planejar a oferta” (SUMARÉ, 2015, p. 131).

Para além dos contido nas metas, o PME de Sumaré (2015, p. 84) faz um levantamento do panorama atual da educação no município e retrata que a evolução do número de matrículas na educação infantil do município deu-se substancialmente pelo aumento do número de vagas ofertadas através do PROEB, sendo necessária a “ampliação de vagas nas creches, pois há um déficit de 2.241 vagas para alunos de 0 a 3 anos em lista de espera”.

Descreve ainda que o “maior problema enfrentado no município quanto ao oferecimento da Educação Infantil é a inexistência de espaço físico condizente com as normas técnicas, falta de verbas públicas específicas para o setor e profissionais qualificados” (SUMARÉ, 2015, p.84), porém como já indicado pelo Promotor de Justiça de Sumaré em entrevista, a justificativa ligada a impossibilidade de ampliação da rede pública de ensino por falta de recursos públicos trazida pelo PME de Sumaré é contraditória ao analisar que os recursos públicos vinculados a educação estão sendo direcionados para o financiamento de vagas privadas de educação infantil, o que não garante o direito a educação de forma permanente.

A justificativa ligada a inexistência de espaço físico condizente com as normas técnicas também aparece na entrevista com o representante do CME e CACS FUNDEB (2017) do município, que indica que a cidade ampliou-se sem contar com planejamento e reserva adequada de espaços destinados a construções públicas.

Para além do direito a vaga na creche, o TAC (MPSP, 2016) considera como princípio básico, a necessidade de provocar no município uma educação de qualidade e como cerca de 85% das vagas em creches ofertadas pelo município se dão através de parceria com instituições privadas, o TAC (MPSP, 2016) é desenvolvido tendo em vista a necessária conformação dos serviços prestados pelo PROEB de forma a garantir o direito a creche com adequadas condições de atendimento, como pode-se ver no item 3 e 4:

3 - Considerando apurado no Procedimento Preparatório de Inquérito Civil nº 42.0450.0001121-2016-4 a necessidade de aprimoramento da qualidade e eficiência dos serviços prestados pelas escolas particulares com ou sem fins lucrativos na disponibilização de vagas para educação infantil de crianças de 0 a 3 anos, 11 meses e 29 dias conveniadas ou contratadas pelo projeto municipal denominado PROEB [...] visando assegurar aos beneficiados o direito a creche e a educação de qualidade, de modo a proteger as crianças contra desigualdades sociais e qualquer forma de tratamento, maus tratos e deficiência dos programas pedagógicos [...];

4 – Considerando que a Prefeitura Municipal de Sumaré, por meio da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria de Assuntos Jurídicos, tem estudos elaborados e consubstanciados no Processo Administrativo _PMS nº 13.096/2013, volumes 1 e 2, para adequação dos serviços prestados pelo PROEB (MPSP, 2016, p. 02-03).

Em entrevista, o Promotor de Justiça de Sumaré (2017), relata que os contratos firmados pelo município a partir do PROEB resolvem parcialmente “o problema de vagas, mas [conta] com uma fiscalização bastante pífia [...] não fazendo fiscalização quanto à qualidade pedagógica, o tratamento igualitário entre alunos que são do PROEB e que não são do PROEB, como tratá-los igualmente, sobre a proibição de se cobrar valores extras destes alunos” e outros pontos que perfazem a questão da qualidade educacional realmente ofertada pelas instituições contratadas.

Ainda na opinião do entrevistado, o PROEB “não tinha fiscalização nenhuma, porque se houvesse fiscalização isso poderia resultar no fechamento das escolas e, portanto diminuição das vagas” (PJS, 2017). Desta maneira, a municipalidade não tem condições e/ou decide não acompanhar o funcionamento das instituições e desenvolver ações nos casos identificados pela promotoria como: falta de plano pedagógico

adequado, desrespeito ao princípio do tratamento igualitário entre os alunos bolsistas e pagantes e até mesmo em casos de maus tratos.

Da mesma forma, outras pesquisas indicam que o aparato governamental de regulação idealizado pela reforma da década de 1990, que propôs a organização do estado a partir da publicização, privatização e terceirização, também não se comprovou efetivamente capaz de fiscalizar e controlar os serviços. “Isso não surpreende quando consideramos que é virtualmente impossível garantir um comportamento racional dos atores em relação ao interesse público” (PAULA, p. 68, 2012).

A fiscalização por intermédio dos usuários do serviço também se torna dificultada, tendo em vista que a privatização desloca os

cidadãos da posição de contribuintes e co-proprietários da empresa prestadora, ou seja, “principais”, para a posição de clientes e usuários dos serviços. Com essa mudança de papéis, os interesses dos proprietários das empresas tendem a suplantar os dos cidadãos, dificultando o estabelecimento de uma regulação governamental dirigida para o interesse público (PAULA, p. 68, 2012).

Essa questão fica ainda mais evidente no item 5 do TAC (MPSP, 2016) que retoma outro instrumento utilizado pela Promotoria de Justiça indicando a necessidade de adequação da Lei Municipal que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Pró-Educação Básica – PROEB – no Município de Sumaré:

5- Considerando a necessidade de modificação da Lei Municipal nº 4.530/2007 conforme apontado na Recomendação expedida pela Promotoria de Justiça e despacho a fls. 635-45, inclusive o reconhecimento das inconstitucionalidades derivadas da desigualdade de tratamento e a prescindibilidade de lei municipal para os aspectos autoexecutáveis da Administração Pública no cumprimento do dever de oferecer vaga em creche, com direito fundamental, líquido e certo (MPSP, 2016, p.03).

Segundo o Promotor de Justiça entrevistado (2017) a legislação que autoriza o funcionamento do PROEB “não trazia grandes exigências” e somado a fiscalização precária do Programa resultava em situação de desigualdade de tratamento no ambiente interno da escola privada contratada para oferta da vaga e na comparação das condições de atendimento das instituições do PROEB e da rede pública direta, o que o TAC (MPSP, 2016) caracteriza como um aspecto inconstitucional já indicado em documentos anteriores.

Exemplo de desigualdade de tratamento entre os alunos bolsistas e matriculados na rede direta é o fornecimento de uniforme, pois “nas escolas conveniadas, exigia-se que as escolas doassem uma camiseta, enquanto no município tem o quite, que é a camiseta, o short, o tênis...” (PJS, 2017).

E por fim, a última consideração descrita no TAC (MPSP, 2016) refere-se a possibilidade de execução do programa de subvenção para compra de vagas em creche privadas, que segundo o Promotor de Justiça de Sumaré (2017) foi uma preocupação no momento do desenvolvimento do Termo:

Quando eu fui fazer esse TAC eu fiz uma pesquisa nos Tribunais de Contas e achei precedentes autorizando a contratação dessas escolas e a possibilidade de uso de verba pública para pagar. Essa foi até uma cautela que eu tomei, para que eu não fosse responsabilizado de estar firmando um TAC permitindo essa situação, porque o dinheiro vai ser público, não tem jeito (PJS, 2017).

O levantamento dos precedentes autorizando a parceria com instituições privadas foi expressa no item 6 do Termo da seguinte forma:

6- Considerando que é possível ao município contratar com entidade particulares por convênio, o serviço de creche, atento a Lei nº 8.666/93, especialmente se protegendo o ente público de sua responsabilidade subsidiária, a Lei de Diretrizes e Base da Educação e normas educacionais regentes, à luz do parecer do Tribunal de Contas de 21 de junho de 2016 sem apontamento de irregularidade – TCESP – 000256/007/16 (anexo), da decisão do Tribunal Regional do Trabalho, que apenas se referiu a preocupação da responsabilidade subsidiária do Poder Público à luz do art. 71 da Lei Federal nº 8.666/93 – TRT/SP nº 00031275220135020022 (anexo), e do precedente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que somente discutiu a legitimidade do Ministério Público e do Poder Judiciário para intervir no atraso de repasses entre o Poder Público e a creche conveniada (TJ-SC – Apelação Cível: AC 143330 – SC 1998.014333-0) (MPSP, 2016, p.02).

A consideração de possibilidade da contratação das instituições particulares está alicerçada na leitura da Promotoria de Justiça em relação a duas Leis Federais e três documentos expedidos por diferentes tribunais.

Primeiramente é destacada a Lei nº 8.666/93 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Em segundo lugar, cita-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que como ressaltado acima, apresenta no Título VII, sobre os recursos

financeiros, em que se admite que recursos públicos sejam destinados a escolas públicas e privadas sem finalidade lucrativa.

É importante lembrar que a menor parcela das instituições parceiras do poder público de Sumaré através do PROEB são comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sendo a parcela majoritária é formada por escolas particulares, ou seja, com fins lucrativos.

A LDB (1996,) ainda complementa no parágrafo primeiro do artigo 77 que:

Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

Ficando clara, assim, a possibilidade de vinculação de recursos público para bolsas em instituições sem finalidade lucrativa, sendo resguardado o financiamento prioritário a expansão da rede pública, o que também não vem ocorrendo no município de Sumaré como pode ser observada na “Tabela 4: Número de matrículas em creche”, que apresenta uma estagnação do número de vagas diretas ofertadas pelo poder público.

O item 6 do TAC (MPSP, 2016), ainda indica a possibilidade de estabelecimento do PROEB alicerçando-se em três documentos de diferentes tribunais. O primeiro se refere ao parecer do Tribunal de Contas de 21 de junho de 2016 - 000256/007/16, que trata da adequada comprovação da aplicação de recursos públicos repassados a Obra Social Célio Lemos para a implantação do Centro Comunitário de Convivência Infantil.

O segundo traz o parecer do Tribunal Regional do Trabalho - TRT/SP nº 00031275220135020022 – que analisa a responsabilidade subsidiária do poder público por débitos trabalhistas de creche conveniada que prestou serviço de creche a população, na qual o “poder público não provando ter fiscalizado o cumprimento do contrato na forma do art. 67 da lei 8.666/93, revela-se responsável pelos créditos do trabalhador”.

E por fim, o TAC (MPSP, 2016) indica a possibilidade de execução do PROEB pelo poder público apoiado na Apelação Cível: AC 143330 – SC 1998.014333-0 - do Tribunal de Justiça de Santa Catarina promovida em 1998 que apreciou a legitimidade do Ministério Público e do Poder Judiciário para intervir no atraso de repasses e não renovação da parceria entre o Poder Público Estadual e 123 instituições assistenciais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos. A Apelação Civil estabelece que o poder público

realize o pagamento dos débitos com as instituições e renove os convênios, negando as alegações trazidas pelo Estado de Santa Catarina³⁴.

Um destaque importante referente aos documentos espedidos pelos Tribunais de Contas mencionados no TAC (MPSP, 2016) é que todos os casos analisados referem-se a parcerias entre o poder público e instituições privadas sem finalidade lucrativa.

Como as parcerias suscitadas pelo PROEB abrangem instituições privadas com e sem finalidade lucrativa, entende-se que a consideração número 6 do TAC (MPSP, 2016) indica que é possível ao município contratar entidade privadas por convênio, sendo o serviço de creche corresponde especificamente a instituições privadas de educação infantil sem finalidade lucrativa, não abrangendo com isso as instituições com finalidade lucrativa.

Tendo isso em vista, o Promotor de Justiça de Sumaré ressalta que:

Nesse TAC eu previ a possibilidade de contratação de entidades sem fins lucrativos e com fins lucrativos. Por que isso? Porque essa história de sem fins lucrativos é uma mentira, não existe isso, né? Falar que uma escola particular não tem fins lucrativos. Como qualquer instituição, a gente vê aí, as vezes, grandes faculdades, eu conheço instituições de ensino, que tem dono mesmo, mas é registrada como sendo sem fins lucrativos, mas qual é a remuneração que essa pessoa recebe? Entre outros aspectos de legalidade como o Caixa 2, etc... Então como isso funciona? (PJS, 2017).

Outro ponto também tratado com o Promotor é que o principal Fundo de Financiamento da Educação Básica é o FUNDEB e este ressalta no artigo 8º que a distribuição de seus recursos dar-se-á para a rede municipal e estadual de educação pública presencial e instituições de educação infantil e do campo comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, assim questionou-se ao Promotor de Justiça (2017) sobre a origem do recurso para subvenção das instituições privadas parceiras e o mesmo ressaltou que:

Se esse dinheiro vai vir do FUNDEB, vai ser público. O que é principal para mim agora é garantir a vaga e com qualidade, não é ver se o dinheiro do FUNDEB esta sendo gasto com escolas particulares ou escolas públicas. Irregularidade e maquiamento de contas estão por todo lado. Ah! vai ser gasto com escolas públicas, mas como será? De que forma isso é gasto? Nós temos diversas histórias de desvio de dinheiro vindos do FUNDEB. Se for bem aplicado para essa finalidade em um projeto que teve um início, mas

³⁴ Além disso, a Apelação Civil ressalta que por a questão tratada referir-se a direitos difusos e coletivos, assim como individual homogêneo, há no Ministério Público legitimação e competência institucional para implantação de ação civil pública. Da mesma maneira, julga-se válida a interferência do judiciário, visto a omissão do Executivo em fazer valer os preceitos constitucionais de direito à educação e nega as alegações do poder público para a não renovação do convenio, relacionadas a transferência do ônus pela educação infantil ao município pela LDB, subordinação ao referendo da Assembleia Legislativa, vedação da celebração do convênios pela lei eleitoral e ausência de previsão orçamentária.

tem a data para terminar, eu não vejo problema para isso. Não sei como a prefeitura vai lidar com isso. Diz a prefeitura que todo dinheiro que é pago para o PROEB é dinheiro dos cofres municipais, não mexe no FUNDEB (PJS, 2017).

Com tal declaração, o Promotor deixa claro seu objetivo com o procedimento desenvolvido junto ao poder público, que não envolve, pelo menos neste momento, a análise da captação e investimento da prefeitura com tal programa e a origem dos recursos.

Entretanto, é digna de reflexão e questionamento o posicionamento do Promotor entrevistado em relação a questões envolvendo o indevido uso de recurso público e ao não atendimento da legislação nacional no que se refere aos determinantes necessários as instituições denominadas como sem fins lucrativos, principalmente pelo fato do Ministério Público, órgão representado por ele, ser aquele considerado como guardião da ordem jurídica e defensor dos direitos difusos e coletivos.

Como já indicado anteriormente, Nunes (2012) e Pedrozo (2014) ressaltam que é de conhecimento do Ministério Público o uso indevido de recursos advindos do FUNDEB e que é responsabilidade do mesmo atuar de forma preventiva e repressiva, se necessário, junto ao órgão responsável para que ele realize uma adequada utilização das verbas do Fundo, o que, neste momento, foi desconsiderado na formulação do TAC de Sumaré.

3.3.2 Os compromissos firmados

A partir das considerações realizadas, o TAC (MPSP, 2016) expõe os compromissos firmados entre o Ministério Público e a Prefeitura de Sumaré, em que consta normatizações para o PROEB e obrigações do poder público e das instituições privadas parceiras.

O primeiro item do TAC (MPSP, 2016) refere-se a obrigação que o município assume de, a partir da assinatura do Termo, realizar censo da carência de vagas na educação por bairro, região e distrito, de forma que seja garantida a oferta de vaga em creche a crianças de 0 a 3 anos, 11 meses e 29 dias, em período integral - das 7h as 17h – a uma distância de até 2 quilômetros de sua residência.

Segundo entrevista com o Promotor de Justiça de Sumaré (PJS, 2017), antes da assinatura do TAC (MPSP, 2016) o município não realizava tal levantamento e o acordo

que se tinha com o Ministério Público era que cada vaga não disponibilizada pelo município seria cobrada uma multa diária. Atualmente, tal acordo foi revisto, pois na visão do Promotor, o município tem como prever a quantidade de vagas para o próximo período letivo e planejar-se para o atendimento da demanda, aumentando o número de vagas gradualmente, entretanto caso ocorra algo extraordinário no município, como uma ocupação ilegal em determinado local da cidade sem possibilitar o devido planejamento estrutural do município, o mesmo não pode ser responsabilizado com o pagamento de multa e não o será, por parte do Ministério Público atualmente.

Outras novidades também inseridas pelo TAC (MPSP, 2016) que não constava na Lei autorizativa do PROEB refere-se ao fato de que 100% das vagas devem ser oferecidas em tempo integral e que a distância máxima entre a residência do aluno e a escola deveria ser de 2 quilômetros, sendo que na lei original ficava somente estabelecido que o aluno deveria ser encaminhado à instituição mais próxima de sua residência.

Ficava claro na Lei que autoriza o PROEB que o “Transporte Escolar dos discentes beneficiários do programa de 0 (zero) a 05 (cinco) anos não é de responsabilidade do Município” (SUMARÉ, 2007, art. 10). Entretanto, junto com a determinação da distância máxima que o aluno deve ser matriculado, o TAC (MPSP, 2016) estabelece que caso não seja possível respeitar os 2 quilômetros de distância máximos da residência do alunos, será devido transporte escolar aos alunos. Segundo entrevista realizada com o Promotor de Justiça de Sumaré, a distância e a obrigatoriedade de fornecer transporte “é uma decisão uniforme do tribunal de justiça” (PJS, 2017).

Outro ponto relevante tratado no TAC (MPSP, 2016) é que caso não haja vaga na rede pública suficiente, o poder público municipal obriga-se a “assegurar a implementação do PROEB [...] visando assegurar o direito a educação e o social” (MPSP, 2017, p. 04), não sendo mais opcional ao município a realização do Programa enquanto houver demanda por vaga em creche.

Tal indicação pode ter sido inspirada no precedente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina - Apelação Cível: AC 143330 – SC 1998.014333-0- que compele a manutenção de parceria entre o poder público do Estado de Santa Catarina com entidades assistenciais para oferta de educação infantil, de forma a garantir o atendimento de crianças de 0 a 3 anos matriculadas, indicada nas considerações do

TAC, e no entendimento do Promotor de Justiça de Sumaré, que ressaltou em entrevista (PJS, 2017) que acredita que o PROEB “não garante a vaga, porque depende da prefeitura contratar estas vagas”.

O que descobre mais uma vertente de fragilização do direito a educação imposto pela privatização, que refere-se a instabilidade da oferta da vaga que depende do contexto e vontade política do poder público municipal, já que o programa por estar dentro de uma proposta de governo pode cessar intempestivamente.

Outra questão indicada no TAC (MPSP, 2016) que não constava na lei autorizativa do PROEB (SUMARÉ, 2007) é referente ao período em que deve ocorrer a contratação das instituições privadas. O TAC (MPSP, 2016) estabelece que a contratação das instituições privadas deve acontecer entre os meses de outubro e dezembro, somente caso seja comprovado por meio de demanda o procedimento poderá ocorrer extraordinariamente também entre os meses de junho e julho.

Para o firmamento da parceria o TAC (MPSP, 2016) estabelece que o poder público deve providenciar a abertura de edital de seleção das instituições privadas com ou sem finalidade lucrativa até o último dia de setembro, através de licitação, chamamento público ou outra forma simplificada de credenciamento ou contratação, desde que atenda os princípios que regem a Administração Pública e seja autorizada pelo Tribunal de Contas. A lei autorizativa do programa não se referia a esse quesito.

Em relação ao valor pago por vaga disponibilizada, a lei de autorização do PROEB (SUMARÉ, 2007, art. 04) estabelece que será publicado a cada exercício decreto fixando o valor *per capita*, “considerados os mesmos critérios propostos pelo FUNDEB”. O TAC, por sua vez, indica a publicação de decreto, mas com a discriminação do valor estimado por vaga, sendo contratadas aquelas instituições que apresentarem menor custo.

Para a estimativa de valor publicada no decreto, o TAC (MPSP, 2016) ressalta que deverá ser levado em consideração os critérios dispostos pelo MEC e Brasil Carinhoso³⁵, tendo como teto máximo para contratação das instituições privadas o valor real estimado do aluno da rede pública.

³⁵ O Brasil carinhoso, disposto pela lei 12.722 de 03 de outubro de 2012, constitui-se como um Programa de transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com a manutenção e desenvolvimento da educação infantil. É repassado para os municípios 50% do valor anual mínimo por matrícula de alunos de 0 a 48 meses matriculados em creche pública e conveniados cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família

O TAC ainda estabelece que quando do surgimento de demanda em que mais de uma instituição estiver no raio de 2 quilômetros, a criança deverá ser direcionada para aquela de menor valor.

Esse processo foi explicado pelo Promotor de Justiça durante a entrevista:

Coloquei uma cláusula de como estabelecer o valor. Então vai ter um piso mínimo, que é o valor do Brasil Carinhoso, e o máximo que eu quero saber quanto custa uma criança na rede pública. Então se se gasta R\$1200 porque que aqui paga R\$500?

E outra cláusula colocada também, no sentido de uma menor onerosidade do município, é que vai ser feita uma licitação por menor preço. Então o município vai colocar: “nós vamos pagar tanto por criança e vamos contratar o menor preço para isso”, para evitar o favorecimento.

