
LICENCIATURA PLENA EM PEDAGOGIA

MARJORIE PASSOS PARADA FERREIRA

**OFERTA EDUCACIONAL EM CRECHES:
ANÁLISE DAS PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS
COM MAIS DE 500.000 HABITANTES**



Rio Claro
2012

MARJORIE PASSOS PARADA FERREIRA

OFERTA EDUCACIONAL EM CRECHES: ANÁLISE DAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS COM MAIS DE
500.000 HABITANTES

Orientadora: Prof.^a Dr.^a RAQUEL FONTES BORGHI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Campus de Rio Claro, para obtenção do grau de licenciado em Pedagogia.

Rio Claro
2012

379.8141 Ferreira, Marjorie P.P.
F3830 Oferta educacional em creches: análise das parcerias público-privadas nos municípios paulistas com mais de 500.000 habitantes / Marjorie P.P. Ferreira. - Rio Claro : [s.n.], 2012
84 f. : il., gráfs., tabs.

Trabalho de conclusão de curso (licenciatura - Pedagogia) -
Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro
Orientador: Raquel Fontes Borghi

1. Educação e Estado - São Paulo (Estado). 2. Educação infantil. 3. Oferta de vagas. 4. Financiamento da educação. 5. Parceria público-privada na educação. I. Título.

Ficha Catalográfica elaborada pela STATI - Biblioteca da UNESP
Campus de Rio Claro/SP

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me dar a vida, por Seu cuidado constante e por Seu amor leal e incondicional.

Ao meu amado esposo, Marcelo, por sempre me incentivar e ajudar na trajetória de toda minha graduação.

À minha filha, a pequena Liz, que com sua vinda marcou tão profundamente as nossas vidas; e com sua alegria faz com que cada dia tenha mais significado.

Aos meus queridos pais, Hélio e Nilce, por não medirem esforços no apoio, incentivo e auxílio deste trabalho. Em especial, minha mãe, que cuidou tão carinhosamente da Liz.

À minha amiga, Darli, por sempre me incentivar perguntando: “Como vai o TCC?”

À minha orientadora, prof^a Raquel, pela orientação, paciência e incentivo.

Aos colegas membros do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional, pelas contribuições em diversas reuniões de estudo.

Aos colegas da turma de Pedagogia, pela vivência e aprendizado.

Aos profissionais das Secretarias Municipais de Educação que colaboraram prestando as informações para a realização deste trabalho.

A todos, o meu muito obrigado!

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. - Artigo

CF 88 – Constituição Federal de 1988

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Conae – Conferência Nacional de Educação

DEM – Partido dos Democratas

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

Edudatabrasil – Sistema de Estatísticas Educacionais

EI – Educação Infantil

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FABES - Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social

Fapesp – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IE – Imposto sobre Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

II – Imposto sobre Importação de produtos estrangeiros

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IOF – Imposto sobre Operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos
IR – Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza
ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITR – Imposto Territorial Rural
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC – Ministério da Educação e Cultura
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PIB - Produto Interno Bruto
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
UNESP– Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Situação das creches.....	62
Gráfico 2: Ano de integração das creches ao sistema de ensino.....	63
Gráfico 3: Instituições parceiras.....	64
Gráfico 4: Ano de início das parcerias/convênios.....	65
Gráfico 5: Tipo de subsídio.....	66
Gráfico 6: Justificativas para opção pelo atendimento conveniado.....	67
Gráfico 7: Matrículas municipais em creches após o Fundeb.....	69
Gráfico 8: Matrículas municipais em pré-escolas após o Fundeb.....	70
Gráfico 9: Matrículas privadas em creches após o Fundeb.....	71
Gráfico 10: Matrículas privadas em pré-escolas após o Fundeb.....	72

LISTA DE TABELAS

Página

Tabela 1: Matrículas na Educação Infantil no município de Campinas (2000-2009).....	35
Tabela 2: Estabelecimentos de Educação Infantil em Campinas (2000-2006).....	36
Tabela 3: Matrículas na Educação Infantil no município de Guarulhos (2000-2009).....	39
Tabela 4: Estabelecimentos de Educação Infantil em Guarulhos (2000-2006).....	40
Tabela 5: Matrículas na Educação Infantil no município de Ribeirão Preto (2000-2009).....	43
Tabela 6: Estabelecimentos de Educação Infantil em Ribeirão Preto (2000-2006).....	44
Tabela 7: Matrículas na Educação Infantil no município de Santo André (2000-2009)..	47
Tabela 8: Estabelecimentos de Educação Infantil em Santo André (2000-2006).....	48
Tabela 9: Matrículas na Educação Infantil no município de São Bernardo do Campo (2000-2009).....	51
Tabela 10: Estabelecimentos de Educação Infantil em São Bernardo do Campo (2000-2006).....	52
Tabela 11: Matrículas na Educação Infantil no município de São Paulo (2000-2009)...	55
Tabela 12: Estabelecimentos de Educação Infantil em São Paulo (2000-2006).....	56

RESUMO

Este trabalho tem por tema os contornos institucionais gerados nas parcerias entre os setores público e privado na oferta educacional em creches nos municípios paulistas com mais de 500.000 habitantes, classificados como muito grandes e metropolitanos no Censo de 2000. Para isto, fez-se necessário identificar, caracterizar e analisar os contornos que vêm sendo gerados a partir dos convênios firmados entre o Poder Público Municipal e instituições privadas para oferta educacional em creches. O período considerado para o presente estudo foi entre 2000 e 2009. O início do período em 2000 se justifica pelo prazo final estabelecido pela LDB 9394/96, para integração das creches aos respectivos sistemas de ensino ser dezembro de 1999. Já o término do período em 2009 possibilita identificar alterações nas matrículas em creches após a instituição do FUNDEB. Assim, utilizamos como procedimento teórico-metodológico o levantamento e análise bibliográfica, contatos telefônicos diretos com os gestores municipais para coletar informações sobre as parcerias, dados disponibilizados no Banco de Dados do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe), *sites* oficiais dos municípios e *sites* governamentais. Constitui-se, este trabalho, como parte integrante da pesquisa “Oferta Educacional nas creches: Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado” financiada pelo CNPq e coordenada pela Prof^a Dr^a Raquel Fontes Borghi. O estudo realizado nos permitiu identificar e analisar diferentes arranjos institucionais gerados entre o Poder Público Municipal com instituições privadas. Também, permitiu observar, que após a implantação do FUNDEB, a tendência nas matrículas é de crescimento nas creches, tanto na rede pública quanto na rede privada, e nas pré-escolas da rede privada. Já nas pré-escolas municipais a tendência é de oscilação nas matrículas.

Palavras-chave: Educação infantil. Oferta de vagas. Financiamento da educação. Parceria Público-Privada na educação.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. UM PANORAMA DA EDUCAÇÃO INFANTIL (NO BRASIL).....	17
2.1. A Educação Infantil na Legislação atual	17
2.2. Financiamento da Educação Infantil.....	23
3. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	33
3.1. Caracterização geral.....	33
3.1.1. O Estado de São Paulo.....	33
3.2. Sobre os municípios selecionados.....	34
4. ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS NO CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS.....	61
4.1. Análise dos dados gerais dos municípios	61
4.2. Ano de integração das creches ao sistema municipal de ensino.....	61
4.3. Análise do ano de início das parcerias/convênios	63
4.4. Análise do tipo de instituições conveniadas.....	64
4.5. Análise do tipo do formato dos subsídios	66
4.6. Análise das justificativas municipais	67
4.7. Análise das matrículas após implantação do Fundeb.....	69
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve como objetivo geral identificar, caracterizar e analisar os contornos que vêm sendo gerados a partir dos convênios firmados entre o Poder Público Municipal e instituições privadas para oferta educacional em creches dos municípios com mais de 500.000 habitantes. Os objetivos específicos foram: identificar, caracterizar e analisar tendências referentes à adoção de parcerias para oferta educacional em creches nos municípios com mais de 500.000 habitantes; apontar, diferenciar e investigar tendências relativas aos tipos de instituições privadas conveniadas; descrever, discutir e analisar tendências referentes aos formatos dos subsídios públicos às instituições privadas; classificar e examinar as tendências relativas às justificativas para opção pelo convênio.