Então tem isso, tem que fazer um levantamento de demanda até setembro, quem tiver interesse de montar uma escola, deve informar o município: “então, olha, eu tenho tantas vagas”. Por volta de outubro abre essa licitação para todos e se faz uma espécie de pregão: “nós temos tantas vagas para determinada região, vamos começar com um valor, por exemplo, de R\$1000”. “Mas eu ofereço tantas vagas por R\$900 *per capita*”, “tá, mas você vai cumprir todas as exigências de qualidade?” “Vou”. E tem que apresentar os documentos comprovando as exigências de qualidade. “Então entre você que esta falando que é R\$1000 e você que esta falando que é R\$900, vou ficar com você por R\$900”.

Anteriormente era por chamamento publico puro e simples e se inscrevia quem tinha interesse de se inscrever. Então o que tem suspeita de que acontecia, há suspeitas, mas nada comprovado ainda, favorecimento, dava 100 vagas para aquela, 30 para aquele que era um adversário político ou que apoiou o adversário político, e agora a proposta é parar isso. “Eu tenho tantas vagas”. “Mas você tem espaço?” Tem que apresentar o projeto arquitetônico. Nós tivemos caso aqui de um amontoado de crianças dentro de uma sala de aula, porque as escolas do PROEB, via de regra em Sumaré, elas são casas adaptadas, eu tive depoimento de proprietário de escolas que se mudaram das casas que moravam e montaram uma escola e foram morar em outra casa, pagando aluguel em outra casa. Uma casa da para ser uma escola? (PJS, 2017)

Outra questão que deverá ser evitada com a licitação, segundo o Promotor entrevistado, são as coerções sofridas pelas instituições em situação de petição judicial para oferta de vagas, quando o poder público pressionava determinadas escolas privadas a receber alunos sem contrapartida financeira, sendo que caso houvesse a negativa por parte da escola, ela poderia ser prejudicada na destinação de alunos ou excluída do credenciamento no programa no próximo período letivo (PJS, 2017).

Neste ponto, vê-se a preocupação do documento voltada para os custos do programa, em que se estabelece a lógica de contratação das instituições privadas pelo principio de menor preço, o que era algo inédito dentro dos programas estudados, sendo que o que se apresentava até o momento era o poder público estabelecendo um valor de subsídio padrão por aluno, independente da instituição.

Com essa nova forma de subsídio, haverá na rede privada instituições recebendo valores diferentes para o atendimento do mesmo perfil de aluno, o que poderá influenciar diretamente nas condições de atendimento destes.

Em relação a duração do convênio/contrato a lei nº 4530, de 20 de dezembro de 2007 estabelece que os contratos terão duração até o dia 31 de dezembro de cada ano, enquanto que o TAC (MPSP, 2016, p. 05) indica que os convênios ou contratos terão prazo mínimo de 36 meses, podendo ser prorrogado por até no máximo 60 meses, “com garantia de reposição da perda inflacionária calculada segundo os índices oficiais adotados pelo Poder Público”.

No que se refere as instituições privadas, o TAC amplia o rol de requisitos mínimos estabelecidos para que as instituições privadas firmem parcerias com o poder público.

Enquanto na lei que institui o PROEB consta que para se cadastrar a instituição sem fins lucrativos deverá estar inscrita no CMDCA, a com finalidade lucrativa deve possuir alvará de funcionamento e autorização da SME e ambas devem apresentar certidão negativa de débito para com a Prefeitura Municipal, a Seguridade Social (INSS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o TAC (MPSP, 2016) estabelece 11 novos requisitos que vão desde Projeto Arquitetônico adequado as deliberações do Conselho Estadual de Educação, até descrição dos espaços, materiais disponíveis e recursos humanos adequados ao descrito no TAC (MPSP, 2016).

Além disso, o TAC (MPSP,2016) estabelece as obrigações dos interessados em firmar parceria indo além do que esta descrito na Lei que cria o Programa, como pode-se ver no quadro abaixo:

Quadro 4: Comparação das obrigações dos interessados em firmar parceria com o poder público de Sumaré.

Lei nº 4530, de 20 de dezembro de 2007 – Art. 2	Termo de Ajustamento de Conduta – Item 14
I - manter sob sua guarda e proteção a criança, até ser devolvida a uma pessoa de sua família ou responsável;	I - manter sob sua guarda e proteção a criança, até ser devolvida a uma pessoa de sua família ou responsável;
II - ministrar educação e ensino de qualidade ao discente beneficiário, atendendo a proposta pedagógica da rede municipal de ensino;	II - ministrar educação e ensino de qualidade ao discente beneficiário, atendendo o Regimento Escolar, o Plano de Gestão, a Proposta Pedagógica, o Plano de Curso apresentados e aprovados; III- Aderir ao Regimento Escolar, Plano de Gestão, Proposta Pedagógica e as Diretrizes do Plano de Curso instituídos na rede municipal de ensino caso o quadro de discente compreenda 60% de beneficiados pelo PROEB;

<p>III - zelar pela garantia dos direitos da criança, conforme preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente</p> <p>IV - não discriminar por qualquer motivo os discentes beneficiários do Programa;</p>	<p>IV – não discriminar, por qualquer motivo, os discentes beneficiários do programa, assegurando-se, em absoluta igualdade, o mesmo tratamento conferido aos demais discentes;</p>
<p>V - não cobrar taxa, de qualquer natureza, dos discentes beneficiários do Programa;</p>	<p>V – não cobrar, nem sugerir, nem solicitar, qualquer contribuição ou pagamento de qualquer natureza dos discentes beneficiários do Programa;</p>
<p>VI - fornecer material escolar que será utilizado pelo discente beneficiário prezando-se pela qualidade de ensino;</p>	<p>VI – fornecer material escolar que será utilizado pelo discente beneficiário do programa, gratuitamente, vedada qualquer forma direta ou indireta de solicitação de material ou complementação aos pais ou responsável, bem como assegurado o mesmo material escolar idêntico ao fornecido ou exigido dos demais discentes; No caso do quadro de discente compreender 60% de beneficiados pelo PROEB, deverá fornecer material escolar idênticos aos fornecidos pela rede municipal de ensino sob as expensas da escola contratada ou conveniada;</p>
<p>VII - fornecer uniforme escolar nos moldes utilizados pela pessoa jurídica de direito privado conveniada ou contratada;</p>	<p>VII – fornecer uniforme escolar consistente no kit mínimo de uma camiseta, um shorts, um par de meias, um tênis, um jogo de abrigo e uma mochila, aos discentes beneficiários do programa, com o mesmo padrão (cor e qualidade) dos disponibilizados aos demais discentes, sem custo algum aos beneficiários; no caso do quadro de discentes compreender 60% de beneficiados pelo PROEB, poderá a escola aderir ao programa municipal de fornecimento de uniforme escolar, gratuitamente, dispensando-a de arcar com o custo dele, desde que igual material (padrão de cores e qualidade) seja usado pelos demais discentes não beneficiado pelo PROEB, facultada a inscrição do nome da escola conforme autorizado pela Secretaria Municipal de Educação e sob a expensas da escola conveniada ou privada, sem ocultar as insígnias municipais se utilizadas;</p>
<p>VIII - oferecer alimentação adequada ao discente beneficiário consoante às necessidades demandadas por cada um deles;</p>	<p>VIII – oferecer alimentação adequada ao discente beneficiário, compreendendo a mesma quantidade de refeições disponibilizadas na rede pública de ensino e com o mesmo padrão disponibilizado aos demais discentes não beneficiados, vedada qualquer diferenciação; no caso do quadro de discentes compreender 60% de beneficiados pelos PROEB, fica facultada a escolar particular contratada ou conveniada aderir ao cardápio padronizado pela Nutricionista da Secretaria Municipal de Educação, mantido, porém, o custo pela escola contratada ou conveniada; é vedado ao Município fornecer merenda escolas as escolas conveniadas ou contratadas;</p> <p>IX – sem prejuízo da supervisão da alimentação escolar por Nutricionista da Rede Municipal, fica dispensada a escola particular contratada ou conveniada de dispor de nutricionista próprio caso o quadro de discentes compreender mais de 60% de beneficiados pelo PROEB; enquanto não atingir</p>

	60% de beneficiados pelo PROEB, deverá apresentar nutricionista diretamente contratada;
IX - encaminhar controle de frequência, dos discentes beneficiados do Programa, à Secretaria Municipal de Educação, no mínimo bimestralmente;	-
X - homologar o calendário anual escolar junto a Secretaria Municipal de Educação;	-
XI - participar das discussões, encontros, reuniões, conferências, debates e outras atividades afins, similares, semelhantes ou congêneres relacionadas à educação que ocorram em âmbito municipal, particular e especialmente aquelas vinculadas às oficinas psico-técnico-pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação.	-
-	X – no caso de matrícula de discentes portadores de necessidade especiais, deverá a escola contratada ou conveniada dispor de professor auxiliar e/ou cuidador para os cuidados e amparo necessários nos seus quadros e sob as suas expensas, quando assim indicado por equipe multidisciplinar da Secretaria Municipal de Educação em avaliação da qual participarão os pais dos discentes e representantes da escola conveniada ou contratada.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei municipal nº 4530, de 20 de dezembro de 2007 e Termo de Ajustamento de Conduta (2016).

A partir da comparação dos elementos constantes na lei nº 4530, de 20 de dezembro de 2007 que autoriza o PROEB e o TAC (MPSP, 2016), percebe-se que este vem detalhar as obrigações já descritas na Lei que institui o Programa, buscando padronizar alguns itens estruturais do atendimento aos alunos das escolas particulares parceiras aos das escolas públicas, de forma mais acentuada quando o quadro de discentes compreende mais de 60% de beneficiados pelo PROEB. Além disso, o documento acrescenta como obrigação da unidade escolar o fornecimento de atendimento especializado ao aluno com necessidade especial.

Segundo o Promotor de Justiça de Sumaré, como a responsabilidade do atendimento da educação infantil é do poder público e a intenção que o atendimento desta demanda seja absorvido pela rede pública, alguns pontos que antes ficavam a cargo exclusivamente do ente privado parceiro, passará a ser oferecido de forma direta pelo poder público, como é o caso do uniforme e o serviço de nutricionista.

Para verificar o cumprimento das obrigações, o TAC ainda determina que o Poder Público Municipal deve realizar inspeções bimestrais, o que pode levar a termos de orientações de irregularidades, sindicância e até mesmo rescisão contratual.

Para além do controle interno do próprio poder público, a fiscalização do cumprimento do TAC fica sob a responsabilidade de dois conselhos atuantes no município – Conselho Tutelar e Conselho Municipal da Criança e Adolescente – ou outro órgão indicado pelo Ministério Público, tendo como penalidade para o descumprimento do TAC (MSPS, 2016) multa diária de R\$1.000,00, para além das penalidades administrativas, cíveis e criminais próprias do ato.

Em entrevista, o Promotor de Justiça de Sumaré, ressaltou que o poder público deverá entregar relatórios a promotoria de justiça das condições de atendimento do PROEB averiguadas a partir da supervisão realizada pela Secretaria Municipal de Educação e sobre a execução do plano pedagógico municipal (PJS, 2017).

É importante destacar que, a luz do parecer do Tribunal Regional do Trabalho - TRT/SP nº 00031275220135020022 que julga a responsabilidade subsidiária pelo pagamento dos direitos trabalhistas não efetuadas por instituição parceria do poder público, o TAC (MPSP, 2016, p. 11) indica que caso seja comprovada falta de supervisão e fiscalização, fica o poder público responsável “pelo não cumprimento de quaisquer das obrigações assumidas neste instrumento, inclusive a cargo dos contratados, ao pagamento do prejuízo causado, ainda que resultante de caso fortuito ou força maior”.

Em relação aos recursos financeiros, o Promotor entrevistado ressalta que o ECA e a CF fala da prioridade absoluta da educação, sendo isso “muito claro na jurisprudência, tem os argumentos da reserva do possível³⁶, mas isso ninguém quer saber mais, caiu da moda, tem que matricular e ponto” e por este motivo no TAC (MPSP, 2016) há uma cláusula que traz que é “inoponível qualquer exceção ou defesa consubstanciada na necessidade de contenção de despesas por diminuição ou perda de receita fiscal, ainda que por motivo de força maior ou casos fortuito”.

O TAC é finalizado com o destaque que no período de 10 anos o poder público deve incorporar todas as crianças bolsistas através do PROEB na rede pública de ensino, isso deve ser feito:

Mediante a construção de prédios escolares necessários e disponibilização de vagas para período integral, com as adequações prediais e de recursos

³⁶ O conceito de “reserva do possível” assente que “a construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição da disponibilidade dos respectivos recursos”, desta maneira “estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade” Krell (2002, p. 52). Tal tese vive em constante tensão com a defesa dos direitos fundamentais básicos.

humanos necessários, inclusive com previsão do crescimento vegetativo nos anos posteriores para assegurar a existência de vagas, encerrando, definitivamente, a contratação ou convênio com escolas particulares com ou sem fins lucrativos. Sem prejuízo e de acordo com a legislação em vigor, será facultado ao COMPROMISSÁRIOS firmar contratos de parceria público-privada ou contratação de organizações sociais, se for permitido legalmente (MPSP, 2016).

A cada dois anos o poder público deve prestar contas das providências tomadas para a absorção pela rede pública direta da demanda de creche do município, caso seja constatada a não observância do Termo fica estabelecida multa diária de R\$20.000,00 revertida ao Fundo Municipal da Criança e Adolescente com a finalidade de cumprir o estabelecido no TAC.

O valor da multa é explicado por Porto (2000, p. 121), como meio processual de coerção indireto de caráter inibitório, que tem por finalidade a efetividade das questões impostas e:

[...] deverá ser fixada em quantia alta, aos efeitos de levar o obrigado ao atendimento da obrigação e não ao pagamento daquela. Deve contemplar valor de tal ordem que seja um verdadeiro estímulo ao cumprimento da obrigação e não gerar uma situação de conforto com o pagamento, frustando o adimplemento da obrigação.

Em relação a absorção do atendimento pela rede pública municipal o Promotor de Justiça de Sumaré entrevistado ressalta que:

Não sei se isso vai acontecer daqui a 10 anos, se nós vamos chegar à conclusão daqui a 10 anos ou 8 anos de que isso é a melhor saída, ou se é a saída é a terceirização do serviço, não sei, mas acho que pelo menos isso vai servir para gente lá na frente saber, se funcionou, se há uma fiscalização efetiva, se o serviço é de qualidade ou é só um filão econômico e uma maquiagem da prefeitura para dizer que está ofertando o serviço de educação infantil (PJS, 2017).

A fala do promotor de justiça reforça a análise de que o procedimento estudado foi desenvolvido na intenção de adequação das condições de atendimento oferecidas aos alunos de creche do município, trabalhando a partir da estratégia de atendimento que o município oferta atualmente, sem perder de vista que a educação é responsabilidade do Estado e que sua oferta através de um serviço terceirizado possui diversas complexidades que vão além da qualidade pedagógica da educação, como ressaltado em outro trecho da entrevista com o Promotor:

Realmente eu acho que essa não é a melhor solução ideal, as dificuldades de fiscalização são muito grandes, porque, por exemplo, vamos imaginar que uma escola tem 50 alunos, desta escola 20 são do convenio e os outros 30 particulares, como vai ser a igualdade entre eles? Isso é uma das coisas que

encontrei é como exigir o uniforme, qual vai ser o uniforme? Vai ser com o logo do município, não, mas a escola também quer por o dela. Mas aqueles que são do município com logomarca da prefeitura municipal, porque a prefeitura vai querer fazer o marketing dela, a escola quer o uniforme para fazer a propaganda dela [...] E essa questão, como é que fica então? Ele é particular e vai vestir uniforme diferente e vai ter o estigma: “você é PROEB, você é particular, você é pobre e eu pago aqui na escola”. Acho que isso não deve existir e nós precisamos evoluir muito nesse aspecto (PJS, 2017).

Essa falta de posicionamento claro sobre a questão é refletido no TAC de forma que os compromissos firmados em prol da ampliação da rede pública direta sejam versados de forma ampla, sem estabelecer compromissos específicos de curto ou médio prazo passíveis de averiguação e questionamento. Ficou estabelecido que a cada dois anos o poder público deverá prestar conta das providências tomadas, mas somente ao final dos 10 anos há um compromisso específico a ser cumprido – “incorporar todas as crianças de 0 a 3 anos, 11 meses e 29 dias, matriculadas em escolas particulares pelo PROEB a rede pública de ensino” (MPSP, 2016, p. 12).

No trecho da entrevista destacado acima, ainda fica claro as relações de mercado inseridas na educação a partir dos programas de privatização estudados, em que um item de permanência estudantil - o uniforme que é entregue gratuitamente para os alunos da educação infantil – e que em conjunto com outros itens se apresenta como pré-requisito para a frequência à escola de algumas crianças, torna-se instrumento publicitário dos entes envolvidos. O que evidencia interesses contraditórios não vinculados a oferta de uma educação infantil de qualidade e mais ainda, traz aspectos indesejáveis para a educação como a segregação e discriminação de classe.

Melchior (2011, p. 09) ressalta que “É preciso evitar que o poder público se torne, num regime democrático, o agente principal de um sistema antidemocrático”, possibilitando a formação de espaços de desigualdade dentro do ambiente escolar, formado por produtos de âmbito socioeconômico, que pode desvirtuar o verdadeiro sentido da educação.

O autor ainda aponta que:

O objetivo fundamental da gratuidade escolar é fornecer escolas para quem não possui recursos para pagá-las e corrigir os desnivelamentos oriundos de diferentes condições socioeconômicas. O simples oferecimento de escolas sem exigência de pagamento propicia igualdade de oportunidade somente no início do processo educativo, ou para ser mais exato, no ato da matrícula (MECHIOR, 2011, p. 09).

A concepção de dever educacional ligada a gratuidade passiva, ou seja, ao simples fornecimento de escolas sem pagamento direto pelos responsáveis, induz a uma economia improdutiva que acarreta prejuízos educacionais como: evasões, desajustes e frustrações (MECHIOR, 2011).

É nesse sentido que o autor propõe a gratuidade ativa como aquela que satisfaz o direito à educação trazido pela Constituição Federal de 1988:

A gratuidade ativa é aquela que se ajusta às diferentes condições sócio-econômicas dos alunos e implica, necessariamente, fornecimento de escolas, sem exigência de pagamento, e assistência ao educando durante o desenvolvimento do processo educativo, mediante o fornecimento de material didático, vestuário, alimentação, transporte e assistência médica, odontológica e hospitalar. Em zonas carentes de recursos a gratuidade ativa pode assistir até as famílias, complementando-lhes a receita, com o salário não recebidos por seus componentes [...] (MECHIOR, 2011, p. 08).

No contexto das privatizações apresentadas, o conceito de gratuidade ativa e passiva se faz pertinente, tendo em vista que o objetivo principal promulgado pelas leis de criação dos Programas de subvenção estudados é a oferta de vaga na educação infantil, ficando o poder público responsável pelo financiamento e fiscalização do serviço prestado, aproximando-se da gratuidade passiva por seu foco estar na igualdade de oportunidade no início do processo educativo, ou seja, através da oferta de vagas.

Se o poder público, para além da subvenção dos programas, se ausenta do oferecimento dos itens de assistência e permanência estudantil diretamente, não utiliza-se de estratégias para evitar a segregação, discriminação e desigualdade de condições de atendimento e possui fragilidade na fiscalização do programa, deixando a cargo das instituições privadas o oferecimento de tais itens, dificilmente estas por estarem sob a égide privada ligada ao lucro as executam se não por força maior.

É na exigência de itens de permanência, assistência estudantil e condições de atendimento educacional que o TAC elaborado pela Promotoria de Justiça de Sumaré busca avançar, ou seja, no sentido de regular a gratuidade ativa. Entretanto entende-se que com os programas de privatização haveria uma forte tendência do oferecimento de uma gratuidade passiva aos alunos, pois a finalidade e compromisso das instituições públicas e privadas são diferentes perante o aluno.

A finalidade das instituições públicas diretas é a garantia a cada cidadão da educação como direito, que como diz Atria (2009, p.60) “no requiere para ser obtenida el consentimiento voluntario de quien la ofrece”, já dentro das instituições particulares o

mesmo aluno é considerado um consumidor do serviço prestado, em que se tem a finalidade do lucro e para isso oferta-se o serviço educação.

4. A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE GESTÃO E CONTROLE SOCIAL EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS DE SUBVENÇÃO PÚBLICA A CRECHES PARTICULARES

Para melhor compreensão dos conselhos estudados, buscou-se levantar os dados de criação e funcionamento dos mesmos, que estão retratados no quadro abaixo:

Quadro 5: Características dos conselhos estudados

Município	Existência do Sistema Municipal de Educação	Lei de criação do CME	Lei de criação do CACS FUNDEB	Estrutura de funcionamento dos conselhos
Piracicaba	Sim	Lei nº 4.599, de 28/12/1998 Incorporado na Lei nº 5964 de 27/04/2007	Lei nº 5964, de 27/04/07 Alterado pela Lei nº 6442, de 15/04/09	Sala de reuniões com equipamentos de informática anexa ao prédio da SME.
Limeira	Sim	Lei nº 2.826 de 30/09/1997 Alterado pela Lei nº 3.139 de 1999 e lei nº 4.899 de 2012	Lei nº 4.438 de 2007 Alterado pela Lei nº 4.161 de 2.007 e Lei nº 4.403 de 2009	Casa dos conselhos partilhada pelos CME, CACS FUNDEB e CAE com espaço de trabalho interno, sala de reuniões e 2 lotação de servidores.
Hortolândia	Não	Lei nº 623 de 18/12/1997	Lei nº 1841 de 29/03/2007	As reuniões acontecem em uma sala do prédio do Centro de Formação dos Profissionais de Educação “Paulo Freire”
Sumaré	Não	Não disponível*	Lei nº 4400, 26/03/2007	As atividades acontecem no prédio da SME, com vistas a utilização dos recursos da mesma.
Araras	Sim	Lei nº 2899, de 15/07/1997; e nº 4.753, de 05/01/2015	Lei nº 5673 de 22/07/2009	Casa dos conselhos partilhada pelos CME, CACS FUNDEB e CAE com espaço de trabalho interno, sala de reuniões e 2 lotação de servidores.

Fonte: Elaborado pela autora com base em levantamento documental nos sites dos municípios

* Segundo o representante do conselho entrevistado, todos os dados do conselho se perderam em um incêndio, entretanto o mesmo declara que a criação do conselho deu-se por volta de 1998.

Percebe-se pelo quadro, que os CME foram criados entre os anos de 1997 e 1998, ou seja, logo depois da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e os CACS FUNDEB foram criados em sua maioria em 2007, ano determinado pela lei do FUNDEB (BRASIL, 2007), exceto Araras que publica sua lei de criação do CACS FUNDEB em 2009.

A mesma semelhança não se aplica a existência do Sistema Municipal de Educação, ao funcionamento e estrutura dos conselhos, pois dos cinco municípios pesquisados, no ano de 2017 dois ainda não possuíam um Sistema Municipal de Educação organizado na prática, infraestrutura específica para o atendimento das demandas dos Conselhos da educação e recursos humanos de apoio às atividades dos mesmo.

Segundo relatos do representante do CME do município de Sumaré entrevistado, apesar de em 2007 o poder executivo sancionar lei que cria o Sistema Municipal, não houve efetivação do mesmo na prática. Depois de dez anos, uma nova tentativa de criar o Sistema está em tramitação.

O mesmo parece ocorrer em Hortolândia, já que dentro do aparato legal do município é possível verificar-se que no ano de 2004 a lei municipal nº 1.460 cria o Sistema Municipal de Educação, composto pelas escolas municipais e escolas privadas de educação infantil e educação especial, assim como pelos seguintes órgãos: “a) Secretaria Municipal de Educação e Cultura; b) Conselho Municipal de Educação; e c) Conselho do FUNDEF” (HORTOLÂNDIA, 2004). Entretanto, ao consultar o Plano Municipal de Educação promulgado em 2015 pelo poder público, vê-se que no Art. 12 fica estabelecido que o “Poder Público deverá instituir, em lei específica, contado 1 (um) ano da publicação desta Lei, o Sistema Municipal de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Municipal de Educação” (HORTOLÂNDIA, 2015), o que indica a não existência de um Sistema de Educação no município.

Após a publicação do PME de Hortolândia (2015), não foi possível verificar dentro do aparato legal, até o final da coleta de dados que subsidiou essa pesquisa – dezembro de 2017, normativa que institua o Sistema Municipal de Educação no município de Hortolândia.

Como apresentado anteriormente – Tabela 3, ambos os municípios possuem um histórico de formação administrativa recente, o que pode ter relação com o desenvolvimento e organização da administração municipal.

Os CMEs, instituídos com caráter consultivo, deliberativo e normativo, possuem de 14 a 19 membros representativos de setores da secretaria/departamento municipal e estadual de educação, profissionais da rede municipal, setores da sociedade ligados a

educação, pais e alunos. Sendo que em Limeira, Araras e Sumaré há membros representantes das escolas particulares do município.

Já os CACS FUNDEB possuem cerca de 9 conselheiros, apresentam volume de discussões menores do que o CME, envolvendo principalmente análise da utilização dos recursos advindos do Fundo pelo município.

Apesar de todos os conselhos pesquisados declararem possuir autonomia e independência em relação ao poder público e a Secretaria/Departamento Municipal de Educação, para ter acesso as atas das reuniões dos conselhos, que são documentos públicos, e realizar entrevistas com os representantes dos conselhos pesquisados, foi necessária prévia autorização da Secretária/Departamento Municipal de Educação em praticamente todos os casos.

Somente os conselhos do município de Limeira disponibilizaram os dados solicitados após contato direto com a Casa dos Conselhos e envio de solicitação aos presidentes. O que demonstra que a maioria dos CMEs e CACSs FUNDEB estão na realidade subordinados ao poder público, com sua autonomia fragilizada.

Todos os presidentes dos conselhos entrevistados fazem parte da rede municipal de educação, mas representam setores diferentes dentro do conselho como diretores de escola, terceiro setor, educação superior, Secretaria Municipal de Educação, entre outros. Todos declaram possuir larga experiência de participação em colegiados dos Municípios, sejam eles o próprio CME e CACS FUNDEB, assim como o Conselho Municipais da Criança e Adolescência, Fórum Municipal de Educação etc.

A formação dos membros dos conselhos e o engajamento da sociedade para participação nas atividades desenvolvidas foram relatados pelos entrevistados como dois grandes desafios para a atuação do conselho.

Segundo a entrevistada do CME de Limeira (2017):

O conselho vê como importante essa formação, mas nós não estamos conseguindo ter perna para fazer [...] a formação praticamente é por conta própria. [...] nós temos tentado colocar nas reuniões um tema para estudo, em alguns nós temos conseguido, alguns já não dão, pois nós temos muitos assuntos e como todo mundo tem seus afazeres, a gente tem visto que as reuniões tem que ter um teto para começar e um para acabar, se não a reunião esvazia e agente precisa manter o quórum. As pessoas querem vir e resolver logo as coisas.

Segundo a entrevistada (CMEL, 2017), a “Universidade Federal de São Carlos, via MEC, ofereceu uma formação aos conselheiros, muitos conselheiros fizeram na

época”, mas ela deixou de ser ofertada e com a rotatividade dos membros, poucas pessoas que fizeram o curso permanecem no conselho atualmente.

Essa questão também aparece nos CACS FUNDEB, que comentam que no início dos mandatos, com a entrada de novos membros leva-se um tempo para conhecer as planilhas e a real função do conselheiro dentro do colegiado, sendo que a aprendizagem se dá através da prática.

Pesquisas, como a de Matos (2001) que possuem como foco os Conselhos do FUNDEB e Municipais de Educação trazem que essa é uma realidade presente em muitos conselhos. Davies (2003, p. 514), reforça tal questão indicando que a “disponibilidade de tempo para um acompanhamento eficiente, a falta de acesso a documentação detalhada e pertinente, e a falta de capacitação ou assessoria técnica para análise da documentação contábil” impõe-se como desafio em muitos municípios.

A lei do FUNDEB, por exemplo, atribui função relativamente complexa ao colegiado que realiza seu controle social, demandando aos membros elevado preparo e capacitação para execução das atividades com o potencial pleno do controle social dentro do Estado.

O representante dos Conselhos Municipais de Sumaré (2017) também ressalta que apesar de acreditar no potencial social dos conselhos e participar como presidente e membro de diversos órgãos ligados a educação percebe “uma dificuldade muito grande em as pessoas querer participar. As pessoas estão se tornando muito individualistas e se perguntam: ‘o que eu vou ganhar com isso?’ Não se vê o coletivo como algo também pessoal.” E completa: “não sei até quando essas instituições sociais não respondem a uma questão burocrática, legal. [...] A gente tem um modelo de participação e seria interessante que as pessoas viessem e trouxessem mais oxigênio para as discussões, mas vemos que esta difícil.”

Entretanto, apesar dos desafios encontrados para o controle social, os entrevistados relatam que em sua visão os conselhos estudados encontram-se em processo evolutivo, buscando ampliar o conhecimento dos conselheiros, a organização dos conselhos e o envolvimento dos colegiados das escolas, para que assim possam ampliar a participação destes dentro dos conselhos municipais.

Lima (2009, p. 484-485) a esse respeito traz que:

O controle social corresponde a uma perspectiva de participação, de ação democrática, de instrumentalização de mobilizações e práticas que

influenciem no plano decisório governamental, quanto ao planejamento e financiamento dos serviços públicos. [...]
 Se levarmos em consideração a nossa recente experiência democrática não poderemos condenar a fragilidade desses instrumentos democratizadores, [...] mas submetê-los à avaliação constante para que ocorram mudanças procedimentais

Outro ponto importante apontado pelo representante dos Conselhos de Sumaré (2017), refere-se a capacidade influenciadora do poder executivo nas atividades e no poder expressivo dos conselhos de controle social do município. Ele retrata que:

na gestão passada teve uma desintegração quase total da participação popular na cidade, e daí os conselhos municipais foram sofrendo alguns retaliação, outros falta de estrutura, exatamente para que com o tempo fossem perdendo um pouco de sua eficácia, posso indicar até mesmo conselhos que não estão mais ativos e que agora as pessoas que estão assumindo a gestão destas secretarias estão correndo atrás para que esse conselho seja reativado.
 No caso da educação é diferente até porque, acredito eu, há uma pressão maior da sociedade, dos especialistas em educação, das professoras e professores, os técnicos de apoio que acabam de uma certa maneira, em caso o governo não toma muito a iniciativa, esse grupo de pessoas mesmo toma a iniciativa, evidentemente é mais fácil quando você tem um diálogo de ambas as partes, e por conta disso o conselho conseguiu sobreviver e continua tendo atividade (CMES, 2017).

Calderón e Marim (2002, p.10) apresentam pesquisas que retratam que historicamente e em diversos locais do Brasil, independente do tamanho dos municípios, o poder público tem a capacidade de influenciar positivamente e negativamente através de diversos instrumentos e artifícios para a constituição de uma efetiva participação dos cidadãos no Estado através dos conselhos, já que os Conselhos Municipais podem constituir-se “em ameaça ao poder do prefeito e atentam contra práticas políticas tradicionais nocivas para a democracia. Diante deste fato, obviamente, surgem atitudes hostis ao funcionamento dos Conselhos.”

Os conselhos fortalecidos pela participação e conscientização popular como citado pelo entrevistado, são influenciados pelo governo local, mas conseguem se manter atuantes como importantes mecanismos que contribuem mesmo que minimamente, para a manutenção da democracia local.

Como apresentado anteriormente, a coleta de dados referente às atas dos Conselhos Municipais da Educação e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB dos cinco municípios pesquisados resultaram na leitura de 812 atas, sendo 414 daqueles e 398 destes.

A leitura das atas buscou elencar todas as citações referentes aos programas de atendimento a educação infantil via parceria Bolsa Creche, Pró-Creche e PROEB nos cinco municípios pesquisados, a tabela abaixo traz o quantitativo de atas analisadas:

Tabela 13: Número de atas com citações referentes aos programas estudados por município

MUNICÍPIO	CME		CACCS FUNDEB	
	Atas disponibilizadas	Atas com citações dos programas	Atas disponibilizadas	Atas com citações dos programas
Piracicaba	175	4	89	0
Limeira	90	7	140	10
Hortolândia	66	8	79	1
Sumaré	29	0	32	0
Araras	54	3	58	1
TOTAL	414	22	398	12

Fonte: Elaborado pela autora a partir da coleta de dados

A partir da tabela é possível verificar que os Conselhos Municipais da Educação trataram mais recorrentemente dos programas de subvenção estudados em comparação aos CACS do FUNDEB, tendo em vista que os CMEs possuem cerca de 5% de atas a mais que os CACS FUNDEB, mas o número de citações é praticamente o dobro.

No geral, a cada 20 atas do CME e 40 atas do CACS FUNDEB, uma se referia aos Programas de Subvenção, ou seja, cerca de 5% daquelas e 3% destas. Entretanto, quando pormenorizado, vê-se que há uma grande distinção entre o número de atas com citações dos Programas nos municípios.

Em relação as atas do CME vê-se que Hortolândia é o município que mais citou os Programas de subvenção em suas atas, cerca de 12% , e o CME que menos possui referencia ao Programa foi Sumaré 0%, mesmo estando nesse o maior índice de atendimento municipal de educação infantil via Programas de privatização.

Já no âmbito do CACS Fundeb, há uma maior disparidade, sendo que somente em um conselho há 7% das atas indicando a discussão a respeito do Programa de subvenção municipal em prol da educação infantil, os outros municípios não chegam a atingir 2% de referência, sendo que em 2 municípios esse índice é 0.

O que pode ser considerado um número baixo de citações, tendo em vista a abrangência dos programas nos municípios.

4.1 Conselho Municipal de Educação

Ao analisar as leis de criação do CME de quatro dos cinco municípios pesquisados, vê-se que os conselhos são vinculados a Secretaria Municipal de Educação e possuem caráter normativo, deliberativo e consultivo.

Segundo as leis que os instituem, suas atribuições envolvem a proposição de normas para a utilização do recurso da educação, assegurando a aplicação de acordo com o descrito no Plano Municipal de Educação; colaborar com o poder público municipal na formulação de política educacional; orientar em relação aos assuntos educacionais, principalmente em relação as responsabilidades municipais em relação a educação infantil e fundamental; e opinar em quaisquer assuntos educacionais quando solicitado pelo poder público.

No entanto, constatou-se que tal órgão foi desconsiderado pelo município no momento da elaboração e implantação dos Programas de subvenção estudados e ainda é no que diz respeito ao desenvolvimento dos Programas.

Dos dois municípios em que se obteve acesso as atas do CME do ano anterior a implementação do Programa de parcerias – Araras e Hortolândia, somente o segundo apresenta comentário a respeito de tal programa nos seus primeiros anos de implantação.

A ata de 26/10/2004 do CME de Hortolândia, praticamente um ano antes da aprovação da Lei que cria o Programa Bolsa Creche, apresenta que:

foram feitas algumas colocações pelo professor Itamar em relação as escolas particulares, como por exemplo, que a prefeitura repasse verba para que as escolas particulares atenda aos alunos que não foram contemplados nas escolas públicas e até mesmo que tenham opção de escolha (CME HORTOLÂNDIA, 2004).

Entretanto, não se verificou discussão a respeito da formulação e implantação do programa por parte do Conselho. Da mesma forma, as entrevistas realizadas com representantes dos Conselhos Municipais de Educação ressaltam que os projetos foram implantados por iniciativa do poder legislativo e/ou do chefe do executivo, não contando com discussões com órgãos da sociedade civil, nem instâncias coletivas como os Conselhos de Gestão e controle social.

Pesquisas que analisaram a implementação dos programas nos municípios (COSTA, 2014, DOMICIANO, 2009, OLIVEIRA, 2013), reforçam o depoimento dos representantes dos conselhos entrevistados e os dados levantados nas atas.

Domiciano (2009, p. 89) ressalta que antes de formalizar o Programa em Piracicaba, o prefeito convocou uma Conferência Municipal de Educação “cujo objetivo era definir as diretrizes que orientariam a elaboração de políticas públicas para a educação no município”, em que é possível observar o embrião do Programa “Bolsa Creche”. Entretanto não “houve participação ou consulta a outros segmentos da sociedade civil de Piracicaba durante o planejamento do Programa”.

Concordamos, com isso, com Bordignon e Pereira (2007, p.39), que ressalta que em seu papel consultivo, “os conselhos têm sido pouco demandados pelo respectivo sistema de ensino, especialmente pelo respectivo Executivo, que, em geral, decide sobre políticas e normas sem ouvir seu conselho”.

Da mesma forma, Silva e Braga (2010, p. 96) que indicam que:

Os fóruns de acompanhamento da gestão, materializados nos Conselhos de Acompanhamento, pouco se comunicam com as instâncias de participação na formulação da política, gerando um distanciamento entre a política educacional e as questões do seu controle e financiamento ao alcance da população.

Para além do período de implantação dos Programas de subvenção estudados, as indicações realizadas nas atas dos Conselhos Municipais de Educação referentes aos mesmos são vagas e não indicam com profundidade, clareza e completude às questões analisadas. A seguir encontra-se a relação de todas as menções encontradas nas atas sobre os programas de subvenção pública à instituições privadas de educação infantil.

Quadro 6: Citações nas atas dos CME referente aos Programas de subvenção pública a instituições privadas de educação infantil

PIRACICABA	LIMEIRA	HORTOLÂNDIA	SUMARÉ	ARARAS
<p><u>01/06/2009</u> – houve uma expansão no número de creches nos últimos 4 anos, cerca de 20 unidades. Ao ser questionado sobre a continuidade do Programa bolsa-creche: “Prof. Gabriel Ferrato expõe que a legislação diz que a educação infantil deverá ser pública, então o setor público deverá oferecer a vaga e a opção será da comunidade”</p> <p><u>26/08/2010</u> - “Irmã Magali diz que pela lei 11497/09, pela lei do FUNDEB e por pertencer a uma ONG, as entidades deveriam receber um repasse pelo número de crianças atendidas, registradas no censo, mas estão recebendo apenas pelas crianças do Bolsa Creche. Ela questiona de onde vem o dinheiro para as escolas particulares que recebem o Bolsa Creche, já que a verba do FUNDEB não pode pagar isso. E se o dinheiro vem segundo o censo? Por que não há vagas para o período integral? Se não há demanda por que as ONGs que são conveniadas com a SME têm alunos atendidos pelas vagas particulares? Ela pede que o Conselho observe estas questões. Peterson acha que o Conselho também precisa acompanhar de perto as construções das escolas. Irmã Magali pede também que acompanhem os recursos financeiros da SME”</p>	<p><u>04/10/2011</u> – A reunião trata de pauta única proposta por um ofício que discute o alvará e autorização para funcionamento de escolas particulares, principalmente no que se refere a flexibilização da legislação sanitária, que segundo os presentes na reunião é de difícil atendimento, mas consta como exigência para a escola vincular-se ao Programa Bolsa Creche. Na reunião esteve presente como convidados os diretores de escolas particulares, um vereador e um representante da vigilância sanitária. Aprovou-se a proposta de alterar a legislação no item que se refere a “licença de funcionamento [...] por documento similar que autoriza o funcionamento (atestado, certidão, laudo), a qual expede fiscalização prévia, caso a entidade apresente o mínimo após vistoria, é concedida assinatura e oferecido prazo de adequações. Desta forma obtém autorização, recebe subsídios e inicia as adequações, com acompanhamento da vigilância [...]. Assim caminha-se no sentido de cumprir o TAC sobre demanda de vagas em creches”.</p> <p><u>27/10/2011</u> – item 4 da pauta: “(TAC) vagas nas creches. Discute-se a respeito do déficit de vagas em creche no município, os esforços da Secretaria de educação para aumentar a oferta de vagas, sendo que um deles é o bolsa creche. A SME solicita apoio a “proposta de <i>défit</i> de vagas, transparência na fila de espera, bolsa creche, qualidade do trabalho e creche noturna” [...] CME tem decisão imparcial, neste sentido seria para contra argumentar a redação”. Para isso, relata-se que o conselho realizaria agendamento de reunião junto a SME.</p> <p><u>03/11/2011</u> – Em reunião entre o CME e o Secretário Municipal de Educação comenta-se sobre o TAC a respeito do déficit de vagas e que há proposta envolvendo o Bolsa</p>	<p><u>26/10/2004</u> – “foram feitas algumas colocações pelo professor Itamar em relação as escolas particulares como por exemplo, que a prefeitura repasse verba para que as escolas particulares atenda aos alunos que não foram contemplados nas escolas publicas e até mesmo que tenham opção de escolha”</p> <p><u>25/1/2005</u> – “apresentou-se [...] a criação de grupo de análise e deliberação das normas de abertura e fiscalização das escolas particulares de educação infantil e do Bolsa Creche”</p> <p><u>07/02/2006</u> – “Houve a solicitação de que o Prof. Itamar trouxesse documentação relacionada a parceria do município com escolas particulares”</p> <p><u>06/06/2006</u> – “Procedeu-se a leitura da reclamação referente a “Escolinha da tia Regina” diante da denúncia feita em relação a escolinha esse conselho deliberou após votação que deverá ser oficiada os órgão competentes, ou seja, SME, secretaria de finanças, SNAB, secretaria de saúde e conselho tutelar e ainda será acionada de educação infantil desse conselho para emitir parecer”</p> <p><u>14/03/2007</u> – Solicitou-se e recebeu resposta da SME sobre o número de alunos na educação infantil, inclusive do bolsa</p>	<p>Nada consta</p>	<p><u>28/02/2013</u> – A Secretária Municipal de Educação “levou ao conhecimento do Conselho todos os fatos relacionados e os problemas enfrentados com a Escola Infantil [nome ocultado], que atende crianças do Pró-Creche”.</p> <p><u>30/08/2016</u> – Foi abordado os seguintes assuntos: [...] “Programa Pró-Creche, será mantido”</p>