A análise abrangeu a série-histórica de 2000 a 2009. O início do período em 2000 se justifica pelo prazo final estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB nº 9394/96 para integração das creches no sistema educacional, já o término do período em 2009 possibilita identificar alterações nas matrículas após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. Para os dados sobre estabelecimentos de ensino, o período compreendeu 2000 a 2006, pois não conseguimos dados referentes a 2007 e 2008, e no ano de 2009 os dados não separavam em estabelecimentos com creches e pré-escolas.

Este trabalho é parte integrante da pesquisa “Oferta Educacional nas creches: Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado” coordenada pela Prof.^a Dr.^a Raquel Fontes Borghi, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, sendo que essa dá continuidade à pesquisa interinstitucional

“Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica: Análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo”¹.

Nosso foco de estudo recaiu sobre a modalidade de parceria: oferta de vagas na educação infantil por instituições privadas subvencionadas pelo Poder Público, pois a pesquisa interinstitucional identificou um grande número de municípios com convênios, e os casos estudados evidenciaram diferentes arranjos entre a esfera pública e instituições privadas tanto *stricto sensu* como do chamado “terceiro setor”. De acordo com o Banco de Dados resultante da pesquisa acima citada, dos 645 municípios paulistas, 138 declararam ter parceria para oferta de vagas na educação infantil. Destes 138 municípios, selecionamos para estudo os municípios que apresentam ter mais de 500.000 habitantes, conforme o Censo realizado em 2000, em um total de 6 municípios que apresentam parceria.

Como Borghi (2009) utilizamos o termo **creche conveniada** para todas as modalidades de instituições educacionais subvencionadas pelo poder público, tendo em vista ser o convênio o instrumento legal adotado para formalização dessa parceria. Cabe ressaltar que, apesar da denominação ‘creche’, que legalmente se refere à educação da criança de 0 a 3 anos, estas instituições, muitas vezes, atendem crianças de 0 a 6 anos. O termo **parceria**, aqui adotado, designa os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada, entendendo, como Bezerra (2008), que a expressão parceria público-privada: “[...] implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.” (p. 62-63).

A pesquisa interinstitucional citada identificou novos arranjos institucionais entre o público e o privado para a oferta educacional. Como exemplo destes novos arranjos, podemos citar o Programa Bolsa Creche – existente nos municípios de Piracicaba e Hortolândia – que consiste em um formato de financiamento adotado para ampliação da oferta de vagas na educação infantil. Este modelo inova em relação ao modelo tradicional, pois há uma subvenção de recursos públicos à iniciativa privada *stricto*

¹ Pesquisa financiada pela Fapesp e coordenada pela Prof.^a Dr.^a Theresa Adrião.

sensu, que se dá a partir do repasse de recursos considerando um valor *per capita* para cada aluno atendido gratuitamente pela instituição privada. (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2009).

A Constituição Federal de 1988 – CF 88 - e a LDB 9394/96, determinaram fatores essenciais para a reorganização da educação infantil no Brasil, pois até então o atendimento às crianças pequenas teve um caráter predominantemente ou exclusivamente assistencial não sendo considerado como atividade de natureza educacional (ADRIÃO, 2007).

Nesse mesmo período, em contraposição aos avanços legais referentes à assunção pelo Estado da oferta de educação infantil, a prática tradicional dos convênios/parcerias entre o poder público municipal e as chamadas creches conveniadas foi mantida e até aprofundada. A municipalização do ensino fundamental, decorrente principalmente da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef (1996), e a consequente prioridade dada pelos municípios ao ensino fundamental, contribuíram no estado de São Paulo, para reforçar o tradicional atendimento da educação infantil realizado por instituições privadas sem fins lucrativos em convênios com as prefeituras (BORGHI, 2009).

Segundo Adrião (2007), o atendimento em creches tem o seu início a partir de iniciativas não só do poder público, mas também das próprias comunidades para o atendimento de suas necessidades. Foi principalmente em instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que este atendimento se constituiu no país. Contudo, tais instituições receberam subsídios públicos, razão pela qual o Estado, ou a ausência deste na oferta dessa política, aparece, desde sempre, como indutor da propagação de convênios entre a esfera pública e a privada. Esse formato de oferta aludia ou na total ausência de atendimento público à faixa etária ou na coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos subsidiadas por recursos públicos.

Costa (2005) afirma que foi da conjunção de tendências – incentivo ao comunitarismo e discurso anti-estatal - que brotaram muitas experiências de escolas comunitárias, formando, em algumas circunstâncias, verdadeiras redes paralelas aos

sistemas estatais. Em algumas (poucas) circunstâncias, verdadeiros programas de sustentação foram gerados, configurando autênticas redes paralelas de escolas, sob forte patrocínio público, mas obedecendo a regras e procedimentos em muito diferentes daqueles a que as escolas “normais” deveriam se curvar.

A origem das creches conveniadas, que em sua grande maioria se constituem a partir de iniciativas comunitárias para a expansão do atendimento à criança pequena das camadas populares, pode explicar o fato de tais instituições serem marcadas pela precariedade de infra-estrutura, de pessoal, de condições de trabalho e de atendimento (ADRIÃO, 2007). Os trabalhos de Cruz (2001), em Fortaleza, Susin (2008), em Porto Alegre e Costa (2005), no Rio de Janeiro, evidenciam as deficiências das instituições privadas sem fins lucrativos responsáveis pela oferta educacional da criança pequena.

Analisando a distribuição de responsabilidades pela educação básica entre estados e municípios no decorrer dos últimos anos no Brasil, e baseados nos dados do Censo Escolar do Inep, constata-se uma mudança no perfil de atendimento educacional no país. Com o Fundef em vigor, a partir de 1997, percebe-se um aumento progressivo da participação da rede municipal, que no período de 1991 a 1996 suas matrículas respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, já em 2006 atinge 52% das matrículas públicas. Pois, ao atrelar parcela dos recursos vinculados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, este fundo incitou um processo de municipalização sem precedentes no Brasil. A isto, adiciona-se também o impacto negativo no atendimento da educação infantil e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Tal mudança pouco colaborou para aumentar a eficiência de gestão do sistema e tão pouco a qualidade do ensino (PINTO, 2007).

Pinto (2007) aponta, ainda, os efeitos do ponto de vista da gestão dos sistemas de ensino: o Fundeb resgatou o conceito de educação básica como um direito, onde estão incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica. Logo, estados e municípios não terão mais pretextos para investir apenas no ensino fundamental regular como acontecia com o Fundef. No Fundeb foram incluídas as matrículas da educação infantil e da educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos. Essa inclusão decorreu da constatação de que um número significativo de prefeituras

mantém convênios com aquelas instituições e sua exclusão significaria deixar milhares de crianças sem atendimento. O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto.

Para além dos tradicionais convênios do Poder Público municipal com instituições sem fins lucrativos para o atendimento em creches, o fato é que novos arranjos vem se multiplicando e se firmando.

Assim como Oliveira (2010), consideramos que a ampliação de parcerias entre o poder público e instituições privadas foi incentivada pelo contido no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE - de 1995. Tal Plano marca o início de uma reforma do Estado como resposta a uma suposta crise de eficácia da administração pública e propõe a adoção da administração gerencial.

Consideramos, também, que a tendência de consolidação de parcerias/convênios entre municípios paulistas e a iniciativa privada venha sendo induzida pelos processos de descentralização da educação pública paulista, cuja principal medida foi a municipalização do ensino fundamental introduzida no Estado de São Paulo a partir, principalmente de 1996 (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

Justificativas como maior eficiência, participação, controle social e menor custos são utilizadas a favor das parcerias entre o setor público e a iniciativa privada. No entanto, tais parcerias também podem ser consideradas estratégias para driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - e o limite de gastos com pessoal nela estabelecido, bem como ampliar espaços de atuação e lucro do setor privado. Os serviços sociais são atualmente considerados uma área em expansão na qual lucros consideráveis podem ser obtidos (BORGHI, 2009; DOMICIANO, 2009).

Considera-se que as atuais relações entre as esferas pública e privada na oferta da educação infantil, com suas continuidades e rupturas, representam uma tendência à privatização “entendida em sentido amplo, de modo a abranger a todos os institutos de que o Estado vem lançando mão para diminuir o seu aparelhamento administrativo, o

seu quadro de pessoal, o regime jurídico administrativo a que se sujeita” (DI PIETRO, 2005, p. s/n). Dessa forma, a consolidação da tradicional relação entre as esferas pública e privada para a oferta da educação infantil, seus novos contornos e incentivos fazem ressurgir as discussões sobre o público, o privado e o estatal.

Acreditamos como Costa (2005), que há diferenças entre o modelo de creches conveniadas que adquiriu a denominação genérica de “escolas comunitárias” e as propostas agora apresentadas. Segundo Costa (2005), no final da década de 1970 e início da década de 1980, esse modelo surgiu a partir de duas motivações distintas – primeiro, o discurso antiescolar promovido por intelectuais e políticos que sustentava a criação de alternativas aos sistemas escolares oficiais. Segundo,

[...] agências internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), associações religiosas, entidades filantrópicas e agências internas a máquinas estatais estimulavam um certo tipo de comunitarismo como forma de expandir o atendimento educacional a setores excluídos do acesso a ele (COSTA, 2005, p. 17).

No primeiro caso, observa-se a constituição de convênios com instituições filantrópicas e/ou assistenciais para dar conta do atendimento das crianças pequenas.

No segundo caso, outros arranjos vêm sendo observados – como o estímulo à ampliação de parcerias público-privado e participação da sociedade civil no atendimento dessa etapa de ensino. Passa-se das instituições consideradas legalmente “privadas sem fins lucrativos” para instituições consideradas “públicas não-estatais” - o que corresponde à subvenção, pelas prefeituras, de vagas em instituições privadas *stricto sensu*, como o, já citado, Programa Bolsa Creche.

A partir do que foi explicitado, consideramos que a criação do Fundeb, deverá contribuir para a consolidação e aprofundamento da tradição de convênios e parcerias entre o setor público e o privado na oferta de educação infantil, como já afirmaram Pinto (2007) e Arelaro (2008).

Para identificação e análise dos novos arranjos a realização da pesquisa deu-se, no primeiro momento, por meio de levantamento e análise bibliográfica que tratavam, direta ou indiretamente, da temática, da qual constituiu fonte teórica, possibilitando fundamentar a análise dos dados obtidos que se deu de forma qualitativa, buscando

identificar tendências. A abordagem qualitativa de pesquisa, segundo Lüdke e André (1986) “[...] é rica em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada” (p. 18).

No segundo momento ocorreu o levantamento, a organização e análise das informações sobre os 6 municípios paulistas selecionados (municípios com mais de 500.000 habitantes: Campinas, Guarulhos, Ribeirão Preto, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo) a partir de contatos telefônicos diretos com os secretários municipais de educação e/ou coordenadores/supervisores de educação infantil, para os quais enviamos ofícios de solicitação (via *e-mail*) para autorização das informações prestadas.

Para complementar as informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa utilizamos dados disponibilizados no Banco de Dados do Greppe, nos *sites* oficiais dos municípios e nos *sites* governamentais.

O presente trabalho está dividido em cinco partes: esta introdução; o primeiro capítulo, no qual apresentamos um panorama da história da educação infantil brasileira; o segundo capítulo, no qual caracterizamos os municípios, a situação da educação infantil em cada município e os convênios; o terceiro capítulo, no qual se têm as análises das tendências encontradas, e por fim, as considerações finais onde apresentamos uma análise geral da pesquisa.

2. UM PANORAMA DA EDUCAÇÃO INFANTIL (NO BRASIL)

2.1. A Educação Infantil na Legislação atual

“Entender a legislação atual referente à educação infantil – creches e pré-escolas – pressupõe conhecer um pouco de seu percurso ao longo da história educacional brasileira” (CORRÊA, 2007, p. 13).

Assim, trazemos uma síntese das principais legislações vigentes no país: a Constituição Federal de 1988 (CF 88); o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) e; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Corrêa (2007) aponta que conhecer a legislação é importante não apenas para se buscar a efetivação de direito das crianças, no caso da educação infantil, como também para se ter uma ideia sobre como o nosso país é tão competente para fazer boas leis quanto o é para não cumpri-las.

Como sabemos, historicamente “o atendimento à criança pequena teve um caráter predominante ou exclusivamente assistencial não sendo concebido como atividade de natureza educacional até a Constituição Federal de 1988” (ADRIÃO, 2007, p. 4).

As creches, atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade, surgiram como trabalho beneficente para o atendimento às populações de mais baixa renda e, ao serem oficialmente oferecidas pelo Estado, vincularam-se aos seus órgãos de assistência e bem-estar social. Já os jardins de infância e as pré-escolas, atendimento às crianças de 4 a 6 anos de idade, vincularam-se desde o início aos órgãos ou sistemas educacionais (CORRÊA, 2007).

A CF 88, em seu Artigo 208, inciso IV, traz o aspecto mais importante para a educação infantil, quando assegura que **o dever do Estado com a educação será**

efetivado mediante a garantia de: atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (BRASIL, 1988).

A Constituição instituiu um novo direito, atribuindo um novo dever ao Estado. A redação dada à Constituição é clara: “a oferta da educação infantil em creches e pré-escolas é um dever do Estado e um direito de todas as crianças de 0 a 6 anos de idade. Embora a matrícula não seja obrigatória, cabendo às famílias decidirem se querem ou não colocar suas crianças [...] na escola, para o Estado o oferecimento não é uma opção, mas um dever” (CORRÊA, 2007, p. 18).

O Artigo 205, da CF 88, designa que a educação é **direito de todos, dever do Estado e da família**, que deve ser **promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho**. (BRASIL, 1988). Neste artigo, vale ressaltar a relevância, para a educação infantil, dos conceitos do “direito ao acesso para todos e os objetivos de pleno desenvolvimento da pessoa” (CORRÊA, 2007, p. 19).

Corrêa (2007) destaca, do Artigo 206 da CF 88, os incisos I e VII. O inciso I traz a **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola**. Este preceito ratifica o direito de acesso a todas as crianças, o que pode ajudar a pressionar o Estado ao aumento na oferta de vagas. O inciso VII assinala a **garantia de padrão de qualidade**. “Garantir padrão de qualidade é condição que jamais pode-se perder de vista, dado que na história da educação infantil brasileira a marca de sua origem, bem como a de sua expansão, sempre foi a precariedade. É preciso, assim, combinar quantidade – ampliação na oferta e acesso a todos que a queiram – com qualidade (p. 19).

O Artigo 209 da CF 88 assegura que **o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; e II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público**. (BRASIL, 1988). Isto significa um notável progresso, visto que pode, se não impedir, pelo menos tolher a existência de instituições privadas de educação infantil sem nenhuma preocupação com a qualidade do serviço (CORRÊA, 2007).

Corrêa (2007) ainda aponta outro Artigo fundamental da CF 88, o 212, que diz respeito à vinculação de percentuais mínimos de gastos da receita de impostos com educação para cada ente federativo - União, 18%; Estados, Distrito Federal e municípios, 25%. “Esta ideia expressa na lei faz-se relevante porque como já demonstraram alguns estudos, nos períodos em que essa vinculação esteve firmada pela Constituição Federal os gastos com educação no país foram significativamente maiores.” (p. 20).

A CF 88, em seu Artigo 30, inciso VI, traz que **compete aos municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.** (BRASIL, 1988). Assim, “não apenas o Estado tem deveres diretos para com a educação infantil, como também a União, não podendo estas duas instâncias furtarem-se de suas responsabilidades sob a alegação de que caberia apenas ao município a oferta dessa educação” (CORRÊA, 2007, p. 21).

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei nº 8.069, de 1990, em seu conteúdo, é significativo no que tange às propostas de garantias e direitos para a infância e a adolescência. Em seus artigos 3º e 4º, o ECA traz ênfase e a amplitude dos direitos, destes dois grupos etários, e a ideia de garantia de prioridade no atendimento a esses direitos:

Art. 3º – A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana [...]