<p><u>03/11/2010</u> – O Secretario da educação Prof. Gabriel Ferrato foi até o CME e “Tainá questiona a parceria com entidades na gestão da educação e o secretário afirma que essa parceria é necessária para atender a demanda, que ele vê como algo positivo, mas lembra que a parceria com instituições privadas deverá terminar em 2011 pela legislação atual”</p> <p><u>15/12/2010</u> – “Sra. Maria da Graça esclarece os questionamentos enviados ao CME pelo Lar Escola Coração de Maria, sobre o repasse do FUNDEB para as Entidades Filantrópicas. Maria das Graças respondeu que as Entidades que têm convênio do Bolsa-creche recebem a verba referente às crianças atendidas, mas as demais crianças não fazem juz.”</p>	<p>Creche ainda não divulgada, sendo que duas novas escolas seriam utilizadas para o Bolsa creche.</p> <p><u>9/11/2012</u>- Uma conselheira trouxe informações sobre dúvidas que surgiram na reunião do CACS FUNDEB no dia 10/10/2012, foi registrado na ata o seguinte: “Finalizando com as dúvidas levantadas sobre a necessidade da bolsa-creche em nosso município e o porquê da continuidade deste projeto, Marta esclareceu em reunião do CACS FUNDEB da necessidade para o município, hoje, deste projeto, objetivando o atendimento da demanda da educação infantil”</p> <p><u>07/03/2013</u> – Apresentou-se dentre os informes do membro que atua junto ao CACS FUNDEB o seguinte: “c) o CACS/FUNDEB encaminhou questionamento ao Sr. Secretário se existe previsão da SME para que as crianças do Bolsa Creche sejam atendidas diretamente pela rede municipal.” Nesta mesma reunião o CME recebeu o Secretário da Educação, que reafirma a intenção de expandir a rede pública para “garantir a vaga a todas as crianças em uma rede que não dependa da iniciativa privada”. Apresenta os esforços realizados pela secretaria na construção de mais escolas, mas diz que como “O município esta com a pirâmide invertida, as escolas que forem construídas hoje tem que prever que no futuro poderão, ou deverão, ser usadas em atendimento a faixas etárias diferentes.” “Sandra questionou, ainda, se existe a possibilidade de se acabar com a bolsa creche. O Secretário Municipal de Educação diz que o bolsa creche não foi criado por ele, mas esta respeitando o acordo. Embora ele seja favorável a uma educação pública de qualidade não considera que a educação privada seja um mal, que é direito do pai. Não dá para acabar com o Bolsa creche de maneira irresponsável, mas este é o objetivo, isto é, uma educação pública, gratuita de qualidade para todos. Sandra argumentou ainda,</p>	<p>creche.</p> <p><u>04/09/2007</u> – “Ação civil pública determinou a matricula de 76 crianças na educação infantil publica municipal, sendo que em idade de berçário estão classificadas 33 crianças, no despacho judicial foi determinado que no prazo de 15 dias a SME esta fazendo o levantamento das referidas crianças para saber quais estão matriculadas, inclusive no bolsa creche”</p> <p><u>07/10/2008</u> – “Pauta - acompanhamento pedagógico das escolas da rede municipal e conveniadas do Programa Bolsa Creche”</p> <p><u>21/11/2011</u>- “a SME apresentou as ações e projetos desenvolvidos no município, inclusive o bolsa creche”</p>		
--	--	---	--	--

	<p>que não se deve ter uma preocupação muito grande com relação à construção de creches para uma pirâmide que esta se invertendo, pois uma educação de tempo integral exige muitos prédios adequados para o atendimento da demanda futura.”</p> <p><u>05/11/2013</u> – “A Associação das Escolas Particulares de Educação Infantil – AEPEI, enviou ofício ao CME solicitando esclarecimento sobre o FUNDEB e manutenção do convênio referente à Bolsa Creche para o ano de 2015. Foi esclarecido que as bolsas do programa advêm de recursos próprios, pois a legislação do FUNDEB não permite. O CME irá emitir parecer sobre o bolsa creche direcionado ao poder público.”</p> <p><u>01/10/2014</u> – Pronunciamento da “Advogada de três escolas particulares que alugam determinado imóvel e imóveis adjacentes que formam um complexo no qual funciona as instituições. Alegam que tanto o Bombeiro quanto a Vigilância Sanitária liberam o funcionamento dessas escolas, todavia a prefeitura Municipal de Limeira exigiu unificação desses imóveis o que se constitui em uma ação impossível, pois os proprietários não são os mesmos [...] Informo que as escolas que prestam serviço para o Programa Bolsa Creche precisam estar regulamentadas até o mês de novembro de 2014 para funcionamento em 2015. [...] Diante do supracitado a advogada propõe emissão de parecer pelo CME para que a prefeitura nomeie Comissão do Setor de Planejamento em caráter de urgência para solucionar o problema posto, pois caso contrário cerca de 400 crianças que hoje são atendidas via Bolsa Creche ficarão sem vagas [...] Após votação a maioria dos presentes foi a favor de elaboração de Ofício a SEPLAN [Secretaria do Planejamento] requerendo esclarecimentos.”</p>			
--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados.

A partir dos dados apresentados na tabela, vê-se que o conselho de Hortolândia foi o que mais teve citações em relação ao Programa de subvenção estudado e que elas estiveram distribuídas em uma extensão temporal mais ampla: um total de 8 citações entre os anos de 2004 e 2011.

O Conselho de Limeira encontra-se em segundo lugar no número de citações, com 7 distribuídas entre os anos de 2011 e 2014. Em Piracicaba o Programa Bolsa Creche aparece nas atas 4 vezes entre os anos de 2009 e 2010, Araras duas vezes e nas atas lidas de Sumaré não obteve-se nenhuma informação sobre o Programa de subvenção estudado.

De forma geral, vê-se que os assuntos são tratados de forma superficial nas atas, não sendo possível ter uma visão completa das discussões. Em busca de sanar tal questão, procurou-se durante as entrevistas com os representantes dos conselhos questionar a respeito dos assuntos trazidos neste quadro. Entretanto, os entrevistados declararam não ter conhecimento a respeito das discussões anteriores devido a rotatividade dos conselheiros, o que impossibilitou maiores esclarecimentos dos assuntos tratados.

Ao analisar as referências dos CMEs em relação aos Programas de subvenção, é possível agrupar os assuntos tratados em três temas, que são apresentados a seguir:

- Denúncias quanto ao atendimento prestado pelas escolas subvencionadas:

A leitura das atas dos CME de Araras e Hortolândia indicaram o tratamento de problemas quanto ao atendimento realizado por escolas privadas parceiras dos programas de subvenção.

A ata do CME Hortolândia (2006) menciona que o CME após receber e discutir a denúncia, encaminhou para estudo e parecer da Comissão de Educação Infantil do próprio conselho e foi acionado a SME, a Secretaria de Finanças, a Secretaria de Saúde e o Conselho Tutelar do Município. Já no outro, somente cita-se que a Secretária Municipal de Educação “levou ao conhecimento do Conselho todos os fatos relacionados e os problemas enfrentados com a Escola Infantil [nome ocultado], que atende crianças do Pró-Creche”, sem trazer maiores esclarecimentos (CME ARARAS, 2006, p. 22).

Entretanto ao analisar o Inquérito Civil nº 14.0196.0000188/2013-6 desenvolvido no âmbito da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público do município

de Araras a respeito do Programa Pró-creche, foi possível verificar mais detalhes a respeito do caso brevemente relatado na ata do CME do município.

Tratava-se de denúncias de maus tratos e alimentação inadequada praticada pela escola em questão, que chegou ao conhecimento do Conselho no ano de 2012, quando dois membros do conselho realizaram avaliação *in loco* da instituição e constataram falta de merenda (MPSP, 2013).

O inquérito (MPSP, 2013) também traz que durante o mês de setembro de 2012 houve uma reunião entre um membro do CME, funcionários da SME e representantes da instituição para esclarecimento do caso de maus tratos e falta de merenda. Durante a reunião com a escola, a conselheira relatou que levaria o caso para análise e apreciação do conselho e se necessário entraria em contato com a mãe do aluno para verificar o andamento da denúncia de maus tratos e ter acesso ao resultado do exame de corpo delito.

A partir desse caso, foi designada uma servidora efetiva para orientação direta de todas as escolas do programa, que exerceu a função de coordenadora das escolas do Pró-Creche. Tal designação foi realizada não só por conta das denúncias da escola mencionada, mas por diversas outras denúncias e relatos recebidos pela SME em relação ao atendimento das escolas do Programa (MPSP, 2013).

Segundo uma das declarações prestadas a Promotoria de Justiça do Patrimônio Público, tem-se que em consulta ao setor jurídico da prefeitura, indicou-se que a escola denunciada deveria ser fechada, mas isso não ocorreu. A intervenção da SME incidiu na mudança da diretoria da escola e a diminuição do número de alunos atendidos via programa Pró-creche (MPSP, 2013).

Como visto, nenhuma destas informações foram indicadas nas atas do CME de Araras. Tais informações foram recolhidas a partir da análise do inquérito civil do MP do Patrimônio Público de Araras (2013).

Para além das informações contidas nas atas dos CME de Araras e Hortolândia, verificou-se durante entrevista com representante do CME de Limeira, que este conselho também já recebeu denúncias dos pais quanto ao atendimento prestado por escolas de educação infantil vinculadas ao Programa Bolsa Creche. Segundo a entrevistada, nesses casos o CME aciona a SME, que é responsável pela supervisão das escolas do Programa, para que em conjunto possa averiguar a denúncia.

- Reunião com Secretário Municipal de Educação

Verifica-se que em dois Conselhos Municipais de Educação - Piracicaba (2009 e 2010)³⁷ e Limeira (2013)³⁸, realizou-se diálogo com os Secretários Municipais da Educação recém-empossado.

Nesta oportunidade, além de diversos assuntos tratados, os CMEs questionaram aos secretários sobre a visão dos mesmos em relação aos programas de subvenção à iniciativa privada para oferta de educação infantil e sobre a continuidade dos Programas.

Durante as reuniões realizadas com o Secretário de Educação de Piracicaba, o mesmo relata sobre a ampliação da rede pública, mas defende que como a “legislação diz que a educação infantil deverá ser pública, o poder público deverá oferecer a vaga e a opção é da comunidade” (CMEP, 2009), sendo que em sua ótica o Programa de “parceria é necessário para atender a demanda, que ele vê como algo positivo, mas lembra que a parceria com instituições privadas deverá terminar em 2011 pela legislação atual” (CMEP, 2010) .

Nesse aspecto, faz-se necessária reflexão em relação a qual o sentido de “educação pública” para o secretário de educação. Entende-se pelo relatado na ata, que a educação pública, para o secretário, está intrinsecamente relacionada ao direito do cidadão ao acesso a educação infantil, sendo ela pública, pois é gratuita às famílias, e o dever do Estado reside no fato da oferta de vaga, independente de outros fatores.

Entretanto, Átria (2009) ressalta a necessidade de reflexão do termo “Educação Pública” por diversos aspectos envolvendo a propriedade, o financiamento, os fins educacionais e o direito do cidadão em contrapartida ao dever do Estado, sendo que nenhuma categoria isoladamente pode caracterizar a educação pública.

A LDB/96, dispõe em seu artigo 19, que para as instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se em duas categorias administrativas: públicas e privadas.

³⁷ Na ocasião Gabriel Ferrato havia assumido recentemente a Secretaria Municipal de Educação e futuramente foi eleito a prefeito da cidade de Piracicaba entre os anos de 2012 a 2016. Ferrato é graduado em ciências econômicas, com Mestrado Profissional em Gestão de Sistemas de Saúde, Mestre em Administração de Empresas e Doutor em Economia, na época era professor da Universidade Estadual de Campinas.

³⁸ Na ocasião José Claudinei Lombardi assumiu a Secretaria Municipal de Educação, permanecendo nesse posto até janeiro de 2015. Lombardi é nascido em Limeira, graduado em ciências sociais, mestre em agronomia, doutor em educação e na época era professor livre-docente da Universidade Estadual de Campinas.

Sendo públicas, aquelas “criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”.

Moraes (2002, p.20), por sua vez ressalta que a transferência da propriedade para empresas privadas é apenas umas das formas de se realizar a privatização, sendo esta a privatização estrita. De forma que há outros modos de fazer valer o mandamento.

Pode-se delegar a gestão, sem necessariamente transferir a propriedade. Pode-se ainda manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos "como se" estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado (MORAES, 2002, p.20).

Assim, entende-se que a educação pública é aquela Estatal, em que a propriedade do estabelecimento é pública, assim como seu financiamento e gestão, preservam-se os fins comuns. Só desta maneira se possibilitará e exercerá o direito do cidadão ao atendimento educacional democrático, como estabelecido na Constituição Federal Brasileira.

Apesar do descrito pelo Secretário em relação ao seu entendimento do dever da municipalidade com a educação infantil estar estritamente relacionado ao acesso e que vê o Programa Bolsa creche como algo positivo para o atendimento da demanda, é possível perceber, através dos dados apresentados na tabela 6, que com o ingresso de Ferrato na Secretaria Municipal de Educação, os índices de atendimento da educação infantil via Programa Bolsa Creche começam a diminuir progressivamente, chegando em 2017 com cerca de um quinto da compra de vagas praticada entre os anos de 2006 a 2008, porém o Programa não deixou de existir em 2011 como relatado pelo Secretário durante a reunião com o CME em 2010.

O Secretario ainda relata que a opção pela escolha da instituição de educação infantil com o Programa Bolsa Creche deveria ficar a cargo da comunidade. O que nos remete aos *vouchers*, ou vales educacionais, que são um modelo de financiamento educacional já implementado e difundido em muitos países como Chile, Estados Unidos, Colômbia, Suécia entre outros, sendo o Chile o de maior tradição nesse aspecto (McEWAN, 2002).

No programa de vouchers educacionais, o poder público associa-se a escolas da rede privada, formando uma parceria na qual é oferecida a opção para os estudantes e/ou seus responsáveis de estudar em uma escola pública ou em uma escola privada parceria do poder público com o benefício de bolsas de estudos.

Essa escolha é possível, porque o Estado financia a educação dos alunos, tanto em escolas públicas regulares quanto em escolas privadas contratadas do poder público. Para matricular esses alunos bolsistas, as escolas da rede privada recebem uma subvenção, direta ou indireta, referente às matrículas dos alunos. Gil (2009, p. 83) elucida que, no caso do Chile,

[...] os pais não recebem nada diretamente do Estado, sendo que as subvenções de escolaridade são enviadas mensalmente para os estabelecimentos municipalizados e particulares relacionados a essa modalidade de financiamento conforme o número de alunos que frequentam as aulas. (GIL, 2009, p. 83)

Duas fortes justificativas são mobilizadas em favor do modelo voucher na educação: a primeira é baseada na liberdade de as famílias e/ou os estudantes escolherem as escolas em que estudarão; a segunda relaciona-se à teoria de que a concorrência levaria à melhora da qualidade (McEWAN, 2002).

Milton Friedman (1985, p. 87) defende a subvenção pública para instituições privadas e a liberdade de escolha à escola, da seguinte forma:

Se, como acontece atualmente, os pais podem mandar os filhos a escolas públicas sem qualquer pagamento especial, muito poucos os mandariam a outras escolas a não ser que também fossem subvencionadas. [...] Se os investimentos atuais em instrução fossem postos à disposição dos pais independentemente de para onde enviassem seus filhos, ampla variedade de escolas surgiria para satisfazer a demanda. Os pais poderiam expressar sua opinião a respeito das escolas diretamente, retirando seus filhos de uma escola e mandando-os para outra – de modo muito mais amplo do que é possível agora.

O autor acredita, ainda, que a proposta dos vouchers possa aumentar a quantidade de instituições educacionais, conseqüentemente, haveria uma crescente competição por matrículas tanto na rede pública como na rede privada, com o objetivo de receber a subvenção estatal. Em vista disso, o autor salienta que, “como em outros campos, a empresa competitiva pode satisfazer de modo mais eficiente as exigências do consumidor do que as empresas nacionais” (Friedman, 1985, p. 88).

Krawczyk (2009, p. 13), em uma perspectiva crítica, argumenta que os vouchers não somente abrem a área da educação para o mercado das escolas privadas, mas também modificam a forma de gestão das próprias escolas públicas. Para elucidar como esse fenômeno acontece, a autora baseia-se o exemplo do Chile:

No caso do Chile, além de sua organização geopolítica ser unitária, o sistema educacional tem a economia de mercado como seu eixo estruturante e incorporou o setor privado à administração das escolas; concomitantemente, a administração municipal passou a funcionar nos mesmos moldes de uma

empresa privada. Por sua parte, as mudanças na gestão escolar são coesas com a reconfiguração da lógica institucional da escola pública. As políticas de desregulação estatal não transformam somente as relações entre o Estado e as instituições escolares, mas também mudam as relações no interior das unidades escolares e alteram sua relação com a comunidade.

Freitas (2012), por sua vez, acredita que os vouchers são uma forma de privatização, acontecendo também no Brasil, por meio das bolsas concedidas pelo poder público para que alunos frequentem instituições privadas de ensino superior, no programa denominado Universidade para Todos - ProUni³⁹.

Apesar de o Secretário Municipal de Educação de Piracicaba ter relatado na reunião com o CME que a opção pela escolha da instituição de educação infantil com o Programa Bolsa Creche ficaria a cargo da comunidade, vê-se que não houve modificação nos critérios de designação dos alunos para as escolas públicas ou privadas vinculadas ao Programa Bolsa Creche, permanecendo a escolha da escola que o aluno deverá ser matriculado sob a competência do poder público, a partir de critérios como proximidade da residência dos alunos a escola e outros critérios gerais estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação— quadro 3.

Já durante a reunião do CME de Limeira como o Secretário da Educação recém-empossado José Claudinei Lombardi tem-se uma resposta diferente do que a encontrada em Piracicaba. Lombardi ressalta que a intenção da SME era ampliar a rede municipal de atendimento de forma que a rede não dependa da iniciativa privada para oferta de vagas na educação infantil, ressaltando que sua posição a favor de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

Entretanto, acredita que o Programa Bolsa Creche não seja um mal, já que atende o direito ao acesso a creche e que por isso não é possível acabar com o Programa de forma irresponsável, mas que defende o termino do Programa futuramente com o atendimento da demanda através da rede pública.

Apesar deste relato pelo Secretário, vê-se pela tabela 6, que os índices de atendimento da educação infantil durante a permanência de Lombardi na secretaria aumentaram, assim como nos anos posteriores. Uma observação importante é que Lombardi permaneceu cerca de 2 anos a frente da Secretaria Municipal de Educação.

³⁹ O ProUni foi institucionalizado pela Lei nº11.096, de 13 de janeiro de 2005, rezando, como finalidade promulgada, a concessão de bolsas integrais e parciais de graduação e sequenciais de formação específica, a alunos advindos de escolas públicas ou particulares na condição de bolsista, em instituições privadas do ensino superior com e sem finalidade lucrativa.

- Solicitação de informações e auxílio

Vê-se nas atas dos CMEs analisados que as escolas particulares buscaram informações e auxílio dos conselhos para solucionar questões que implicavam no funcionamento das escolas particulares vinculadas ao programa Bolsa Creche.

As solicitações de esclarecimentos por parte dos entes privados envolvidos nos programas de subvenção às instituições privadas de educação infantil vieram em maior número ao CME de Piracicaba. As informações solicitadas referiram-se a forma de vinculação de recursos às instituições, sobre a possibilidade dos recursos do FUNDEB serem repassados às escolas atreladas ao Programa Bolsa Creche, a origem dos recursos utilizados para manutenção dos Programas e a respeito da continuidade do programa para o próximo período letivo.

Da mesma forma, vê-se durante a análise das atas a consulta dentro do âmbito público e entre os conselhos de Controle Social de informações a respeito do atendimento da demanda em creche e o papel dos Programas de subvenção estudados nesse quesito. O que demonstra o acompanhamento e reflexão dos Conselhos em relação aos Programas.

Já os pedidos de auxílio quanto aos problemas enfrentados pelas escolas particulares vinculadas aos Programas Bolsa Creche junto ao poder público apareceram nas atas do CME de Limeira. Duas foram as questões acolhidas pelo CME: problemas quanto à autorização de funcionamento das escolas, que prescinde de adequação à legislação sanitária e aceitabilidade da estrutura de determinada escola particular.

Nestes dois casos o CME acolheu as solicitações de auxílio das escolas particulares, buscando realizar ações em prol da solução das questões trazidas.

É interessante observar que somente o CME de Limeira foi acionado por representantes das escolas particulares para resolução de conflitos junto ao poder público. Dois fatores podem levar a tal aproximação, primeiramente o fato do conselho contar com um membro permanente representante das escolas particulares do município, o que recorrentemente é ocupado por membros de escolas privadas de educação infantil e o fato de haver no município uma Associação das Escolas Particulares de Educação Infantil – AEPEI que auxilia na articulação das demandas vinculadas ao Programa Bolsa Creche.

Nas duas solicitações de auxílio ao CME para resolver problemas junto a administração pública, o argumento utilizado era que se não houvesse a solução da questão trazida, crianças iriam ficar sem creche, já que a instituição(ões) deixaria(m) de estar aptas a receber alunos do Programa Bolsa Creche.

A instabilidade da oferta de vaga por parte das escolas particulares aparece mais de uma vez, sendo que tal questão ameaça a manutenção do direito à educação de forma permanente para o cidadão, que pode a qualquer momento ter sua matrícula cancelada por diversas intercorrências com tais instituições privadas, como o fechamento da instituição ou desvinculação da mesma dos Programas de subvenção.

Da mesma forma, essa questão aparece como justificativa para o adaptabilidade ou afrouxamento de aspectos exigíveis pelo poder público, como são os casos retratados neste item do CME, assim como a questão da fiscalização trazida na entrevista do Promotor de Justiça da Infância e da Juventude de Sumaré, que retrata que caso a municipalidade realizasse de forma adequada a fiscalização das escolas privadas vinculadas ao PROEB, haveria o fechamento ou desligamento de diversas instituições que ofertam vagas, o que poderia ameaçar a estabilidade do Programa.

- Autorização de funcionamento e acompanhamento pedagógico

Durante a leitura das atas dos CME foi identificado, por diversas vezes, a menção sobre processos de abertura e autorização de funcionamento de escolas de educação infantil privadas, em que se discute as documentações necessárias e a indicação de algumas visitas *in loco*. Em alguns conselhos, fica estabelecido grupos de trabalhos para tal atribuição, como é o caso de Hortolândia e Limeira.

O acompanhamento pedagógico das escolas da rede municipal e privadas do Programa Bolsa Creche, porém, não é assunto recorrente nas atas dos conselhos, sendo que somente o CME de Hortolândia no ano de 2008 faz menção a uma Pauta que tratou sobre o assunto, porém durante a leitura da ata não é possível indicar quem realiza tal acompanhamento, se o próprio CME ou outro órgão.

A partir de tais colocações, vê-se que não há indicações de discussões e ações por parte dos conselhos estudados referentes aos programas municipais de privatização da educação infantil e suas implicações para a educação municipal.

Uma leitura possível de tal panorama pode voltar-se para o consentimento por parte dos conselhos em relação a tais programas municipais, tendo em vista o panorama apresentado por todos os municípios de demanda de vagas por educação infantil não atendida pela rede municipal. Caso tais programas fossem vistos pelos conselhos como maléficos para a educação do município, acreditamos que o silêncio não seria ou não deveria ser o resultado encontrado nesta pesquisa, já que os conselhos municipais estudados são aqueles que possuem legitimidade para realizar o controle social da educação, trabalhando como órgãos deliberativos, normativos, consultivos.

Mesmo que algum posicionamento apareça em uma gestão do conselho, não é possível afirmar que tal entendimento seja o de determinado Conselho, pois não vê-se uma regularidade das discussões entre as gestões, devido também a alta rotatividade dos membros.

Somente o CME de Limeira, ao ser convidado pelo CACS FUNDEB na gestão 2012/2013 posiciona-se afirmando que o Programa de Subvenção é necessário para o município no atendimento da demanda de educação infantil.

Além disso, vê-se expressões individuais como a do Professor Itamar em defesa da disponibilidade de recursos para instituições de educação infantil privadas, um ano antes a implantação do Programa de Subvenção no município de Hortolândia (2004).

Uma questão verificada que merece destaque na leitura das atas do CME de Hortolândia é que em diversos momentos o órgão discutiu a respeito de processos de privatização e terceirização dos serviços ligados a educação no município. Vê-se discussões a respeito do Projeto Político Pedagógico da SME ser construído por uma empresa de consultoria contratada (CME HORTOLÂNDIA, 2006); da terceirização da merenda e segurança das escolas; assim como da implantação de um sistema de ensino que inclui o material pedagógico, a avaliação, o portal com conteúdos online e a formação de professores. A justificativa para a implementação do sistema seria “aumentar a qualidade do ensino e democratizar a aprendizagem do aluno e a formação dos professores independentemente da região em que estão inseridos.” (CME HORTOLÂNDIA, 2010).

Além disso, ainda discutiu-se na reunião de 04/09/2007, a forma de funcionamento de uma nova escola de educação infantil:

Passando ao item Emiliano Sanches, foi esclarecido que a unidade escolar iniciará seu funcionamento em outubro de 2007 e, que funcionará uma co-gestão, pois a empresa EMS (parceira) contratará um método de ensino, que

contará com assistência e suporte pedagógico, a escola funcionará das 5:30h da manhã as 17:30h. O convênio previa construção, manutenção permanente, merenda e mobília por conta da empresa, sendo obrigação da prefeitura o fornecimento dos funcionários(custeio) quanto a distribuição de vagas será 70% destinada a empresa EMS e 30% à prefeitura, a escola atenderá a creche e pré-escola em período integral, optativo para a faixa etária da pré-escola (CME HORTOLÂNDIA, 2007).

Durante a leitura das atas do CME de Hortolândia não observou-se objeções e negação dos projetos apresentados, sendo discutido maneiras de viabilizar tais ações de terceirização e privatização da educação, o que demonstra certa concordância dos membros do conselho em relação a tais estratégias.

Assim como a expressão de posicionamento dos Programas de Subvenção, são raras as ações desenvolvidas pelo CME em prol dos programas. Somente havendo indicação de solicitações de informações à SME e Secretaria do Planejamento de Limeira, elaboração de um possível parecer que seria enviado à SME em relação ao Programa de subvenção, mas que não foi localizado e por isso não tem-se informação a respeito de seu conteúdo e indicação de mudança nos trâmites referente a autorização de funcionamento, em que as escolas particulares vinculadas ao Programa estavam com dificuldade em satisfazer os requisitos exigidos pela vigilância sanitária.

As entrevistas realizadas com os representantes dos Conselhos Municipais da Educação confirmaram os dados coletados nas atas. Ressaltando que raras vezes tem-se discutido a respeito dos Programas de Subvenção à educação infantil privada no conselho, sendo os casos em que há menção aqueles que as atas trazem.

Nas entrevistas realizadas com as presidentes dos CME e CACS FUNDEB do município de Araras obteve-se a informação que as entrevistadas precisaram até mesmo buscar informações sobre o Programa Pró-Creche quando foi solicitado tal entrevista pela pesquisadora, pois durante sua estada no conselho nunca havia sido tratado sobre esse assunto. A representante do CACS FUNDEB solicitou até mesmo à pesquisadora que uma supervisora das escolas privadas subvencionadas estivesse presente no momento da entrevista para dar suporte as questões que envolvessem o Programa, tendo em vista o desconhecimento pela entrevistada do assunto.

A representante do CME de Limeira entrevistada, ressaltou que há posicionamentos favoráveis e contrários ao Bolsa Creche entre os membros do CME, ou seja, não há um consenso, mas que na opinião da entrevistada, o Programa de subvenção:

é um mal necessário. Primeiro porque a escola pública não tem vaga para todo mundo e segundo porque eu sou a favor da escola pública. Se é para repassar dinheiro da prefeitura, então que repasse para a escola pública. Agora é aquilo que falei para você, hoje da forma que a SME esta organizada nós não temos vaga para todo mundo, e não tem condição de construir mais.
[...]

Sim, são questões orçamentárias, por isso que eu falo que é um mal necessário. O Bolsa Creche esta fazendo a parte dele, mas a minha opinião e de outros conselheiros é a questão da verba pública para a escola pública, é esta questão, não que eu sou contra, mas acredito que verba pública é para escola pública (CME LIMEIRA, 2017).

O representante do CME de Sumaré entrevistado, por sua vez destacou que entende que o PROEB foi elaborado para o atendimento da demanda que era muito grande no município e o conselho tutelar e MP solicitavam que essas crianças fossem atendidas, o que levou a uma solução imediata pelo poder público.

E tem outro agravante, em Sumaré não temos quase espaços públicos para construção. A cidade quando foi pensada, na década de 1960 e 1970 foi entregue praticamente para especulação imobiliária, naquela época não se tinha planejamento publico, então as formas como os loteamentos foram abertos, tem bairro que a área publica quando vai se ver é quase chegando no córrego, não tem como construir nada (CME SUMARÉ, 2017).

Desta forma, o entrevistado ressalta que acredita que o PROEB é “um paliativo necessário, até por conta do atendimento da demanda, mas que não pode ser permanente, a municipalidade tem que criar condições de atender seu próprio público, com profissionais concursados” (CME SUMARÉ, 2017).

Ainda segundo o entrevistado, o órgão participou de forma ativa na elaboração do PME e entende que este desenvolveu ações em relação ao PROEB no intuito de incluir algumas estratégias na meta que trata da Educação Infantil.

4.2 O que dizem os Planos Municipais de Educação

Os Planos Municipais de Educação cumprem o papel de revisar a situação educacional do município e estabelecer metas e estratégias para os próximos anos, processo este que é desenvolvido de forma participativa com especialistas da educação, assim como por todos cidadãos interessados, sendo assim um instrumento com potencial real de aprimoramento de políticas públicas (BRASIL, 2014).

O Plano Nacional de Educação desenvolvido em 2014, indicou e inspirou o desenvolvimento de Planos Municipais da Educação, como é o caso dos cinco

municípios estudados que desenvolveram seus Planos Municipais de Educação em 2015 e 2016.

Para elaboração dos PME estudados foram acionados a sociedade em geral, assim como órgãos da sociedade civil, conselhos de gestores e de controle social, sendo que na maioria dos casos os Conselhos Municipais de Educação promoveram Conferências de Educação para reflexão e elaboração do plano, ficando alguns responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas.

Tendo isso em vista, acreditamos que os PME são resultado de um processo participativo, que desde o diagnóstico situacional da educação municipal, até a elaboração e acompanhamento das metas, proporcionam um melhor acesso da sociedade dos planos envolvendo o desenvolvimento da educação no município e assim melhor controle social da mesma.

Por reconhecer o instrumento como o produto da participação e controle social buscou-se verificar como os PME retratam a questão dos programas de subvenção pública à instituições privadas para o atendimento de educação infantil.

No município de Sumaré, vê-se que a meta 1, que discorre a respeito da educação infantil, busca:

1.1 Garantir em regime de colaboração entre os entes federados, metas de construção de novas escolas da rede pública de Educação Infantil, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais, a fim de absorver gradativamente a demanda de alunos das escolas conveniadas.

[...]

1.3 Manter, reformar, ampliar e regulamentar escolas de Educação Infantil, com recursos próprios ou em parceria com os entes federados, respeitando as normas de acessibilidade e ludicidade. Garantir a aquisição de equipamentos adequados às necessidades e especificidades da faixa etária dos alunos, visando à expansão e a melhoria da rede física das escolas públicas de Educação Infantil deste município

[...]

1.5 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 pública municipal (SUMARÉ, 2015, p. 131-132).

Como já destacado anteriormente neste trabalho, a oferta de atendimento a crianças de 0 a 3 anos por meio de instituições sem finalidades lucrativas é algo histórico no âmbito dos municípios incentivada em diversos aspectos e documentos pela política nacional de educação.

A estratégia 1.5 do PME de Sumaré (2015) é um exemplo disso, já que sua redação se espelha na estratégia 1.7 do PNE (BRASIL, 2014), que traz o seguinte: “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”.

Além do PME de Sumaré trazer para si a estratégia colocada no item 1.7 do PNE, Araras e Limeira também o fazem, sendo que no caso de Limeira essa é a única estratégia que se refere a vinculação do poder público com instituições privadas de educação infantil, não indicando nenhuma questão referente ao Programa Bolsa Creche.

Ainda sobre o caso do PME de Sumaré, observa-se que as estratégias demonstram a intenção de que as matrículas atendidas pelas instituições com finalidade lucrativa através do PROEB, sejam absorvidas pela rede pública de educação Infantil, mas não estabelece prazos para o cumprimento dessa estratégia, o que inviabiliza uma fiscalização e cobrança mais sistemática.

Por sua vez, o Plano Municipal de Educação de Araras (ARARAS, 2015, p. 5-6), traz em sua primeira meta: Universalizar até 2016 a educação infantil na pré-escola e atender 60% da demanda de creches até o final da vigência deste PME. Para isso, fica estabelecido como estratégias: reforma e ampliação de 6 escolas municipais de educação infantil e fundamental no prazo de 2 anos; construção de outras 6 creches até 2016, assegurando “que as novas edificações de creches previstas atendam a demanda que hoje mantemos com o convênio do Pró-Creche” que somava no total de 717 alunos e por fim “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”.

De 2015 a 2017, realmente é possível constatar – tabela 4 e 7 - uma ampliação no número de vagas em creches municipais, mais de 2000 vagas, com redução de cerca de 250 vagas no Programa Pró-creche, o que pode ser encarado como um avanço quantitativo na oferta de vagas públicas diretas.

Entretanto, não se estabelece como estratégia a finalização do Programa em Araras, mas sim a absorção pela rede daquelas 717 vagas oferecidas pelo Programa Bolsa Creche, sendo que não há impeditivo de utilizar-se do programa caso nova demanda surja, prova disso é que o Programa de subvenção ainda mantém-se ativo em 2017 com a oferta de 500 vagas.

Além disso, o PME de Araras (2015, p. 24) busca garantir um sistema de condições mínimas que devem ser imposta para as escolas públicas, particulares e conveniadas, como:

- Garantir um sistema de controle e supervisão das creches particulares, públicas e conveniadas, a fim de assegurar as condições mínimas estabelecidas neste Plano Municipal; [...]
- Elaborar um plano de ação que defina as condições mínimas de Infraestrutura indispensáveis para o funcionamento adequado da educação infantil de forma, levando em consideração o número de crianças a serem atendidas, assegurar o atendimento das necessidades em termos de espaço físico, higiene das crianças e do ambiente das creches, espaço interno e externo para movimentação e atividades lúdicas e acessibilidade, a fim de atingir ao final dos dez anos subsequentes, dependendo de recursos financeiros e espaço físico os padrões vigentes ditados pelo Ministério da Educação; [...]
- Incentivar programas de formação continuada de professores de Educação Infantil [...];
- Criar mecanismos para cadastramento único daqueles que optam por matricular seus filhos nas creches públicas ou conveniadas ao Município;

O que pode ser encarado um avanço na área da educação infantil, no sentido de fortalecer a fiscalização, as condições de atendimento e organização da oferta de atendimento da educação infantil no município.

O PME de Hortolândia, por sua vez somente traz uma estratégia que pode ser remetida ao Programa Bolsa Creche, sendo ela:

2.7. Estimular as escolas privadas contratadas pela Prefeitura a aprimorarem e cumprirem sua Proposta Pedagógica em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Currículo Municipal para Educação Infantil, participando das formações oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação até o final do segundo ano de vigência deste PME (HORTOLÂNDIA, 2015, n.p.)

Assim, observa-se a intenção de evolução qualitativa do atendimento oferecido pelas escolas privadas contratadas pela Prefeitura, estipulando como mínimo o que já é estabelecido como Currículo da Educação Infantil no âmbito Nacional e Municipal, sendo que para isso, se estabelece um indicação que traz obrigação dupla: a oferta de atividades formativas pela SME e a participação das escolas privadas nas mesmas.

Por fim, o PME de Piracicaba é o único que traz uma estratégia diretiva em relação ao Programa Bolsa Creche estabelecendo que dentro do âmbito da pré-escola planeja-se “1.2 – b) Reduzir, progressivamente as parcerias público-privadas por meio do Programa Bolsa-Creche para que até 2024 se findem e as crianças sejam atendidas na

rede pública municipal de ensino” (PIRACICABA, 2016, p. 01). Pelo demonstrado na tabela 7 deste trabalho, a estratégia é atingida no ano de 2017.

O mesmo não pode ser afirmado no âmbito da creche, já que para as crianças de 0 a 3 anos estipula-se somente o percentual de atendimento e de oferta de vagas integrais, não havendo referência em relação a forma de atendimento, ao Programa Bolsa Creche ou a qualquer forma de subvenção e articulação da oferta de vagas de 0 a 3 anos com a iniciativa privada.

4.3 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

Durante a leitura das atas do CACS FUNDEB em busca das citações referentes aos Programas Bolsa Creche, PROEB e Pró-Creche, viu-se que dois dos cinco CACS FUNDEB pesquisados não apresentam registro nas atas de discussões a respeito dos Programas de Subvenção estudados, em outros dois há uma única menção e um conselho traz discussões mais aprofundadas a respeito do Programa, em que é possível aferir-se um posicionamento e ações.

Abaixo encontra-se um quadro com as menções referentes aos programas estudados:

Quadro 7: Citações nas atas dos CACS FUNDEB referente aos Programas de subvenção pública a instituições privadas de educação infantil

PIRACICABA	LIMEIRA	HORTOLÂNDIA	SUMARÉ	ARARAS
Nada consta	<p><u>06/08/2012</u> – “O senhor Ederaldo informa que os recursos do FUNDEB diminuíram que o Conselho precisa falar com Brasília para saber o que aconteceu. O bolsa creche para a Prefeitura é um investimento, não tem retorno e é pago com recursos próprios. Não recebem recursos do FUNDEB para esse auxílio”</p> <p><u>25/09/2012</u>- “A conselheira Rosana Gonçalves comenta que os candidatos falam muito sobre aumenta bolsa creche e isso retira recursos do município, pois o bolsa creche não esta incluso no repasse e é proposto um encontro com os candidatos ao executivo do município.</p> <p>Pergunta 1: Qual a proposta para reduzir o déficit de vagas na creche que esta em 2 mil? Qual recurso irá utilizar para atingir a meta de plano trabalho?”</p> <p><u>10/10/2012</u> – “A Vice-Presidente Rosana pede que o sindicato também lute para que obtenha construção de escolas, pois a bolsa creche é pago pelo município com recursos próprios; é terceirizado o serviço. Teve candidato a prefeito e vereador que em campanha prometeu aumentar o bolsa creche e isso tira recursos financeiros do município. Edivaldo diz que é muito cara a educação infantil e que recursos para a creche é pouco. Marta questiona Edivaldo se vale a pena ou não manter bolsa creche ou construir escolas. Nelciene comenta que a construção de escola pública no município trará recursos federais para o município. Marta informa que serão criadas mais cinco creches para atender entre outros os bairros da Geada e Belinha Ometto.”</p> <p><u>29/01/2013</u>- “Nas discussões sobre a avaliação os conselheiros comentam sobre a redução no recebimento dos recursos do FUNDEB; que o sistema Bolsa-creche reduz os valores do recurso do FUNDEB que o município recebe, pois a criança não esta na rede municipal, a Prefeitura somente paga as creches particulares e não recebe pela criança matriculada. A escola particular depois oferece bolsa para a criança continuar nas etapas seguintes e quem perde é o município. A conselheira Maria de Fátima</p>	<p><u>05/03/2008</u> - A Sr. Lucilaine também informou ao conselho a possibilidade de 969 crianças do bolsa creche virem a fazer parte do número oficial dos alunos da rede na Prodesp, o que aloca mais recursos para o FUNDEB.</p>	Nada consta	<p><u>10/12/2009</u> - “Diante de dúvidas com relação a alguns gastos, na última reunião (16/11/2019), este Conselho decidiu, por unanimidade dos presentes, pela fiscalização/verificação desses dados, antes de emitir qualquer parecer. Após as verificações devidas (visitas as Unidades de Educação Infantil vinculadas ao Pró-Creche) e esclarecimentos satisfatórios por parte da Administração Pública, este Conselho emite parecer favorável ao balancete de gastos efetuados no mês de setembro”</p>