Art. 4º – É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, **com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos [...]

Parágrafo único – A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (CORRÊA, 2007, p. 23, grifo nosso)

Relacionado à educação, o ECA reafirma o texto constitucional, agregando alguns tênues, porém significativos detalhes. No Artigo 53, ao tratar do direito à educação, especifica que esta deve garantir, entre outros aspectos, o **direito de ser respeitado por seus educadores.** (BRASIL, 1990). Na educação infantil, este direito é imprescindível, visto que, por sua pouca idade, a criança é limitada na sua auto-defesa.

Há ainda, no Artigo 53, o Parágrafo Único que traz uma tênue diferença entre a CF 88 e o ECA. Na Constituição, em seu Artigo 206, afirma-se somente que um dos princípios sob os quais o ensino será ministrado é o da **gestão democrática do ensino público, na forma da lei**. (BRASIL, 1990). Já o Parágrafo Único, do Artigo 53, do ECA, não fala especificamente em gestão, mas

a pressupõe de modo que a participação da famílias nos rumos da escola – um dos pilares da gestão democrática – é indicada numa perspectiva que [...] poderíamos classificar como arrojada: “É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como *participar da definição das propostas educacionais*.” (CORRÊA, 2007, p. 24, grifo da autora)

Por fim, o Artigo 54 reafirma o dever do Estado em garantir, entre outras coisas, o **atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade**. (BRASIL, 1990).

Apresentamos agora o que a LDB traz referente à educação infantil. Vale ressaltar que a LDB trouxe “consigo algumas conquistas históricas, mas também apresenta limitações e até mesmo perdas para as camadas populares no que se refere à educação.” (CORRÊA, 2007, p. 24)

O Artigo 29 assegura que “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.” (BRASIL, 1996). Já o Artigo 31 define que “Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro de seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.” (BRASIL, 1996). Ambos são significativos visto que trazem um novo conceito, no plano legal, sobre as necessidades da criança nessa faixa etária e seu desenvolvimento global. (CORRÊA, 2007)

Um aspecto muito relevante que a LDB traz está no inciso IV do Artigo 4º, ao tratar do dever do Estado com a educação: “atendimento **gratuito** em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade. A expressão ‘gratuito’ não aparecia na CF 88 e tampouco no ECA”. (CORRÊA, 2007, p. 25, grifo nosso)

A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, trouxe uma alteração, no que diz respeito à educação infantil, no Art. 6º da LDB que passou a ter a seguinte redação: “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a **matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental**”, e em 2006 foi instituído o ensino fundamental obrigatório com duração de nove anos, pela Lei nº 11.274.

Mais recentemente temos a aprovação da Emenda Constitucional - EC nº 59 de 11 de novembro de 2009, que prescreve a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos, tendo o Poder Público até 2016 para a sua implantação. Essa mesma emenda altera o parágrafo 3º do Art. 212 da CF 88, que passa a vigorar com a seguinte redação: “§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.”(NR)” (BRASIL, 2009). Pelo disposto, acredita-se que nos próximos anos haverá uma demanda crescente por educação infantil, já que o ensino passa a ser obrigatório a partir dos quatro anos de idade, o que fará com que os municípios ampliem suas redes. Importante também é que o §3º aponta para a necessidade de recursos que assegurem o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, levando em conta a universalização, garantia do padrão de qualidade e equidade, daí também a provável ampliação de parcerias/convênios.

Corrêa (2007), ainda fala sobre a relevância da LDB:

[...] o que a LDB traz de essencialmente importante para a educação infantil é o fato de tê-la incorporado como a primeira etapa da “educação básica nacional”, que além da educação infantil também é composta pelo ensino fundamental e pelo ensino médio. O que significa dizer que a partir daí a educação infantil passa a fazer parte dos sistemas, das estruturas regulares de ensino, trazendo como consequências para estes não apenas o seu efetivo oferecimento [...], mas também a sua normatização e a sua fiscalização.” (p. 25)

Em seu Artigo 30, a LDB define uma nomenclatura e uma faixa etária correspondente, subdividindo a educação infantil, primeira etapa da educação básica, em duas etapas: **creche** para crianças de 0 a 3 anos e **pré-escolas** para crianças de 4 a 6 anos de idade. (BRASIL, 1996).

Em seu inciso IX, o artigo 4º da LDB prevê a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de

insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem.” (BRASIL, 1996). O Artigo 25, por sua vez, assegura que “será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento”; e, em seu Parágrafo Único, que “cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo”. (BRASIL, 1996)

Como sabemos, o atendimento público brasileiro à criança de 0 a 6 anos de idade foi marcado pela precariedade e falta de qualidade em diversos sentidos. Se por um lado a lei estabelece padrões mínimos de qualidade, por outro lado ela abre possibilidade para que cada sistema de ensino adeque-se de acordo com suas condições de oferta e garantia desses padrões. É claro que não adiantaria estabelecer padrões rígidos e idênticos em todo o país, visto que sabemos das grandes diferenças em termos de capacidade financeira nos diversos Estados e municípios brasileiros. Contudo, faz-se necessário estar alerta para que esta “flexibilidade” não termine se transformando em mais uma justificativa para um atendimento precário. (CORRÊA, 2007, p. 26-27)

A LDB, ainda, diferencia os tipos de instituições de educação infantil, podendo ser públicas ou privadas, conforme o Artigo 19, incisos I e II:

- I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
- II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (BRASIL, 1996).

O Artigo 20, da LDB, apresenta os tipos de instituições privadas de ensino, sendo divididas em três 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 grupo 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).

Estes são os tipos de instituições públicas e privadas que atendem a educação infantil no país. Assim como Oliveira (2010), neste trabalho “entendemos por escolas privadas todas as que não são de propriedade do Poder Estatal (federal, estadual, municipal): tanto as privadas com objetivos declaradamente empresariais (lucrativos) quanto as confessionais, comunitárias e filantrópicas, que alegam não ter fins lucrativos” (p. 27).

Com as palavras de Corrêa (2007) se finda este item:

[...] tanto a oferta de educação infantil – com mais vagas e padrões mínimos de qualidade – quanto a formação dos seus profissionais, implicam investimentos cujos montantes não são nada pequenos.

A verdade é que ainda vigora o discurso de que faltam recursos para a educação infantil em vistas das “prioridades” do país, no caso, o ensino fundamental. Entretanto, é preciso enfatizar que, na verdade, o que falta é disposição política por parte do governo para investir – ou gastar – com a educação pública de um modo geral. Assim, o embate para que a educação pública em nosso país seja de fato um direito, incluindo a educação infantil, passa, entre outras coisas, pela discussão e pelo acompanhamento das fontes de financiamento e das formas de sua utilização. (p. 30).

2.2. Financiamento da Educação Infantil

O reconhecimento do direito à Educação Infantil (EI) como um dever do Estado pela Constituição Federal de 1988 (CF 88) reflete um processo de esclarecimento e reconhecimento da importância desse atendimento educacional à primeira infância e também pelo aumento das reivindicações de movimentos sociais por instituições educacionais para atendimento dos filhos de mães trabalhadoras (SILVEIRA, 2010).

Incorporado como um direito fundamental da criança e não mais da assistência ou do amparo social, compete prioritariamente aos municípios a sua oferta. Do ponto de vista legal, o direito à Educação Infantil está contemplado, mas seu atendimento precisa ser ampliado (SILVEIRA, 2010).

O documento final da Conferência Nacional da Educação Básica, realizada em 2008, traz que:

O **financiamento da educação** constitui tarefa complexa no País, devido ao envolvimento dos diferentes entes federados e a esfera privada, bem como à falta de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, à ambígua relação entre o público e o privado, à definição do **custo-aluno-qualidade** da educação, que dificultam o processo de otimização das políticas

de financiamento e de gestão transparente no uso, definição e aplicação dos recursos.