	<p>informa que as crianças atendidas na creche do município são melhores cuidadas que as da bolsa-creche. O valor por criança que a Prefeitura paga para o bolsa-creche aumentou e o valor do repasse do recurso do FUNDEB continua o mesmo. A presidente Nelciene informa que a maior inquietação é o ensino infantil que teve redução na quantidade de crianças matriculadas, que tem varias escolas com professor adido. A vice-presidente Rosana comenta que o novo secretario parece ser bem aberto às discussões; Nelciene sugere a este conselho conversar com o Secretário da Educação Prof. Dr. José Claudinei Lombardi sobre suas inquietações principalmente sobre a bolsa creche.” .</p> <p><u>07/02/2013</u> – “A presidente Nelcine sugere discutir sobre o item 5 da pauta desta reunião – reflexão e proposições de ação do CACS-FUNDEB – inclusive para elaborar pauta para reunião com o Secretário Municipal de Educação Prof. Dr. José Claudinei Lombardi; comenta sobre a bolsa creche e a redução dos alunos na rede e que essa redução acarreta diminuição no valor do recurso federal a ser repassado. A rede nunca teve tanto professor adido como nesse final de ano passado: são 4 professores. O CACS-FUNDEB é o responsável por garantir o desenvolvimento dos professores da rede, e essa preocupação é do Estado e de toda a sociedade. Hoje a bolsa creche não paga escola somente para o munícipe pobre, mas o faz também para outras classes sociais. A legislação diz que todos têm direito a creche, não determina a classe social. A Educação pública tem que ser valorizada. Isso tem que ser uma preocupação de todos nós. Dividir a estrutura com a rede privada não esta sendo positiva para a rede pública. Devemos partilhar com o SME essas preocupações e saber se ele tem um projeto para reduzir o bolsa creche. Como que a nossa rede municipal de ensino diminui e tem uma lista de espera de vagas para creches em torno de 2 mil crianças? Por que essa criança não vem para a rede pública municipal. A conselheira Adriana Dibbern explica que a rede privada oferece bolsa integral para a criança e a mãe, necessitada do tempo integral, deixa a criança na rede privada. A lista não zera porque na lista não estão somente as crianças carentes. A vice-presidente conselheira Rosana Gonçalves comenta que tem muitos pais que escolhem a creche para os seus filhos e a lista continua. Nelciene informa que a promotoria não tem conhecimento dessa atitude dos pais, o Promotor quer cumprir a lei. É uma briga de gigantes, mas é possível fazer</p>			
--	--	--	--	--

	<p>alguma coisa. Rosana comenta que os pais não tem essa visão e conhecimento. Nelciene informa que os diretores também não tem essa visão e que o CACS-FUNDEB descobriu o problema da bolsa creche durante a campanha eleitoral quando os candidatos falaram em aumentar esse benefício. A sua escola tem três salas a menos. Adriana prossegue dizendo que se formos pensar em termos de recursos, é em torno de R\$ 1 milhão/ano que o município deixa de receber do FUNDEB devido ao bolsa creche. São R\$7.165/criança por ano multiplicada por mais ou menos 1500 crianças. O município caminhou para reformar pequenas casas que demandam estrutura de pessoal para pequena quantidade de crianças e esse pessoal também poderia atender 200 crianças se o município controlasse uma unidade escolar maior. Nelciene informa que não queremos mais comprar casas. Pessoas falarão que temos somente que cuidar do dinheiro e temos que fazer muito mais. Não podemos ficar com essa discussão somente internamente, temos que procurar por parceiros para auxiliar nessa discussão e busca de soluções.”</p> <p><u>07/03/2013</u> – “A vice-presidente conselheira Rosana Gonçalves diz que a mãe precisa da vaga para trabalhar, tem que atender a criança e pronto, mas como? O bolsa-creche existe há 2 anos e até quando será preciso?”</p> <p><u>20/03/2013</u> – Reunião com o secretário municipal de educação – Prof. Lombardi: “a Prof. Nelciene inicia as discussões indicadas na pauta com o tema do bolsa-creche que foi primeiramente discutido na época da campanha sucessória em 2012. O sistema veio como medida de contenção para atender uma situação temporária que não é mais temporária, pois já dura 2 anos. O aluno de 0 a 3 anos é pago em tempo integral e não fica na rede. O benefício só sai da rede municipal. Em termos de recursos é uma perda para o município. Após a Prof. Nelciene pergunta se o Secretário Municipal de Educação tem plano sobre o bolsa creche e a Conselheira Rosana informa que os alunos do bolsa-creche não são contabilizados para o recurso do FUNDEB. O secretário Prof. Dr. José Claudinei Lombardi informa que não é privatista e é uma distorção conceder à iniciativa privada o que é dever do município. Que somos herdeiros dessa situação, pois esse sistema de bolsa-creche é um projeto privatista, de apoio à iniciativa privada; é preciso ampliar a oferta de vagas na rede publica</p>			
--	---	--	--	--

	<p>municipal. Estudo indica a redução de 600 matriculas /ano; já temos contratadas a construção de cinco creches do Governo Federal e já tem negociado com o Governo do Estado duas ou três creches para o município”</p> <p><u>01/10/2013</u>- O CACS-FUNDEB salienta que devem fazer um levantamento da situação dos alunos atendidos pelo bolsa creche e o impacto no orçamento por ser uma atividade de tempo integral.</p> <p><u>28/11/2013</u>- “O técnico Flávio disse que os recursos previstos para o bolsa creche ultrapassaram o valor estipulado e que foi necessário complementar com recursos próprios estes gastos”.</p> <p><u>28/04/2015</u>- “O conselheiro Lucas informou que no site do governo federal consta o convenio com as escolas particulares, conhecido como programa bolsa creche, mas a conselheira Lilian explicou que os recursos do FUNDEB não pagam os profissionais desta escola. O presidente Walmir apresentou os dados do relatório da prestação de contas referente ao número de alunos atendidos pelo programa bolsa creche e o valor de repasse sobre estes alunos”.</p>			
--	---	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB pesquisados.

O CACS FUNDEB de Hortolândia cita o Programa Bolsa Creche em uma única ata, no ano de 2008. A mesma indica a “possibilidade de 969 crianças do bolsa creche virem a fazer parte do número oficial dos alunos da rede na Prodesp, o que aloca mais recursos para o FUNDEB.”

Segundo dados da pesquisa de Domiciano (2009), o município estudava formas de realizar o cadastramento dos alunos matriculados nas instituições privadas via Bolsa Creche no banco de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp), desde o ano de implantação do Programa – 2005, para que assim viesse a incluí-los no Censo Escolar como matrículas públicas e ser contabilizados no FUNDEB. Entretanto esse movimento só foi alcançado em 2007, o que deve, então, ter suscitado o indicado na ata do CACS FUNDEB.

Das 58 atas do CACS FUNDEB de Araras disponibilizadas à pesquisadora, somente uma possuía menção ao Programa de Subvenção estudado. A ata de dezembro de 2009, ano de implementação do Programa, ressalta que para a expedição do parecer a respeito dos balancetes de gastos do mês de setembro, realizou-se visitas as Unidades de Educação Infantil privadas vinculadas ao Pró-Creche e buscou-se esclarecimentos por parte da Administração Pública.

A ata ainda traz que a decisão de realizar tais verificações nas escolas do Programa foi tomada em reunião anterior, novembro/2009, entretanto ao consultar a ata não há nenhuma notação específica sobre a discussão que levou a tal ação, somente indicando que haviam dúvidas em relação a alguns gastos do balancete de setembro e por isso seria necessário verificação desses dados antes de realizar a aprovação.

Ao questionar a representante do CACS FUNDEB de Araras entrevistada a respeito do contido na ata, a mesma não soube relatar do que se tratava tal verificação⁴⁰, pois não era membro do Conselho na época, ficando essa questão lacunosa.

⁴⁰ A entrevistada em questão, convidou uma supervisora do programa de subvenção para apoiá-la no momento da entrevista, pois relatou que o conselho não possuía informações a respeito do Programa estudado, mas a convidada também não soube esclarecer do que se trataria.

O último CACS FUNDEB ao mencionar o Programa de privatização da educação infantil foi o de Limeira, que no biênio de 2012/2013 discutiu em seis reuniões o programa e no biênio 2014/2015 houve um comentário.

As discussões do conselho em relação ao tema surgiram durante a campanha eleitoral quando os candidatos cogitavam aumentar o programa de subvenção pública às instituições privadas de educação infantil e os profissionais da educação se depararam com o fechamento de turmas e professores adidos⁴¹, ou seja, profissionais excedentes, sem classe atribuída.

A primeira ata que refere-se ao programa Bolsa Creche, data de agosto de 2012, quando retrata-se que “O bolsa creche para a Prefeitura é um investimento, não tem retorno e é pago com recursos próprios. Não recebem recursos do FUNDEB para esse auxílio”.

A partir das discussões a esse respeito, propõe-se que o conselho organize uma reunião com os candidatos ao executivo do município e pede apoio ao sindicato para que este reivindique a construção de escolas, “pois a bolsa creche é pago pelo município com recursos próprios; é terceirizado o serviço” (CACS FUNDEB LIMEIRA, 2012, n.p.).

Não há relatos nas atas sobre as discussões realizadas na reunião com os candidatos, mas como o Programa continuou sendo pauta das reuniões do conselho, pós o período de eleições municipais, agendou-se uma reunião com o Secretário Municipal de Educação recém empossado no cargo - Professor Dr. José Claudinei Lombardi, que atuou como secretário janeiro de 2013 a janeiro de 2015.

Os principais pontos indicados como norteadores para a reunião que se seguiria são esclarecedores e demonstram um posicionamento claro do Conselho, em que envolvia a discussão de que o Programa Bolsa Creche acarreta na diminuição do valor do recurso federal a ser captado do FUNDEB; que a educação pública é aquela que tem que ser valorizada, sendo que dividir a estrutura com a rede privada não é positiva para a rede pública.

Concordando com a visão do CACS FUNDEB, o Secretário Municipal de Educação afirma que em sua opinião o Bolsa Creche é um programa privatista e que sua intenção durante a gestão é ampliar a rede pública municipal, posicionamento similar ao apresentado pelo Secretário de Educação em oportunidade de conversa junto ao CME

⁴¹ Portaria S.M.E. n° 13 de 10 de dezembro de 2015

de Limeira no mesmo ano. Entretanto, vê-se que o Bolsa creche do município continuou a evoluir quantitativamente nos anos seguintes.

É interessante destacar ainda que mesmo havendo diversas reuniões com tal temática no CACS FUNDEB de Limeira, as atas do CME não indicam que tais questões foram levadas para discussão naquele conselho pela representante que atua em ambos conselhos.

Ainda em 2013, o CACS FUNDEB voltou a tratar duas vezes do Programa, salientando a necessidade de se fazer um levantamento da “situação dos alunos atendidos pelo Bolsa Creche e o impacto no orçamento por ser uma atividade de tempo integral” e que naquele ano a subvenção ao Bolsa Creche ultrapassou o previsto e foi necessário complementação de recursos (CACS FUNDEB LIMEIRA, 2013, n.p.).

Desta maneira, observa-se que somente nas atas elaboradas por uma gestão de um CACS FUNDEB, dentre todas as atas das gestões dos CME ou CACS FUNDEB estudados, discutiu-se mais profundamente o Programa de subvenção à instituições privadas para oferta de educação infantil, chegando a um posicionamento sobre o mesmo e desenvolvendo ações em relação a tal posicionamento.

Ao entrevistar o atual presidente do CACS FUNDEB de Limeira (2017), o mesmo relatou não ter conhecimento a respeito de tal movimento das gestões dos anos de 2012 a 2014, pois não era membro do conselho na época e que nas gestões posteriores não se voltou a discutir a respeito do programa com o sentido que era dado nestas gestões.

Ressalta ainda que acredita que a perda de recursos federais não voltou a ser pauta do conselho, pois atualmente os alunos do Bolsa Creche, pelo seu conhecimento, são computados pelo FUNDEB (CACS FUNDEB L, 2017). Como destaca nas falas a seguir:

Sim, são computados no fundeb [...] Elas são conveniadas, porque o aluno é aquele que a prefeitura não conseguiu atender, então o aluno é da prefeitura. A prefeitura praticamente “alugou a escola”. Creio que na época é isso que aconteceu... Gostaria até de ver estas atas... Creio que em 2012/2013 houve uma regularização das escolas para o bolsa creche, foi um marco ali que fez com que as entidades que atendessem os alunos, tivessem toda a documentação como escola e tivessem, um acompanhamento por parte da SME, para que elas realmente se colocassem como escolas e atendessem esses alunos e aí os alunos começaram a aparecer e ser computado como alunos do município mesmo.

O entrevistado não soube afirmar como essas matrículas são cadastradas no Censo, entretanto assim como indicado anteriormente, ao analisar o número de matrículas privadas conveniadas consideradas no FUNDEB tem-se que as matrículas dos Programas de parcerias com instituições privadas do município através do Bolsa Creche, parecem ter sido “transformadas” no anos de 2015 e 2018 em privadas sem finalidade lucrativa, o que as habilitaria a captar recursos do FUNDEB.

As leis de criação dos CACS FUNDEB⁴² (ARARAS, 2009, LIMEIRA, 2007, PIRACICABA, 2007, HORTOLÂNDIA, 2007), indicam como uma de suas atribuições: “Supervisionar a realização do censo escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do poder público executivo, com o objetivo de concorrer para regular o tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do FUNDEB”. Da mesma forma, a lei de criação do CME de Hortolândia (1998), destaca em seu artigo 13, inciso V, que o órgão deve “supervisionar a realização do Censo Escolar anual”.

Entretanto, a leitura das atas e as entrevistas realizadas evidenciaram que os CACS FUNDEB vêm ignorando tal questão ou sendo coniventes a forma de vinculação no censo das matrículas oferecidas através dos programas de subvenção, buscando mais especificamente a análise da aplicação dos recursos advindos do FUNDEB.

Vale lembrar que a análise dos dados do censo escolar, Fundeb e vagas compradas pelo poder público em instituições privadas pelos cinco municípios estudados (tabelas 8 a 12) apresentam indícios que as matrículas privadas com finalidade lucrativa compradas pelo poder público foram “transformadas” em privadas sem finalidade lucrativa ou públicas, o que está em desacordo com a legislação do Fundo.

Vale lembrar que o Decreto Federal 6.425/2008 e as Portarias nº 264/2007 e 316/2007 do MEC e Inep determinam que o Censo escolar é de cadastro obrigatório pelos diretores e dirigentes dos estabelecimentos de ensino público e privado, que devem responder ao Censo Escolar no sistema "Educacenso", responsabilizando-se pela veracidade das informações declaradas.

A legislação ainda atribui a responsabilidade por treinar, acompanhar e controlar a execução do processo censitário aos gestores dos sistemas estaduais e municipais de

⁴² Os documentos de criação do CACS FUNDEB de Sumaré se perderam juntamente com a maior parte dos outros documentos do conselho em um incêndio no local onde estavam arquivados, o que impossibilitou o acesso da pesquisadora aos mesmos.

ensino, responsabilizando-os igualmente pela veracidade dos dados informados pelas escolas de seus respectivos sistemas de ensino.

De acordo com a LDB/96, por sistemas municipais de ensino compreende-se:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996, art. 4).

Desta maneira, verifica-se que as informações são prestadas ao Censo Escolar pelos dirigentes das escolas públicas e privadas, sendo estes responsáveis pela veracidade das informações, assim como os dirigentes dos sistemas de ensino em que estão vinculados, que no caso das escolas privadas de educação infantil são os dirigentes dos Sistemas Municipais de Ensino.

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que institui o FUNDEB, designa aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB supervisionar o censo escolar anual [...] com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos (BRASIL, art. 24, 2007).

Apesar disso, em nenhuma das 398 atas analisadas dos cinco municípios, que representa praticamente 100% das atas desenvolvidas por estes conselhos, retrata o desenvolvimento dessa atribuição do conselho, ficando a veracidade das informações das matrículas públicas e privadas ligadas ao Sistema Municipal de Ensino incontestada pelo órgão que a compete. Assim, o não acompanhamento e fiscalização permite que práticas como as destacadas aconteçam de forma velada.

As análises feitas nas atas dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB atentam-se para a adequação do uso dos recursos advindos do FUNDEB, indicando se eles estão sendo utilizados dentro do estabelecido pela lei que o normatiza, sendo que na maioria dos casos, os recursos do fundo são utilizados praticamente em sua completude para pagamentos de profissionais ligados a educação.

4.4 A relação entre os Conselhos de gestão e o Ministério Público

A constante comunicação e parceria entre o Ministério Público e os conselhos de gestão ligados à educação e controle social, potencializa a atuação de todos os órgãos

envolvidos no seu acompanhamento e fiscalização, apoiando-se em mútua colaboração em prol de um único objetivo (NUNES, 201-).

Silveira (2001, 219) ressalta que vinculação do MP e de conselhos para a discussão da melhoria da educação, assim como a

prática de Audiências Públicas para discutir as demandas educacionais possibilita a divulgação das funções e do trabalho desenvolvido pelo MP, principalmente, potencializa a atuação dos Promotores, pois esses estariam atuando sob uma pauta definida pela sociedade e tendo o apoio desta para a cobrança junto ao poder público.

O Ministério Público ao trabalhar em parceria com os conselhos poderá tanto instruí-los formativamente em suas atividades, exigir junto ao Poder Público as condições adequadas de funcionamento do mesmo, quanto propor sua organização e estruturação, fortalecendo assim seu papel perante o poder público e sociedade. Em suma, ser um órgão articulador e fiscalizador para que os Conselhos sejam efetivamente operantes e eficientes nas suas atuações (NUNES, 201-, p. 05).

Também se apresenta como propício a comunicação e parceria entre os conselhos de gestão do município, sendo indicado que haja representação de membros de um conselho em outro (BRASIL, 2007), o que é respeitado em todos os municípios pesquisados.

Entretanto, de acordo com as entrevistas realizadas com representantes do CME, CACS Fundeb e MP dos cinco municípios pesquisados, há um distanciamento entre os conselhos e o MP, sendo que a escassa comunicação se estabelece por meio de documentos oficiais.

Somente o CACS FUNDEB e o CME do município de Limeira indicou ser convidado a participar de uma reunião e um encontro formativo com representantes do Ministério Público e Tribunal de Contas e enviar documentação solicitando informações do órgão. Os representantes dos conselhos dos outros municípios declararam que não houve demandas complexas o suficiente para ser necessário acionar o MP.

Da mesma forma, nas entrevistas com representantes do MP relata-se o distanciamento dos conselhos. No município de Sumaré, por exemplo, o representante do MP indicou que o não acionamento dos conselhos deve-se ao fato dos órgãos se encontrarem fragilizados, com baixo potencial fiscalizatório devido a sua subserviência a administração pública (SUMARÉ, 2016). A materialização desse distanciamento pode ser visto na investigação realizada pela Promotoria de Justiça de Sumaré em relação ao

PROEB, em que a Promotoria não entrou em contato com nenhum conselho de controle social ligado a educação, pois acreditava que isso não seria muito produtivo.

Diferentemente do descredito do MP em relação aos conselhos ligados a educação, o TAC (MPSP, 2016), resultante de tal investigação em Sumaré, incumbe o CMDCA e o Conselho Tutelar do município de realizar o controle externo do cumprimento dos acordos estabelecidos, o que demonstra a confiança do MP em tais órgãos que também se apresentam como de controle social.

Desta maneira, questionamos se falta confiança mútua e diálogo entre os Promotores de Justiça e os conselhos ligados a educação ou profissionalismo, competência e autonomia desses para atuar de forma adequada nas questões que os compete e assim serem reconhecidos como verdadeiros instrumentos de controle social.

Silveira (2001, p. 220) constata em pesquisa realizada junto ao MP, que a “prática mais constante de diálogo com comunidade, assim como outras características estão mais relacionadas ao perfil de cada Promotor de Justiça” do que ao Ministério Público, tendo em vista que os Promotores de Justiça possuem independência e autonomia funcional, administrativa e financeira em sua atuação, garantindo liberdade para que exerçam suas atividades.

A autora desta ainda que:

Para que a atuação dos Promotores de Justiça não esteja tão vinculada ao perfil do promotor destaca-se a importância de representações da sociedade civil organizada, que sejam em Conselhos, ONGs ou Associações Comunitárias, pois, além de instruírem os membros do Ministério Público com suas reais demandas potencializa a sua atuação, contribuindo como mecanismo de pressão junto aos poderes públicos (SILVEIRA, 2001, p.220)

Entretanto, como visto nos cinco municípios pesquisados neste trabalho, ambos movimentos encontram-se fragilizados, sendo construído um trabalho individualizado em cada órgão.

Em relação à comunicação entre o CACS FUNDEB e o CME, vê-se que mesmo havendo ao menos um representante comum nos dois conselhos e os representantes dos conselhos entrevistados relatarem boa articulação entre os mesmos, as atas das reuniões dos conselhos demonstram que em raros casos houve menção de assuntos correlatos tratados em ambos conselhos ou expandidos de um conselho para o outro.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O trabalho em questão teve como objeto de estudo cinco programas de privatização da educação infantil praticados em municípios do Estado de São Paulo que possuem em comum o fato de vincular recursos públicos a instituições privadas com e sem finalidade lucrativa para suprir à demanda de atendimento principalmente em creche.