[...] O financiamento da educação envolve, a definição das condições materiais e de recursos para a formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais e dos programas e ações a elas relacionados. Também envolve os processos de gestão, controle e fiscalização dos recursos. Tudo isso deve trazer de volta a reflexão da necessidade de sua vinculação ao produto interno bruto (PIB), em percentuais bem acima dos hoje praticados, dado que os atuais se mostram insuficientes ao ressarcimento da dívida histórica do Estado para com a educação brasileira. O custo-aluno-qualidade deve ser a principal referência no âmbito do financiamento da educação. (CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008, p. 51-52).

Historicamente, a oferta da educação infantil no Brasil foi delegada a instituições filantrópicas e ou assistenciais. Mais recentemente, tendo em vista a previsão constitucional da educação infantil como direito da criança e dever do Estado, aprofunda-se o descompasso entre as definições legais e as políticas de financiamento, o que levou os governos municipais, responsáveis pelo atendimento a essa etapa de escolaridade a aprofundarem sua “dependência” do setor privado ao implementarem políticas alternativas de atendimento. Também o Ministério Público, com ações contra as Prefeituras e exigência de abertura de vagas na educação infantil tem contribuído para este quadro contraditório, em que o acesso e a precariedade são dois lados da mesma questão.

Silveira (2010) corrobora com tal informação:

São Paulo e o Rio Grande do Sul são os dois estados brasileiros que mais recebem processos anualmente e têm processos parados. Em São Paulo o número de processos novos não acompanha o ritmo de processos encerrados. De cada dez ações apenas duas são julgadas no ano. Esses dados retrataram a morosidade do sistema, principalmente em primeira instância, não atendendo satisfatoriamente os demandantes. E cada vez mais os conflitos são levados a litígio judicial e os magistrados tendo um aumento da carga de trabalho. (p. 62)

Ramos (2003) aponta que análises sobre a crise do Estado e outras sobre sua incapacidade de dar respostas efetivas à questão social, sobre a falência das políticas públicas e sua necessidade de reforma mostraram que a sociedade está em movimento. Diante do avanço da pobreza e da limitação da ação social do Estado em atender as demandas, o avanço do ideário de uma sociedade solidária vem se colocando como desafio.

Ramos (2003), ainda, acrescenta que apesar da presença de Entidades Sociais atuando sobre a questão social ter larga tradição, a expansão de iniciativas civis variadas, cujo número de organizações e de iniciativas privadas, que atuam em benefício público, tem aumentado, é sinal de um movimento com ideais solidários, que vem crescendo desde o final da década de 90. Assim,

a sociedade está se defrontando cada vez mais com a presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público (estatal e não estatal). Estas organizações têm, muitas vezes, procurado substituir o Estado em suas responsabilidades. Consideramos, contudo, que esse não é um ideal a ser defendido ou perseguido. Entendemos que o Estado não pode repassar sua competência de gerir políticas públicas e de garantir atendimento universalizado. (RAMOS, 2003, p. 14)

Para entendermos melhor como surgiu a ideia de parceria entre os setores público e privado, temos a contribuição de Ramos (2003) que apresenta o caso do município de São Paulo:

Em meados dos anos 60, diminuem as exigências quanto às instalações físicas e propostas mais simples foram aceitas, contando com a participação da comunidade, já que havia dificuldades em manter atendimento à infância conforme as regras definidas pelo Estado. Os crescentes índices de desnutrição, mortalidade infantil e o número insuficiente de creches para atender as crianças levaram o Estado a procurar “parcerias” com a comunidade para encontrar soluções alternativas. Surgem os “centros de recreação” com o objetivo da guarda adequada das crianças a baixo custo, com atendimento feito à base de voluntariado, sendo que apenas alguns técnicos (necessários para a supervisão e coordenação de serviços) seriam remunerados. (p. 39)

Várias são as experiências de programas municipais de apoio e financiamento a iniciativas privadas – comunitárias, filantrópicas, e confessionais. Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo são alguns exemplos de grandes cidades que mantêm parceria com instituições da sociedade civil, mediante convênios firmados entre o Executivo municipal e entidades mantenedoras das instituições privadas. O objetivo é oferecer educação infantil gratuita em espaços privados, para o que se compromete o poder público a financiar parte ou a totalidade do custo desse atendimento. Por essa razão, entende-se que, no caso da creche há uma construção histórica da relação público-privado pela qual se naturalizou o repasse de recursos públicos para instituições sem fins lucrativos. (BORGHI, 2009).

A origem das creches conveniadas, que em sua grande maioria se estabelece a partir de iniciativas comunitárias para a expansão do atendimento à criança pequena

das camadas populares, pode explicar o fato de tais instituições serem marcadas pela precariedade de infra-estrutura, de pessoal, de condições de trabalho e de atendimento. Os trabalhos de Cruz (2001) em Fortaleza, Susin (2008) em Porto Alegre e Costa (2005) no Rio de Janeiro evidenciam as deficiências das instituições privadas sem fins lucrativos responsáveis pela oferta educacional da criança pequena. (BORGHI, 2009).

Tradicionalmente os convênios eram realizados com instituições privadas sem fins lucrativos. No entanto, os casos de Hortolândia e Piracicaba, com a implantação do Programa Bolsa Creche (DOMICIANO, 2009), inovam este modelo tradicional incluindo a subvenção pública a instituições privadas com fins lucrativos. Outra ruptura com o modelo tradicional é o fato das matrículas do Programa Bolsa Creche, inclusive das escolas privadas *stricto sensu*, serem contabilizadas como vagas públicas, situação que encobre as estatísticas de oferta educativa e ilustra a tendência à privatização entendida em sentido amplo, ao abranger todas as formas de que o Estado vem lançando mão para diminuir o seu aparelhamento administrativo, o seu quadro de pessoal e o regime jurídico administrativo a que se sujeita.

Vejamos, agora, o que a legislação brasileira fala sobre o financiamento da educação.

No texto da Constituição, o financiamento da educação é tratado, diretamente, apenas nos Arts. 212, 213 e no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O Art. 212 prevê a vinculação de recursos, o 213 a possibilidade de transferência de recursos para as escolas privadas e o 60 do ADCT prevê o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. (OLIVEIRA, 2007).

Na LDB, o financiamento da educação é mais detalhado. O Art. 68 especifica as fontes de recursos para a educação:

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I- receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- II- receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III- receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV- receita de incentivos fiscais;
- V- outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996)

Mencionemos assim, baseados na CF 88, quais são os impostos previstos no inciso I, do Art. 68 da LDB. São eles, imposto de:

- Na esfera da União: importação de produtos estrangeiros (II); exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); a renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários (IOF); a propriedade territorial rural (ITR); grandes fortunas (IGF);
- Na esfera dos Estados: transmissão “causa mortis” e doação, de quaisquer bens ou direitos; circulação de mercadorias e serviços (ICMS); propriedade de veículos automotivos (IPVA); adicional de 5% sobre o I.R.;
- Na esfera dos municípios: predial territorial urbano (IPTU); transmissão “inter-vivos”; vendas a varejo de combustíveis, líquidos e gasosos; serviços de qualquer natureza (ISS). (OLIVEIRA, 2007)

A receita de transferências constitucionais e outras transferências, a que se refere o inciso II, do Art. 68 da LDB, diz respeito às transferências de recursos que são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública. Podem-se citar com exemplos os Fundos de Participação de Estados e Municípios. Os fundos de participação são formas de repasse de recursos do governo federal para estados e Distrito Federal (FPE) e para municípios (FPM). (OLIVEIRA, 2007)

O inciso III menciona também como fonte a receita do salário-educação e de outras contribuições sociais. Oliveira (2007) explica que a contribuição social é forma de financiamento direto da seguridade e dos direitos sociais, pelos que participam do mesmo grupo econômico, assim na posição de patrão que na de empregado. O salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas à educação fundamental, regular ou supletiva, podendo ser destinada à educação de seus funcionários e aos filhos destes ou ser recolhida aos cofres públicos para posterior aplicação nesta etapa de ensino.