O primeiro município a implantar tal programa o fez em 2001 e posteriormente quatro outros municípios em um raio de 100km vieram a criar programas similares, intitulados como Programa Bolsa Creche, Pró-Creche e Pró-educação Básica – PROEB.

O Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – GREPPE, possui larga produção a respeito da temática, estudando a mais de duas décadas os processos de privatização da educação no Brasil.

Pesquisas realizadas pelo GREPPE a respeito dos programas indicados apontam para inadequação legal da realização de programas de oferta vagas de educação infantil via instituições privadas com finalidade lucrativa, o que não encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1966. Da mesma maneira, indicam prejuízo em relação as condições de atendimento a educação infantil ofertadas por tais programas, quando em comparação a oferta direta pela rede pública (COSTA, 2014; OLIVEIRA, 2013; BORGHI et al., 2012).

A partir de estudos sobre a temática e sobre os programas de subvenção nos cinco municípios, inclusive da própria pesquisadora, é que propõe-se esse estudo que teve por objetivo analisar como o Ministério Público, defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e conselhos de gestão e conselhos de controle social, que são lócus de participação social, vem se posicionando e atuando em relação aos cinco Programas de subvenção à instituições privadas de educação infantil praticados em Piracicaba, Limeira, Hortolândia, Sumaré e Araras, identificadas em pesquisa anterior desenvolvida por Adrião et al. (2009) e Borghi et al. (2012).

No âmbito do Ministério Público dos cinco municípios pesquisados, verificou-se que os Programas municipais de subvenção as instituições privadas de educação infantil estiveram envolvidos em quatro inquéritos civis abertos pelas Promotorias de Justiça

curadoras da Infância e Juventude e do Patrimônio Público, o que resultou em um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC firmado entre o órgão e o poder público municipal de Sumaré.

O foco central do TAC voltou-se para a adequação das condições de atendimento a educação infantil ofertadas através do PROEB, ficando estabelecido um prazo de 10 anos para que o atendimento fosse absorvido pela rede municipal de educação e ofertada de forma direta pelo ente público.

Tanto no TAC, quanto nos inquéritos civis analisados não há referencia em relação a inadequação legal dos Programas de subvenção a instituições privadas de educação infantil com finalidade lucrativa, utilizando o arcabouço normativo e os julgados referentes a acordos firmados entre o poder público e instituições privadas sem finalidade lucrativa para oferta de educação infantil para legitimá-lo.

Em relação a pesquisa realizada no âmbito dos conselhos de gestão e controle social da educação, na figura dos Conselhos Municipais de Educação - CME e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS FUNDEB, nos cinco municípios, aferiu-se que a temática é apresentada nas atas dos conselhos de forma superficial e em poucos momentos.

As atas dos CMEs que fazem referência aos Programas de oferta de vagas via instituições privadas de educação infantil citam quatro principais aspectos, sendo eles: Denúncias quanto ao atendimento prestado pelas escolas subvencionadas, reunião com Secretário Municipal de Educação, solicitação de informações e auxílio, e autorização de funcionamento e acompanhamento pedagógico.

De todas as atas do CACS FUNDEB lidas, cerca de 3% traziam algum tipo de referencia aos Programas de subvenção objeto da pesquisa, não sendo sua distribuição homogênea, já que praticamente todas as citações estão concentradas na gestão de 2012/2013 do CACS FUNDEB de Limeira.

Tal gestão do CACS FUNDEB de Limeira é a única, dentre todas as gestões analisadas dos CACS FUNDEB e dos CMEs, que traz claramente seu posicionamento em relação ao Programa Bolsa Creche, indicando que tal programa representa a terceirização do serviço da educação, acarreta na diminuição do valor do recurso federal a ser captado do FUNDEB e que em sua visão, a educação pública é aquela que tem que ser valorizada, sendo que dividir a estrutura com a rede privada não é positivo para a rede pública.

A partir de tal posicionamento, as atas do conselho apresentam ações envolvendo o planejamento de reunião com os candidatos ao executivo do município, por se referir a época eleitoral; solicitação de apoio ao sindicato para que atente-se a temática, tendo como pauta a reivindicação da construção de escolas públicas e realiza reunião com o Secretário Municipal de Educação recém empossado no cargo apresentando o posicionamento do conselho sobre a temática.

Fora as discussões realizadas pelo CACS FUNDEB na gestão 2012/2013, vê-se outras três citações a respeito dos programas realizadas no âmbito das atas do CACS FUNDEB. Uma se referia a verificações realizadas junto as escolas privadas e as outras duas restantes indicam o cadastro das instituições privadas vinculadas ao programa em dispositivos para o recebimento de recursos do FUNDEB.

Nesse aspecto é importante destacar que mesmo que a lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 em seu artigo 8º, seja clara em relação a captação de recursos do fundo ser possível somente para matrículas em instituições públicas e privadas sem finalidade lucrativa que atenda os determinantes da lei, os dados suscitados por esta pesquisa reforçam as indicações trazidas por Costa (2015) de que matrículas em instituições privadas com finalidade lucrativas financiadas pelos programas de subvenção foco desta pesquisa, vem sendo “transformadas” em públicas ou privadas sem finalidade lucrativa no censo escolar, entretanto tal fato não vem sendo explorado pelos CACS Fundeb estudados que ignoram sua atribuição de acompanhar o cadastro das matrículas no censo.

Desta forma, vê-se que as diversas questões envolvendo os programas Bolsa Creche, PROEB e Pró-creche, vêm passando despercebidas por diversos órgãos que possuem legitimidade legal e social para realizar a proteção da ordem jurídica, acompanhamento, fiscalização e influência na formulação de políticas públicas voltadas para a educação.

Questões envolvendo a demanda de trabalho dos diversos sujeitos envolvidos na pesquisa, o baixo investimento na capacitação dos conselheiros para atuação como entes de participação ativos nas políticas públicas e fiscalização do cumprimento das legislações pelos municípios, podem ser causadores de tal passividade.

Entretanto, é importante destacar que dentro do atual cenário de privatizações da educação, as ações desenvolvidas pelo Ministério Público e conselhos de gestão e controle social estudados, mesmo que escassas, possuem grande representatividade em

prol do direito a educação pública com condições adequadas de atendimento a educação infantil, podendo ser utilizadas como base para ações e reflexões futuras.

Relembramos que a democracia e a possibilidade da participação social no acompanhamento, fiscalização e elaboração das políticas públicas com espaços instituídos para tal fim é recente no Brasil, advindos da Constituição Federal de 1988. Assim, é possível afirmar que os aspectos do estudo aqui apresentado demonstram avanço nesse aspecto, mas há um longo caminho a ser trilhado até que Conselhos como os investigados e os sujeitos neles envolvido apropriem-se do real potencial desses espaços.

Da mesma forma, observa-se um constante remodelamento do Ministério Público com fundamental avanço inserido pela Constituição Federal de 1988, instituindo-o como órgão defensor da ordem jurídica e protetor dos direitos difusos e coletivos e de interesse social.

Nos municípios estudados ainda há uma situação de distanciamento entre o órgão e os sujeitos e instituições envolvidas na educação municipal, por isso se faz necessário um fortalecimento da atuação do MP para além do perfil do promotor, com políticas institucionais como a formação de Centros de Apoios Operacionais e os Grupos de Trabalho específicos para atuação na área da educação, assim como outras estratégias. Contribuindo, desta forma, com os mecanismos de pressão social já existentes, como os CME e CACS Fundeb, em busca de uma educação que contemple os direitos do cidadão.

REFERÊNCIAS

ABREU, S. E. A. **Pesquisa e Análise Documental**. In: XVI Seminário de Práticas Docentes: competências docentes no século XXI e em outros também, 2008, Anápolis. Anais do XVI Seminário de Atualização de Práticas Docentes. Anápolis: Centro Universitário de Anápolis, 2008. p. 26-28

ADRIÃO, T. et al. **Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0930108.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2013b.

ADRIÃO, T. et al. **Estratégias municipais para oferta da educação básica: análise das parcerias público-privado no Estado de São Paulo**. [São Paulo]: Fapesp, 2009 (Relatório de pesquisa).

ADRIÃO, T. (coord.) Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local. Relatório de pesquisa: Fapesp. 2011.

ALMEIDA, NELSON MARTINS. **Galeria Biográfica Paulista: monografia dos Municípios do estado de São Paulo**. Editora Cultural Bandeirantes LTDA. São Paulo. 1959.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: _____ (Orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 137-166

ALVEZ-MAZZOTTI, A.J.; Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de pesquisa**, p.637-651 vol.36 set/dez 2006.

ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Estudo de Caso em Pesquisa e avaliação educacional**. Brasília, Liber Livro, 2008.

ANDRÉ, M. E. D. A. Estudo de caso: seu potencial na educação. **Caderno de Pesquisa**, p. 51-54, maio 1984.

ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Etnografia da Prática Escolar**. 12^a ed. Campinas: Editora Papyrus, 2005.

AMARAL, Ana Lúcia. **Processo civil coletivo: o acesso à Justiça no ano 2000**. São Paulo, mimeo, 1992.

ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.14, n. 39. São Paulo: 1999

ARARAS. Decreto nº 5.271, de 01 de março de 2006. Fixa normas para autorização e funcionamento de instituições de educação infantil no sistema de ensino do município de Araras. **Diário Oficial**, Araras – São Paulo. Publicado em: 1 mar 2006. Não paginado.

ARARAS. Decreto nº 5.678, de 4 de agosto de 2009. Dispõe sobre a regulamentação do programa auxílio-creche no município de araras e dá outras providências. Araras. **Diário Oficial**, Araras – São Paulo. Publicado em: 4 ago. 2009a. Não paginado.

ARARAS. Lei nº 4.269, de 30 de julho de 2009. Institui o programa de auxílio-creche às crianças não atendidas na rede pública municipal de ensino (creches) do município de Araras e dá outras providências. **Diário Oficial**, Araras – São Paulo. Publicado em: 30 jul. 2009b. Não paginado.

ARARAS. Lei nº 4530, de 18 de maio de 2012. Dispõe sobre alteração da Lei municipal nº 4269, de 30 de julho de 2009, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Araras – São Paulo. Publicado em: 18 mai. 2012. Não paginado.

ARARAS. Lei nº. 4.782, de 29 de julho de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Ensino para o período de 2015/2024 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Araras – São Paulo. Publicado em: 04 ago. 2015.

ARARAS. **Lei ordinária nº 4683**, de 31 de março de 2014. Disciplina a contratação de parentes de membros da diretoria de entidades assistenciais subvencionadas pelo poder público municipal e dá outras providências. 2014 Disponível em: <<http://consulta.siscam.com.br/camaraararas/normas/exibir/72952>> acesso em: 03 out. 2018

ARARAS. **Lei ordinária nº 4753**, de 5 de janeiro de 2015. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. 2015.

ARARAS. **Termo de concessão**. Araras, Secretaria Municipal de Educação. 08f. 2009

ARELARO, L. R. G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: A. T; P. V. (Org.). **Público e Privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 51-66.

ARENDT, H. As esferas pública e privada. In: ARENDT, H. **A condição humana**. Editora Forense Universitária. 10 edição. Rio de Janeiro. 2007. p. 31 - 88.

ÁTRIA, Fernando. Que educacion es “Publica”? **Estudios Sociales**, Corporación de Promoción Voluntaria, n.117, p,45-67, 2009

AZEVEDO, Caroline de Fátima Nascimento de Jesus. **Parcerias entre municípios paulistas e entidades privadas com fins lucrativos para a oferta de educação infantil: Análise dos instrumentos jurídicos adotados**. 2014. 182f. Dissertação de mestrado - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP - Rio Claro. 2014

BARROSO, L. R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERTAGNA, R. H.; BORGHI, R. F. Possíveis relações entre avaliação e sistema apostilado provados em escolas públicas. 2011. In: **Anais do III Seminário de Educação Brasileira** - Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates Emblemáticos. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, 28 de fevereiro, 01 e 02 de março de 2011. Ano I. Publicação I.

BEZERRA, E. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?** 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 jun. 2013.

BOBBIO, N. A grande dicotomia: público/privado. In: BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política.** Editora paz e terra, 2007. P. 13 – 31.
BOGDAN, R., BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, Genuíno; PEREIRA, Álvaro de Pádua. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação.** Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica - 2a Ed., 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf> Acesso em: 04 fev. 2018

BORGHI, R. F. **A municipalização do ensino fundamental em processo:** um estudo de caso em três municípios do interior paulista. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2000.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise G. Subsídios públicos para instituições privadas de Educação Infantil – análise de tendências em municípios paulistas. In SILVA, Maria Vieira; MEDINA, Sarita (Org.). **Trabalho docente e políticas educacionais para a educação infantil:** desafios contemporâneos. Uberlândia: EDUFU. 2014.

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

BORGHI, R. **Oferta Educacional nas creches:** Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado. Projeto de Pesquisa. 2009.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. **Arranjos institucionais entre o público e o privado para a oferta da educação infantil: um estudo em municípios paulistas.** Anais do XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e

Práticas de Ensino - UNICAMP - Campinas – Junqueira&Marin Editores Livro 3. 2012. Disponível em:

<http://www.infoteca.inf.br/endipec/smarty/templates/arquivos_template/upload_arquivos/acervo/docs/3631c.pdf> Acesso em: 15 set. 2017

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 jun. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal de 04/05/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 ago. 2011.

BRASIL. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 08 out. 2018

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm >. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília: 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm >. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.096** de 13 janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm> Acesso em: 14 jun. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 20 mai. 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm> Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Criação, composição e atribuições do Conselho Municipal de Educação**. 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb>> Acesso em: 07 jun. 2018

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação FUNDEB: perguntas frequentes**. 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/167-FUNDEB?>> acesso em: 27 set 2018

BRASIL. Ministério da Educação/Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº 8**, de 26 de dezembro de 2016. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2017. 2016. Disponível em: <<http://www.ibsa.org.br/projecoes/2017/informacao/Portaria.pdf>> Acesso em: 04 out 2018

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o estado e o mercado: o público não-estatal. In: Bresser-Pereira, BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill orgs. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARIM, Vlademir **Educação e políticas públicas: os conselhos municipais em questão**. TEIAS: Rio de Janeiro, ano 3, nº 6, jul/dez 2002

CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J. e WIGGERS, V. A Qualidade da Educação Infantil Brasileira: Alguns Resultados de Pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n. 127, jan./abr. 2006, p. 87-128.

CÁRIA, Neide Pena; ANDRADE, Nelson Lambert. Material didático sob a lógica do mercado: uma questão de política educacional. IN: **Anais do XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. Políticas públicas e Gestão da Educação: Construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. Abril de 2011 – São Paulo – SP – Brasil. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0419.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2013.

CARREIRA, D. PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo; Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 20ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008.

CARVALHO, J. S. F. O declínio do sentido público da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.89, n.223, p.411-424, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1400/1375>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

CASAGRANDE, Ana Lara. Asparcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas. Dissertação de mestrado. Rio Claro, 2012

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARARAS (CMEA). Entrevista Concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Araras, SP, 2017.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SUMARÉ (CMES). Entrevista Concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Araras, SP, 2017.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LIMEIRA (CMEL). Entrevista Concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Araras, SP, 2017.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DE Araras (CFUNDEBA). Entrevista Concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Araras, SP, 2017.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DE LIMEIRA (CFUNDEBL). Entrevista Concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Araras, SP, 2017.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DE PIRACICABA (CFUNDEBP). Entrevista Concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Araras, SP, 2017.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB DE SUMARÉ (CFUNDEBS). Entrevista Concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Araras, SP, 2017.

CME LIMEIRA. **Atas da reunião do Conselho Municipal da Educação de Limeira.** Limeira-SP, 2013.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2006.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2007.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2008.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2009.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2010.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2011.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2012.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2008.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2013.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2014.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2015.

CME HORTOLÂNDIA. **Livro de atas.** Hortolândia-SP, 2016.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social na Saúde. In: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** 3º. ed. São Paulo: Cortez, 2008

COSTA, B. A. **Programa pró-creche e atendimento público municipal: um olhar para as condições da oferta de ensino para a primeira infância.** 2014. 265 f. Dissertação de mestrado - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP - Rio Claro. 2014

COSTA, M. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal?. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (org). **O público e o privado na educação.** Interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005, p.13–30.

CRUZ, S. H. A creche comunitária na visão das professoras e famílias usuárias. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 16, p. 48 – 60, 2001.

CRUZ, Mauri. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso aos recursos públicos pelas organizações da sociedade civil brasileira. In.: MACIEL, Ana Lúcia Suárez; Bordin, Erica Bomfim (Orgs.). **A face privada na gestão das políticas públicas**. Porto Alegre: Fundação irmão José Otão, 2014.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF: participação impotente. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 71-87.

DAWALIBI, Marcelo. **Ministério Público: fundamentos constitucionais e legais; estrutura e organização**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública** – concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública** – concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Reflexões sobre as Parcerias Público-Privadas**. Carta Forense, Azevedo Sette Advogados, 2009. Disponível em: <http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/reflexoes_sobre_as_parcerias_publico-privadas/6> Acesso em: 29/12/2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Temas Polêmicos de Licitações e Contratos**, 3ª Edição, Malheiros Editores, 1998

DIAS, M. C. N.; GUEDES, P. M. **Modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Fundação Itaú Social, 2010.

DOMICIANO, C. A.; ADRIÃO, T. Uma análise do programa Bolsa creche no município de Piracicaba. *Educação. Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 13, p. 97-110, 2005.

DOMICIANO, C. A. **O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?** 226f. Dissertação (Mestrado em Educação), 2009.

DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n115, p.139-154, março de 2002.

FERREIRA, R. A; TENÓRIO, R. M. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. **Revista Lusófona de Educação**, n.15, p. 71-97, 2010.

FRANCO JUNIOR, Raul de Mello. **A importância do instituto da “recomendação” na tutela do patrimônio público e social.** In: I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo. 2010. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso%20PatPublico/Teses>> Acesso em: 17 jan. 2018

FREITAS, L. C. **Avaliação educacional** – caminhando pela contramão. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso em: 9 set. 2012.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: Editora Nova Cultura, 2a ed., 1985.

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

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Ministério da Educação. **Consultas.** Brasília. [20-]. Apresenta informações sobre instituições conveniadas e alunos considerados na distribuição dos recursos do FUNDEB, matrículas da educação básica, estimativa da receita anual e coeficiente de recursos d distribuição do recursos e repasse de recursos do Fendeb. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/FUNDEB/FUNDEB-consultas/matr%C3%ADculas-da-educa%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica,-estimativa-da-receita-anual-e-coeficientes-de-distribui%C3%A7%C3%A3o-dos-recursos/item/4017-2012-com-base-na-portaria-interministerial-n%C2%BA-1-496,-de-28-12-2012>>. Acesso em: 06 nov. 2012.

GATTI, B. A. **A construção da Pesquisa em Educação no Brasil.** Brasília, Liber Livro, 2007.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e Democracia: teoria e práxis.** Leme, São Paulo: Editora de Direito. 1998.

GOUVEIA, A. B. Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil. *R. bras. Est. pedag.*, Brasília, v. 90, n. 224, p. 32-58, jan./abr. 2009.

HAVRENNE, M. F. D. Breves anotações sobre os convênios administrativos. **Revista Zênite de Licitações e Contratos-I LC** , v. XVII, p. 456-471, 2010.

HORTOLÂNDIA. **Lei nº 1.460**, de 05 de novembro de 2004. Cria o Sistema Municipal de Educação. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/sp/h/hortolandia/lei-ordinaria/2015/313/3124/lei-ordinaria-n-3124-2015-institui-o-plano-municipal-de>

educacao-pme-e-da-outras-

providencias?q=Plano+Municipal+de+Educa%C3%A7%C3%A3o> Acesso em: 16 jul. 2018

HORTOLÂNDIA. Decreto nº 3.802, de 04 de julho de 2017. Fixa o valor a ser pago pela Prefeitura ao particular pelo atendimento Educacional Infantil - Bolsa Creche. **Diário Oficial Eletrônico de Hortolândia**, 10 de julho de 2017. Hortolândia, SP. Ano I, edição nº 29. 2017. Disponível em: <<http://www.publicacoesmunicipais.com.br/eatos/#visualizador;p=39606;src=s>> Acesso em: 21/12/2017

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 623**, de 18/12/1997. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Lei nº 717**, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre alterações na composição, estrutura e atribuições do conselho municipal de educação, conforme específica. 1998. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/h/hortolandia/lei-ordinaria/1998/71/717/lei-ordinaria-n-717-1998-dispoe-sobre-alteracoes-na-composicao-estrutura-e-atribuicoes-do-conselho-municipal-de-educacao-conforme-especifica>> Acesso em: 01 jun 2018

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 1.506**, de 28/07/2005. Autoriza o município de Hortolândia a firmar convênio com Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil, objetivando o aumento da oferta de vagas, com a concessão de “bolsas creches” à crianças que não obtenham vagas na Rede Municipal e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 1.649**, de 27/03/2006. Altera o prazo de vigência da Lei nº 1506, de 11 de março de 2005.