Receita de incentivos fiscais, inciso IV do referido Artigo, se refere às isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos

agentes econômicos. Concede-se um abatimento, ou mesmo, a isenção, por um determinado período de tempo, de certo tributo a fim de que investimentos sejam pelos potenciais devedores em regiões ou setores de interesse. (OLIVEIRA, 2007)

Oliveira (2007) aponta, ainda, a última fonte de recursos para educação prevista no Art.68, inciso V, é uma prescrição geral: outros recursos previstos em lei. Isso significa que a LDB prevê a possibilidade de estabelecimento de outras fontes de recurso para a educação, desde que devidamente estabelecidos por legislação competente.

Sobre a vinculação de recursos, Oliveira (2007) assinala que esta é a previsão, no texto constitucional, de uma alíquota mínima da receita de impostos a ser aplicada em educação. A CF 88, em seu Art. 212 fala sobre a vinculação, todavia, a LDB, no Art. 69, a detalha melhor:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do **ensino público**. (BRASIL, 1996, grifo nosso)

A CF 88 contemplou a permissão de repasses de recursos públicos para a escola privada, ainda que, pela primeira vez em nossa legislação educacional, o fizesse restritivamente (OLIVEIRA, 2007). O Art. 213 da LDB traz a seguinte redação

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e 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, 1996)

O Art. 77 da LDB traz alguns acréscimos ao Art. 213 da CF 88, mas não altera qualitativamente o texto original. Sendo mais relevante o inciso IV, que acresceu a exigência de que as instituições privadas prestem contas dos recursos recebidos ao Poder Público. (OLIVEIRA, 2007)

A Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996 (EC-14/96) modificou o Art. 60 do ADCT e redefiniu o papel da União e as responsabilidades dos demais entes

federados, quanto à manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis e criou o Fundef. O mesmo foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O Fundef representou uma subvinculação dos recursos vinculados à educação. Este fundo, de natureza contábil foi instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal a partir de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006.

O Fundo não significou um aumento de verbas para educação, mas a realocação de recursos de outros níveis de ensino para a educação básica. Segundo Borghi (2002) para que os municípios investissem 60% dos 25% destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, grande parte deles precisou reduzir os gastos que vinham realizando com a Educação Infantil, com o Ensino Fundamental supletivo, e/ou com o Ensino Fundamental regular da rede estadual.

Para Arelaro (2008) “Essa medida impediu, na prática, a utilização de parte significativa dos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino em outras etapas de ensino que não a do fundamental.” (p. 51-52). O fundo provocou um desestímulo de investimentos, por parte dos poderes públicos na educação infantil, na educação de jovens e adultos e mesmo no ensino médio. (ARELARO, 2008; BORGHI, 2002; PINTO, 2002). Pinto (2002) aponta ainda, que a diretriz adotada durante o governo em que foi aprovado o Fundef foi a de que os recursos existentes para financiamento da educação eram suficientes, sendo necessário apenas otimizar a utilização.

Dessa forma uma das consequências mais desastrosas do Fundef foi a redução dos gastos com os outros níveis e modalidades de ensino, o que para a educação infantil significou um grande prejuízo. Para Jesus (2008) não existiu investimento em educação infantil na perspectiva do Fundef. Guimarães e Pinto (2001) apontam que os recursos que eram “[...] aplicados na educação infantil, aparentemente, foram carreados, por municípios e Estados, para o ensino fundamental, levando ao quadro de estagnação de oferta de vagas.” (p. 97).

Com o término do prazo de validade do Fundef previsto para dezembro de 2006, configurou-se um colapso no sistema de financiamento, pois os municípios não teriam como arcar com os alunos sob sua responsabilidade, enquanto os governos estaduais

ficariam numa situação confortável. Tendo em vista esse cenário, por meio da Emenda Constitucional nº 53 (EC/53) foi criado o Fundeb, posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O Fundeb abrange toda a educação básica: a educação infantil (creches e pré-escolas), o ensino fundamental, o ensino médio, em todas as modalidades inclusive a educação especial e a educação de jovens e adultos. Assim como o Fundef, o Fundeb é um fundo de natureza contábil, instituído em cada unidade da federação, com duração de 14 anos. Com o alcance do Fundeb sobre toda a educação básica, novos impostos foram incorporados para compor o fundo, entretanto, não há nenhuma fonte nova de recursos.

Outro aspecto relevante para este trabalho é a autorização de financiamento do setor privado com recursos públicos, que a regulamentação do Fundo permitiu em várias modalidades de ensino, admitindo a inclusão, no cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil dos municípios, oferecidas em creches para crianças até 3 anos de idade, as realizadas pelas instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que conveniadas com o Poder Público (ARELARO, 2008). Para a pré-escola admitiu-se o cômputo das matrículas até o ano de 2010, já as creches não foi estabelecido prazo para o encerramento do repasse (Lei 11.494/07; Art. 8º, §1º). Ao que tudo indica, o fundo mantém a política de convênios para oferta de vagas na educação infantil.

Ainda no que se refere às instituições conveniadas, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) elaborou, em 2009, o documento “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil”, que expõe como formular uma política municipal de educação infantil de conveniamento a partir dos recursos do Fundeb.

Não menos importante e relacionado à expansão de parcerias/convênios é o que aponta Campos (1988) a partir do ponto de vista das políticas públicas: onde o repasse às entidades privadas consideradas sem fins lucrativos é justificado com argumentos

ligados a maior eficiência e custos mais baixos do que os dos serviços prestados diretamente pelo Estado.

Para Arelaro (2008) os custos com as creches diretas são mais altos do que com as privadas, particularmente os das filantrópicas e comunitárias, dessa forma pressupõe-se que os municípios busquem alternativas menos onerosas para dar conta da grande pressão de demanda desta etapa de ensino, “é de supor que a busca pela manutenção e expansão das parcerias firmadas com o setor privado sejam consolidadas.” (p. 61).

Pelo exposto, podemos observar quão notável foi e é o papel do Fundef e do Fundeb para o aumento de parcerias entre as prefeituras e a iniciativa privada como mecanismo para assegurar o cumprimento de suas responsabilidades legais frente à educação infantil, onde diferentes municípios têm apresentado convênios, e os estudados têm evidenciado diferentes arranjos entre a esfera pública e instituições privadas tanto *stricto sensu* como do chamado terceiro setor.

Quanto ao atendimento à demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento, observa-se que, frente às mudanças ocorridas no sistema educacional brasileiro, a partir das reformulações legais da década de 1990, que trouxeram maiores incumbências aos municípios, tem-se visualizado a busca de diferentes estratégias, por parte das prefeituras, para assegurar o cumprimento de suas responsabilidades legais, sendo a mais comum delas a política de convênio com instituições privadas, inclusive com fins lucrativos, que superam as formas tradicionais de parcerias com instituições filantrópicas ou comunitárias (COSTA, 2005) adotadas por alguns municípios para o atendimento à educação infantil.

Deste modo, diversas administrações municipais têm optado por apelar às instituições privadas – incluindo o *terceiro setor* e o setor privado *stricto sensu* – para com elas dividir a responsabilidade frente à demanda educacional crescente.

Relembremos que o termo parceria aqui adotado designa os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada, entendendo, como Bezerra (2008), que a expressão parceria público-privada: “[...] implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração

pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.” (p. 62-63).

Por fim, destacamos de Domiciano (2009) a ideia de que o “Fundeb parece inaugurar outras tendências em municípios que atendem a educação infantil mediante convênios com instituições privadas *stricto sensu*” (p. 56).

No próximo capítulo veremos como se tem dado esses novos arranjos, onde apresentaremos os dados coletados nos municípios selecionados para análise.

3. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

3.1. Caracterização geral

Neste capítulo apresentaremos uma caracterização dos 6 municípios selecionados, apontando os dados gerais dos municípios, a situação da educação infantil em cada um e os convênios firmados.

3.1.1. O Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo é uma das 27 unidades federativas do Brasil. Está localizado no sul da região Sudeste e tem como limites os Estados de Minas Gerais (N e NE), e Rio de Janeiro (NE), oceano Atlântico (L), Paraná (S) e Mato Grosso do Sul (O). Ocupa uma área de 248. 808,8 quilômetros quadrados. (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010).