HORTOLÂNDIA. **Lei nº 3051**, 05 de dezembro de 2014. Dispõe sobre contratação de instituições privadas, entidades filantrópicas e ongs - organizações não governamentais que realizam atendimento educacional infantil. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/h/hortolandia/lei-ordinaria/2014/306/3051/lei-ordinaria-n-3051-2014-dispoe-sobre-contratacao-de-instituicoes-privadas-entidades-filantropicas-e-ongs-organizacoes-nao-governamentais-que-realizam-atendimento-educacional-infantil?q=HORTOL%C2NDIA.%20Lei%20n%BA%203051%2C%2005%20de%20de%20zembro%20de%202014.%20>> Acesso em: 21 dez. 2017

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 1.460**, de 05 de novembro de 2004. Cria o Sistema Municipal de Ensino.2004

HORTOLÂNDIA. **Lei nº 1841**, de 29 de março de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/h/hortolandia/lei-ordinaria/2007/185/1841/lei-ordinaria-n-1841-2007-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-de-acompanhamento-e-controle-social-do-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da>>

educacao-basica-e-de-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-conselho-do-FUNDEB?q=conselho%20municipal%20de%20educa%E7%E3o> Acesso em: 01 jun 2018

HORTOLÂNDIA. **Lei nº 3.124**, de 19 de junho de 2015. Institui o plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/h/hortolandia/lei-ordinaria/2015/313/3124/lei-ordinaria-n-3124-2015-institui-o-plano-municipal-de-educacao-pme-e-da-outras-providencias?q=Plano+Municipal+de+Educa%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 16 jul. 2018

HORTOLÂNDIA. **Lei nº 3356**, de 20 de junho de 2017. Dispõe sobre a possibilidade de matrícula dos alunos da lista de espera por vaga no ensino infantil em instituições privadas que realizam atendimento educacional infantil, e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/vrqbl>> Acesso em: 02 out. 2018

HORTOLÂNDIA, **Lei nº 3051**, de 05 de dezembro de 2014. Dispõe sobre contratação de instituições privadas, entidades filantrópicas e ongs - organizações não governamentais que realizam atendimento educacional infantil.

HORTOLÂNDIA. **Termo de Convênio**. Anexo à Lei 1.506, de 28/07/2005f.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Ministério da Educação. IDEB - Resultados e Metas. Brasília. [20-]. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>> acesso em: 05 mai. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 jul 2018

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Ministério da Educação. **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar - 1997/2012**. Brasília. [20-]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>> Acesso em: 16 fev. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13ª edição, São Paulo: Dialética, 2009.

KRELL, Andreas Joachim. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2002. 120 p.

KRAMER, S. As crianças se 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e é fundamental. **Educação Sociedade**. São Paulo, vol. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796.pdf>> Acesso em: 15 de setembro de 2011.

KRAWCYK, N. R. Prefácio. In: ADRIÃO, T.; GIL, J. (Org.). **Educação no Chile: olhares do Brasil**. São Paulo: Editora Xamã, 2009. p. 11-14.

KUHLMANN JR, M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LIMA, Ana Maria Bourguignon de. **A formação histórica do Ministério Público: origens do Ministério Público na França, em Portugal e no Brasil**. Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas. Maranhão: Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão, abril, 2007.

LIMA, Antonio Bosco. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. **RBPAE** – v.25, n.3, p. 473-488, set./dez. 2009

LIMEIRA. **Decreto nº 02**, de 05 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o valor da bolsa creche no município de Limeira para o ano de 2009.

LIMEIRA. **Decreto nº 406**, de 28 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o valor da bolsa creche no município de Limeira para o ano de 2016.

LIMEIRA. **Decreto nº 420**, de 30 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o valor da bolsa creche no município de Limeira para o ano de 2010.

LIMEIRA. **Decreto nº 481**, de 30 de novembro de 2012. Dispõe sobre o valor da bolsa creche no município de Limeira para o ano de 2012.

LIMEIRA. **Decreto nº 502**, de 17 de dezembro de 2014. Dispõe sobre o valor da bolsa creche no município de Limeira para o ano de 2014.

LIMEIRA. **Lei nº 2.862**, de 30 de setembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação.1997.

LIMEIRA. **Lei nº 3.649**, de 05 de novembro de 2003. Dispõe sobre a prestação e assistência à educação de crianças com até cinco anos no município de Limeira e dá outras providências.

LIMEIRA. **Lei nº 4.161**, de 28 de maio de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB. 2007

LIMEIRA. **Lei nº 5.964**, de 27 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB, 2007

LIMEIRA. **Termo de Concessão**, Secretaria Municipal de Educação, 2011.

LIMEIRA. **Ofício circular do Gabinete da Secretaria de Educação nº 215**, de 26 de junho de 2015.

LIMEIRA. Lei nº 5.545, de 02 de setembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município de Limeira** – São Paulo. Publicado em: 9 set 2015

LÜDKE, M., ANDRÉ, M. E. C. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACEDO JR., Ronaldo Porto. O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento. **500 anos e o direito no Brasil**. São Paulo: Cadernos de Direito e Cidadania II, IEDC, 1999. p. 73-88.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: **Anais do II seminário internacional de pesquisa e estudos qualitativos**. Bauru: Universidade Sagrado Coração, 2004.

MARTINES JÚNIOR, Eduardo. **Educação, cidadania e ministério público: o artigo 205 da constituição e sua abrangência**. Tese de doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

MATOS, Antonio Newton Soares e. FUNDEF: fiscalização e controle social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1, 2001, Brasília. *Anais...* Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2001, p. 423-427.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. Ed São Paulo: Saraiva, 1991.

McEWAN, P. Propostas alternativas à alocação estatal de recursos. In: UNESCO. *Equidade e financiamento da educação na América Latina*, Buenos Aires, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Criação, Composição e Atribuições do Conselho Municipal de Educação**. 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb>> Acesso em: 06 fev. 2018

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - MEC/SASE. **O Plano Municipal de Educação Caderno de Orientações**. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Financiamento da Educação: Subsídios à Constituinte**. Fineduca, Porto Alegre, v.1, n.1, 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 08 set. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**, 26ª edição, São Paulo: Malheiros, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. Promotoria da Infância e juventude de Araras. **Inquérito Civil nº 14.0196.0002725/2015-1**. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. Promotoria da Infância e juventude de Sumaré. **Termo de Ajustamento de Conduta**. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - MPSP. **Missão Institucional do GEDUC**. Disponível em:
<<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEDUC>> Acesso em: 25/01/2018

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA – MPP – **Manual de atuação da educação**. 2011. Disponível em:
<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/37/manual_educacao_paraiba.pdf> Acesso em: 11 jun. 2018

MIZUKI, Vitor; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Parcerias entre os municípios paulistas e a esfera privada para a oferta de vagas na educação infantil: influência da atuação do Ministério Público local?**. In: XXIV Simpósio Brasileiro III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação. Niterói-Vitória: ANPAE; UFES/PPGE, 2009.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergencial de intervenção social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005, 288 p.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. **O Ministério Público e a Gestão Democrática no Ensino**. In: Série roteiros: Projetos de atuação ministerial na educação. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva – Educação: MPSP. 2017.

OLIVEIRA, R. P. Educação Pública e Privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 155-166.

OLIVEIRA, R. P. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**. Nº 11. Maio – Ago. 1999.

OLIVEIRA, J. S. **O atendimento público e privado conveniado na educação infantil: um olhar sobre as condições de oferta**. 2013. 20 f. Dissertação de mestrado - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP - Rio Claro.

PAES, José Eduardo Sabo. O Ministério Público na Constituição brasileira. Sua natureza, princípios e estrutura. **B. Cient. ESMPU**. Brasília, a. II – nº 7, p. 65-73 – abr./jun. 2003

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204p.

PEDROZO, Luiz Henrique Batista de Oliveira. Implementação qualitativa da educação infantil como fruto da gestão democrática: análise crítica e propostas à luz da ponderação no caso em concreto. **Observatório da jurisdição constitucional**. Brasília: IDP, Ano 7, no. 2, jul./dez. 2014.

PERONI, V. M. V. **O público e o privado na gestão e financiamento de sistemas educacionais públicos**: um estudo dos programas da rede vencer, coordenado pelo Instituto Ayrton Senna, 2007. Disponível em:

<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/revista_uece_final.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

PIMENTEL, A. **O método da análise documental**: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cadernos de Pesquisas, no.114 São Paulo Nov. 2001. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742001000300008&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 10 ago. 2012.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, Plano, 2000.

PINTO, J. M. R.. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol.

28, n.100, out., 2007. Acesso em 10 março de 2011. Disponível em

<<http://www.cedes.unicamp.br>>

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. **O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB**. Educ. Real., Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011. Disponível em:

<http://www.ufrgs.br/edu_realidade> Acesso em: 10/06/2018

PIRACICABA. **Decreto n. 10.144**, de 17/12/2002. Fixa, para o exercício de 2003, o valor da 'Bolsa Creche' conforme Lei nº 5081/01 e dá outras providências.

PIRACICABA. **Decreto n. 10.986**, de 21/12/2004. Fixa, para o exercício de 2005, o valor da 'Bolsa Creche' conforme Lei nº 5081/01 e dá outras providências.

PIRACICABA. **Decreto n. 6.133** de 17/12/2007. Altera a lei 5.684/06, no que tange aos dispositivos legais inerentes ao Conselho Municipal de Educação e à concessão de Bolsa Creche.

PIRACICABA. **Lei n. 5.081**, de 19/12/2001a. Autoriza o município de Piracicaba a firmar convênio com Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil, objetivando o aumento da oferta de vagas, com a concessão de "bolsas creches" à crianças que não obtenham vagas na Rede Municipal e dá outras providências.

PIRACICABA. **Lei n. 5.122**, de 16/04/2002. Dá nova redação à Lei nº 4.599/98, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências e revoga a Lei 4.681/99.

PIRACICABA. **Lei no 5.684**, de 05 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a consolidação das leis que disciplinam as atividades, os programas e as iniciativas educacionais do Município de Piracicaba, bem como especifica a natureza e as funções da Secretaria Municipal de Educação e suas unidades auxiliares na gestão educacional, 2006

PIRACICABA. **Lei no 8.501**, de 01 de junho de 2016. Aprova o Plano Municipal de Piracicaba – PME do Município de Piracicaba e dá outras providências, 2016

PIRACICABA. **Termo de Convênio**. Anexo à Lei 5.081, de 19/12/2001, 2001b.
PRÓ-CONSELHO. CRIAÇÃO DE CONSELHO E SISTEMA. Tocantins, 2007.
Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/cme-to.pdf>
Acesso em: 06 fev.2018

PORTO, Sérgio Gilberto. **Comentários ao Código de Processo Civil**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PRÓ-CONSELHO. **Criação de conselho e sistema**. Tocantins. 2007
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Rankind do IDH dos Municípios do Brasil 2003. 2012. Disponível em:
<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_Municipios_Brasil_2000.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2003>. Acesso em: 16 mai. 2013.

PROMOTOR DE JUSTIÇA DE SUMARÉ (PJS). Ministério Público do Estado de São Paulo. Promotoria da Infância e da Juventude de Sumaré. Entrevista concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Hortolândia – SP, 2017.

PROMOTOR DE JUSTIÇA DE PIRACICABA (PIJP). Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP. Promotoria da Infância e da Juventude de Piracicaba. Entrevista Concedida a Beatriz Aparecida da Costa. Piracicaba, SP, 2017.

RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.823-847, set./dez. 2010.

SALLES, Carlos Alberto de. **Legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais**. 1992. 166 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I, Número I, Julho de 2009. Disponível em:
<http://rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf>ISSN: 2175-3423>. Acesso em: 15 mar. 2013.

SEIGNEUR, Georges Carlos Fredderico Moreira. **O Ministério Público e as Funções de Direito Privado**. Mimeo: Brasília, 2003.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

SILVA, Maria Abadia; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Controle Social em Educação Básica Pública**. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 8, 2010. p. 91–97.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestre em Direito Constitucional), Ceará, 2010.

SILVEIRA, A. D. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. **Educar em Revista**, Curitiba: n. especial 2, Editora UFPR, 2010. p. 233-250.

SILVEIRA, A. D. **Direito à Educação e o MP**: Uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, SP, 2006.

SUMARÉ. **Lei nº 4530**, de 20 de dezembro de 2007. Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o Programa PRÓ-EDUCAÇÃO BÁSICA – PROEB – no Município de Sumaré, na forma que especifica, e dá outras providências.

SUMARÉ. **LEI Nº 5819**, de 09 de dezembro de 2015. Dispõe sobre autorização ao executivo municipal para fixação de valores a ser pago por vaga disponibilizada e ocupada, através de contrato ou convênio com as pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, ao Programa PRÓ-EDUCAÇÃO BÁSICA – PROEB, para o exercício de 2016, no Município de Sumaré e dá outras providências.

SUMARÉ. **Plano Municipal de Educação**. Secretaria Municipal de Educação de Sumaré. 2015.

SUSIN, M. O. O estatal e o público não estatal: onde esta a educação infantil comunitária em Porto Alegre? In: PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T.; (org). **Público e Privado na educação: novos elementos para o debate**. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2008. p. 67 – 78.

SZYMANSKI, H. (org.) **A entrevista na pesquisa em educação: a pratica reflexiva**. Brasília, Liber Livro, 2008.

TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao Código de Processo Civil**, Revista dos Tribunais, 1976, v. 1, p. 297.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação**. Editora Atlas S.A. 2012

YIN, R. k. **Estudos de caso, Planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre, Bookman, 2001.

ANEXOS:

Roteiro básico de entrevista semi-estruturada aplicada aos Promotores da Infância e Juventude do Ministério Público suplantado a partir dos dados específicos de cada município.

Parte geral:

- 1- Comente um pouco sobre sua trajetória profissional, o cargo ou função que ocupa na atualidade e como veio ocupá-lo.
- 2- Qual o papel do Ministério Público?
- 3- Qual o papel do Ministério Público em relação a educação municipal?
- 4- Sobre quais assuntos a Promotoria da Infância e Juventude mais delibera de forma geral e em relação a educação?
- 5- Há atividades desenvolvidas fora do gabinete/fórum, juntamente com outros órgãos governamentais e/ou das organizações da sociedade civil?
- 6- Como o MP analisa o controle social da educação no município?
- 7- Qual o papel do Ministério Público em relação ao controle social da educação?
- 8- O MP já procurou ou foi procurado por entidades de controle social para contatos, formação, obtenção de informações ou trabalho em conjunto?
- 9- O MP é convidado a participar do planejamento e definição de orçamento da educação ou outras áreas na cidade?
 - a. Como se dá esse processo? Foi possibilitada uma participação ativa do órgão dentro do processo?

Parte específica direcionada para o Programa de subvenção estudado no município:

- 10- O Ministério Público tem conhecimento do Programa de subvenção à instituições particulares de educação infantil do município? Como avalia o Programa – vantagens/avanços e desvantagens/recuos?
- 11- Quando o Programa foi implantado ou em outro momento houve consulta ao MP?
- 12- Há algum acompanhamento/fiscalização/posicionamento/atuação do MP neste Programa? Qual?

13- Qual seria o papel do MP frente ao programa?

14- Já houve alguma manifestação popular (positiva ou negativa) em relação a tal programa?

15- Pesquisas demonstram baixos níveis de condições de atendimento às crianças e condições trabalhistas nas instituições privadas parceiras do poder público em diversos municípios. Como isso se da no município?

16- O MP acredita que tais programas sejam necessários e adequados para a realidade do município? Se não, o que seria adequado?

17- E o direito a educação, de acordo com a visão do MP, pode ser influenciado com tal Programa?

18- Pesquisas demonstram indícios de possível inadequação na vinculação de recursos do FUNDEB em prol dos programas estudados, o Ministério Público tem conhecimento se no município que o senhor(a) atua tal fenômeno também acontece?

Roteiro básico de entrevista semi-estruturada aplicada aos representantes do CACS FUNDEB suplantado a partir dos dados específicos de cada município.

Parte geral

1. Comente sobre sua trajetória profissional, o cargo que ocupa e a categoria que representa no CACS FUNDEB e a quanto tempo participa.
2. Sobre quais assuntos o Conselho mais delibera?
3. Como você definiria o controle social da educação no município?
4. Como e qual é a relação com o CME, a SME e o MP?
5. O CACS FUNDEB já procurou ou foi procurado para estabelecer parcerias com MP /SME para auxiliar no seu esclarecimento e atuação, compartilhar dados e unir forças no controle social?
6. Os conselheiros foram convidados a participar da elaboração do planejamento educacional e orçamentário do municipal?

Parte específica direcionada ao Programa de subvenção estudado no município:

7. O CACS FUNDEB tem conhecimento do programa de subvenção à instituições de educação infantil no município? Como avalia o Programa – vantagens/avanços e desvantagens/recuos?
8. Quando o Programa foi implantado houve consulta ao Conselho? Em que aspecto se solicitou a deliberação e ou opinião do Conselho?
9. Em algum outro momento o Conselho foi consultado sobre o Programa? A respeito do que?
10. Há algum acompanhamento/fiscalização/posicionamento/atuação do Conselho neste Programa? Qual?
11. Qual seria o papel do conselho frente ao programa?
12. Já houve alguma manifestação popular (positiva ou negativa) em relação a tal programa?
13. Pesquisas demonstram indícios de baixa qualidade de oferta educacional e de condições trabalhistas nas instituições privadas parceiras do poder público em diversos municípios. Como isso se da no município?
14. O Conselho tem conhecimento de como é feita a prestação de contas do recurso publico destinado às instituições privadas?
15. O Conselho acredita que com o Programa há perda de recursos federais pelo município?
16. O CACS FUNDEB acompanha além da utilização dos recursos pelo FUNDEB ou também acompanha o cadastramento das matrículas para recebimento dos recursos do fundo? Se há diminuição ou aumento expressivo dos recursos do fundo é realizado tal prática?
17. Pesquisas demonstram indícios de possível inadequação na vinculação de recursos do FUNDEB em prol dos programas estudados, o Conselho tem conhecimento se no município que tal fenômeno também acontece?
18. O Município tem sido alvo ações do MP para a garantia do atendimento às crianças em idade de creche ou pré-escola?
19. Acreditam que essas ações do MP podem ter influenciado na implantação do Programa? Por que?
20. O Programa interfere/influencia na elaboração das políticas educacionais do município? Em que?

**Roteiro básico de entrevista semi-estruturada aplicada aos representantes do CME
suplantado a partir dos dados específicos de cada município.**

Parte geral

1. Comente sobre sua trajetória profissional, o cargo que ocupa e a categoria que representa e a quanto tempo participa do CME
2. Sobre quais assuntos o Conselho mais frequentemente delibera?
3. Como você definiria o controle social da educação no município?
4. Como e qual é a relação com o CACS FUNDEB, a SME e MP?
5. O CME já procurou ou foi procurado para estabelecer parcerias com MP /SME para auxiliar no seu esclarecimento e atuação, compartilhar dados e unir forças no controle?
6. Os conselheiros foram convidados a participar da elaboração do planejamento educacional e orçamentário do municipal?

Parte específica voltada para o Programa de subvenção estudado no município:

7. O CME tem conhecimento do programa de subvenção à instituições de educação infantil no município? Como avalia o Programa – vantagens/avanços e desvantagens/recuos?
8. Quando o Programa foi implantado houve consulta ao Conselho? Em que aspecto se solicitou a deliberação e ou opinião do Conselho?
9. Em algum outro momento o CME foi consultado sobre o programa de subvenção pública à instituições privadas de educação infantil? A respeito do que?
10. Há algum acompanhamento/fiscalização/posicionamento/atuação do Conselho neste Programa? Qual?
11. O objetivo promulgado destes programas é atender a demanda emergencial, entretanto já vem perdurando por ___ anos, como o Conselho avalia isso?
12. Qual seria o papel do conselho frente ao programa?
13. Já houve alguma manifestação popular (positiva ou negativa) em relação a tal programa?
14. Pesquisas demonstram indícios de baixa qualidade de oferta educacional e de condições trabalhistas nas instituições privadas parceiras do poder público em diversos municípios. Como isso se da no município?

15. O CME tem conhecimento de como é feita a prestação de contas do recurso publico destinado às instituições privadas?

16. O Conselho acredita que com o Programa há perda de recursos federais pelo município?

17. O CME visualiza outra possibilidade de atendimento à demanda educacional? Qual?

18. O Município tem sofrido ações do MP para a garantia do atendimento às crianças? O que pensam sobre isso?

19. Se sim, o Conselho acreditam que essas ações do MP podem ter influenciado na implantação do Programa? Por que?

20. O Programa interfere/influencia na elaboração das políticas educacionais do município? Em que?