É dividido em 645 municípios, dos quais 295 têm até 10.000 habitantes (muito pequenos); 234 têm de 10.001 a 50.000 habitantes (pequenos); 54 de 50.001 a 100.000 habitantes (médios); 54 de 100.001 a 500.000 habitantes (grandes); 6 de 500.001 a 1 milhão de habitantes (muito grandes) e apenas 2 municípios com mais de 1 milhão de habitantes (metropolitanos).

No período de 2000 a 2009, analisado neste trabalho, dos 8 municípios paulistas muito grandes e metropolitanos, 75%, ou seja, 6 municípios declararam possuir parceria/ convênio com a esfera privada para oferta de vagas na educação infantil².

A história da Educação no Estado de São Paulo é marcada pelo pioneirismo em suas realizações. Contudo, durante a década de 1990, foi dado início a uma série de reformas que anunciaram a “revisão do papel do Estado na prestação de serviços

² Segundo Banco de Dados da pesquisa “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo”

educacionais”. Tais medidas, a maioria delas adotadas por meio de leis, decretos, resoluções, pareceres e indicações legais, tinham a intenção de revolucionar a produtividade dos recursos públicos e racionalizar a estrutura administrativa e a gestão do governo na área educativa.

A meta declarada do governo, que justifica tais ações, foi diminuir a repetência e evasão escolar, dividir a responsabilidade educacional com os municípios, enfim, “enxugar a rede”. Para concretizar esta intenção, entre 1995-1998, foram apresentados projetos que, de forma sintética, são reunidos nos seguintes: implantação da Progressão Continuada no Ensino Fundamental, Reorganização da Rede Física e da Trajetória Escolar no Ensino Fundamental, criação de novo Plano de Carreira para os professores, de Classes de Aceleração, do Programa de Parceria Estado-Município, do SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo).

3.2. Sobre os municípios selecionados

Trazemos aqui, referente a cada município selecionado, os dados gerais, como também os dados da educação infantil e os diferentes arranjos institucionais firmados entre o poder público e as instituições privadas na oferta de vagas para educação infantil.

CAMPINAS

O município de Campinas situa-se a 95 km da capital, pertence à região administrativa de Campinas. Os dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000, apresentaram o número de 969.396 habitantes no município. Na última contagem, no ano de 2007, esse número foi estimado em 1.039.297 habitantes, o que significa um crescimento de 7,21% em sete anos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Campinas, de acordo com o último censo do IBGE, em 2000, é de 0,852, superior ao do Estado de São Paulo que, no mesmo período, correspondia a 0,814. As principais atividades econômicas do

município são a indústria, a construção civil e serviços. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, em 2008, era de R\$ 27.788,98. Responde pelo executivo municipal, na gestão 2011-2012, o prefeito Pedro Serafim, filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Educação no município

Conforme informação da Assistente de Planejamento da Educação Infantil de Campinas, em 1990, as creches passaram a ser de competência da Secretaria Municipal de Educação, não mais da Secretaria Municipal de Assistência Social. Somente em março de 2006 é promulgada a Lei nº 12.501, de 13/03/2006, que institui o Sistema Municipal de Ensino no município de Campinas.

A Lei nº 13.635, de 16/07/2009, do município dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2010, em seu artigo 23 traz que:

Art. 23. O Município aplicará, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal e dos artigos 69, 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96).

Analisemos, a seguir, a evolução das matrículas, nas redes municipal e privada na Educação Infantil no município, dada na tabela abaixo.

Tabela 1: Matrículas na Educação Infantil no município de Campinas (2000-2009)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	5477	0	1324	19511	0	5894
2001	5596	0	1615	18986	0	6533
2002	5732	0	2660	20080	0	8941

2003	5949	0	3519	20318	0	9249
2004	5747	0	3153	20808	0	9773
2005	6096	0	3076	21691	0	9757
2006	6409	0	3335	20971	0	8953
2007	7135	0	3658	18643	0	8505
2008	8172	0	4283	18672	0	9482
2009	8552	0	4229	17368	0	9442

Fonte: 2000-2008 Banco de Dados do Greppe, 2009 Censo Escolar.

Observa-se um crescimento de 56,14% no número de matrículas em creche da rede municipal no período de 2000 a 2009. Entretanto, no ano de 2004 houve uma diminuição no número de matrículas, aumentando novamente no ano seguinte. Em 2007, ano de início do Fundeb, e nos anos seguintes nota-se um aumento de 19,85%.

Nas creches da rede privada houve um aumento considerável de 214,41% no período estudado. Entre os anos de 2003 a 2005 e no ano de 2009 notamos que o número de matrículas cai.

Nas pré-escolas municipais, entre os anos 2000 e 2001, houve um decréscimo de 2,69% no número de matrículas, aumentando 11,17% nos anos seguintes até 2005; a partir de 2006 até o ano de 2009 volta a decrescer o número de matrículas em 19,92%. Na rede privada notamos um aumento de 60,19%, de 2000-2009, no número de matrículas. Observa-se, entre os anos 2005-2007, um decréscimo nas matrículas em 12,97%.

Não há oferta de vagas, pela rede estadual, no período analisado, para educação infantil no município.

Tabela 2: Estabelecimentos de Educação Infantil em Campinas (2000-2006)

Ano	Creche	Pré-escola
-----	--------	------------

	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	55	0	53	124	0	93
2001	56	0	67	120	0	109
2002	57	0	99	125	0	145
2003	56	0	109	130	0	153
2004	57	0	106	131	0	154
2005	58	0	100	130	0	149
2006	76	0	119	136	0	155

Fonte: Edudatabrasil.

A partir dos dados, observamos um crescimento, no número de estabelecimentos municipais com creche, de 38,18%, entre os anos 2000-2006. Já na rede privada esse aumento foi de 124,52%.

O número de estabelecimentos com pré-escola na rede municipal, no período de 2000-2006, aumentou em 50% e na rede privada o aumento foi de 66,66%. No ano de início da parceria, 2002, o número de estabelecimentos municipais com creches aumentou em um estabelecimento; na rede privada com creche houve um aumento de trinta e dois (32) estabelecimentos, ou seja, 47,76% de aumento; a pré-escola municipal aumentou em cinco (5) estabelecimentos e a pré-escola privada apresentou um crescimento de 33,02%.

O convênio

Campinas, no ano de 2009, possuía 39 convênios com instituições de caráter filantrópico que atendem crianças de 4 meses a 5 anos e 11 meses de idade. O primeiro convênio firmado entre o executivo municipal e as instituições conveniadas ocorreu em 2002.

O subsídio é repassado às instituições sob pagamento de um valor *per capita* de acordo com o período de atendimento e a idade das crianças. A prefeitura, ainda, fornece a merenda escolar completa; o transporte escolar, quando há uma grande demanda numa determinada região e vagas em outra região; passe escolar para famílias em vulnerabilidade; uniforme escolar e formação continuada para os profissionais.

A justificativa para opção pelo atendimento conveniado no município é para agilizar o atendimento da grande demanda que há em lista de espera para a educação infantil.

GUARULHOS

O município de Guarulhos situa-se a nordeste da região metropolitana de São Paulo, estando a 15 km da capital. Os dados do último censo realizado pelo IBGE, em 2000, apresentaram o número de 1.072.717 habitantes no município. Na última contagem, no ano de 2007, esse número foi estimado em 1.236.192 habitantes, o que significa um crescimento de 15,23% em sete anos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Guarulhos, de acordo com o último censo do IBGE, em 2000, é de 0,798, inferior ao do Estado de São Paulo que, no mesmo período, correspondia a 0,814. As principais atividades econômicas do município são a indústria, o comércio, a construção civil e serviços. O PIB *per capita*, em 2008, era de R\$ 24.989,21. Responde pelo executivo municipal, na gestão 2009-2012, o prefeito Sebastião Alves de Almeida, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Educação no município

No ano de 2001, as creches de Guarulhos foram integradas ao Sistema Municipal de Ensino.

Analisemos, a seguir, a evolução das matrículas nas redes municipal e privada na Educação Infantil no município dadas na tabela abaixo.

Tabela 3: Matrículas na Educação Infantil no município de Guarulhos (2000-2009)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	351	30	1141	24642	57	5777
2001	378	66	1202	11635	84	6437
2002	589	0	1847	21339	0	7177
2003	1661	0	3060	28092	0	10327
2004	3001	0	3384	30559	0	11483
2005	3799	0	3969	32254	0	11978
2006	6639	0	5550	35568	0	11090
2007	9149	0	5786	23670	0	8586
2008	8491	0	7085	23840	0	9533
2009	8893	0	8769	20058	0	9956

Fonte: 2000-2008 Banco de Dados do Greppe, 2009 Censo Escolar.

A partir dos dados, observamos um crescimento exponencial no número de matrículas em creche na rede municipal de 2.433,61%, e na rede privada de 668,53%. Em Guarulhos, no período de 2000-2001, a rede estadual ofertou vagas em creche, sendo entre 30 e 66 matrículas. É interessante ressaltar que no ano de 2007, ano de início do Fundeb, aumentou em 2.510 o número de matrículas, na rede municipal, em relação ao ano anterior, 2006.

Na pré-escola, o número de matrículas da rede municipal sofreu oscilações, no período de 2000-2009, decrescendo em 18,60%. Na rede privada também houve oscilações, porém no ano de 2009 constatamos um crescimento de 72,33% nas matrículas em relação ao ano de 2000.

A rede estadual, nos anos de 2000 e 2001, ofertou vagas em pré-escolas, apresentando entre 57 e 84 matrículas no período.

Tabela 4: Estabelecimentos de Educação Infantil em Guarulhos (2000-2006)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	5	2	35	66	2	102
2001	6	2	40	66	2	111
2002	10	0	57	77	0	130
2003	15	0	77	86	0	150
2004	22	0	95	86	0	170
2005	27	0	102	88	0	175
2006	34	0	88	128	0	175

Fonte: Edudatabrasil.

Observa-se, um aumento crescente no número de estabelecimentos com creche da rede municipal no período de 2000-2006, sendo esse crescimento de 580%. Na rede privada o aumento foi de 151,42%. É curiosa a queda que ocorreu no ano de 2006 em relação ao ano de 2005, caindo de 102 para 88 estabelecimentos com creche da rede privada. A rede estadual, nos anos de 2000 e 2001, manteve-se com 2 estabelecimentos.

O número de estabelecimentos com pré-escola da rede municipal aumentou em 93,93% no período de 2000-2006. Na rede privada também houve crescimento no número de estabelecimentos, sendo 71,56% no mesmo período. A rede estadual, nos anos de 2000 e 2001, manteve-se com 2 estabelecimentos.

O convênio

O município de Guarulhos, no ano de 2012, possui 54 convênios com instituições filantrópicas e comunitárias que atendem crianças de 4 meses a 5 anos e 11 meses de idade. O primeiro convênio firmado entre o executivo municipal e as instituições conveniadas ocorreu em 2001.

O subsídio é repassado às instituições sob pagamento de um valor *per capita* de acordo com o período de atendimento.

A justificativa para opção pelo atendimento conveniado no município é a demanda existente na região a ser atendida pela creche e a economicidade a ser atingida pela municipalidade.

RIBEIRÃO PRETO

O município de Ribeirão Preto situa-se a 314 km da capital, pertence à região administrativa de Ribeirão Preto. Os dados do último censo realizado pelo IBGE, em 2000, apresentaram o número de 504.923 habitantes no município. Na última contagem, no ano de 2007, esse número foi estimado em 547.417 habitantes, o que significa um crescimento de 8,41% em sete anos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Ribeirão Preto, de acordo com o último censo do IBGE em 2000, é de 0,855, superior ao do Estado de São Paulo que, no mesmo período, correspondia a 0,814. As principais atividades econômicas do município são a indústria, o comércio e serviços. O PIB *per capita*, em 2008, era de R\$ 24.898,11. Responde pelo executivo municipal, na gestão 2009-2012, a prefeita Dárcy da Silva Vera, filiado ao Partido dos Democratas (DEM).

Educação no município

A rede municipal de Ribeirão Preto conta com escolas que atendem a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, a Educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos. As creches foram integradas ao Sistema Municipal de Ensino no ano de 1998.

À Secretaria da Educação compete:

- “Estruturar, organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
- Promover a integração das políticas e planos educacionais da União e do Estado;
- Promover o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;
- Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- Propor e baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, na área de sua competência;
- Disponibilizar a educação infantil em creches e pré-escolas com prioridade para o ensino fundamental;
- Elaborar e executar proposta pedagógica de acordo com a política educacional do Município;
- Efetivar a chamada pública dos alunos para o acesso ao ensino fundamental;
- Zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência do aluno à escola;
- Ajustar e desenvolver convênios com os órgãos federais, estaduais e entidades particulares objetivando o desenvolvimento das atividades no âmbito de sua competência;
- Gerenciar os serviços de alimentação escolar;
- Gerenciar a realização dos eventos municipais na área de sua competência;
- Em colaboração com o Estado e com a assistência da União, recensear a população em unidades escolares para o ensino fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso” (Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto, 2012).

Quanto aos recursos aplicados em educação, a Lei Orgânica do município de Ribeirão Preto, no capítulo VII, seção I, artigo 180 dispõe:

Art. 180 - O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo 1º - Não se incluem no percentual referido no "caput" deste artigo as despesas com programas suplementares de assistência ao educando financiados com recursos provenientes de contribuições sociais.

Parágrafo 2º - Respeitado o disposto no parágrafo anterior, a lei definirá as despesas que, para fins de aplicação do disposto no "caput" deste artigo, se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Analisemos, a seguir, a evolução das matrículas nas redes municipal e privada na Educação Infantil no município dadas na tabela abaixo.

Tabela 5: Matrículas na Educação Infantil no município de Ribeirão Preto (2000-2009)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	1000	245	909	10454	0	4340
2001	1627	317	1427	10645	0	5206
2002	1761	302	1622	11033	0	5481
2003	1818	260	1793	10764	0	5678
2004	2111	235	2462	11163	0	6349
2005	2042	289	2814	12333	84	6927
2006	2403	265	2763	11930	70	6563
2007	2282	238	2642	11942	76	5236
2008	3228	247	3043	12263	64	5536
2009	3728	273	3518	11825	62	5624

Fonte: 2000-2008 Banco de Dados do Greppe, 2009 Censo Escolar.

Com base nos dados, observamos um aumento de 272,8% no número de matrículas em creches da rede municipal, no período de 2000-2009, e na rede privada esse aumento foi de 287,01%. A rede estadual ofertou vagas em creches, no período

analisado, sofrendo oscilações, em 2000 foram 245 matrículas e em 2009, 273 matrículas.

Nas pré-escolas municipais ocorrem várias oscilações no número de matrículas: entre os anos de 2000-2002 há um aumento de 5,53%; em 2003 esse número decresce em 269 matrículas; nos anos de 2004-2005 há um aumento de 14,57%; em 2006 o número de matrículas cai em 403 matrículas; nos anos de 2007 e 2008 volta a aumentar em 2,79%; e, no ano de 2009 há 438 matrículas a menos que no ano anterior.

A rede privada também apresenta oscilações no número de matrículas nas pré-escolas no período analisado: nos anos de 2000-2005 há um aumento de 59,60%; nos anos de 2006-2007 há um decréscimo de 24,41% nesse número; nos anos de 2008-2009 volta a crescer em 7,41% o número de matrículas.

A rede estadual também ofertou vagas em pré-escolas no período de 2005-2009, sendo que em 2005 foram 84 matrículas e em 2009, 62.

Tabela 6: Estabelecimentos de Educação Infantil em Ribeirão Preto (2000-2006)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	22	4	48	31	0	68
2001	22	4	59	34	0	92
2002	21	4	64	38	0	100
2003	24	4	74	39	0	105
2004	22	4	97	41	0	125
2005	23	5	102	46	1	139
2006	25	5	123	45	1	146

Fonte: Edudatabrasil.

Na rede municipal, observamos um crescimento de 13,63% no número de estabelecimentos com creches, nos anos 2000-2006; já na rede privada, esse aumento foi mais notável, o crescimento foi de 197,91%; na rede estadual foi de 1 estabelecimento.

O número de estabelecimentos com pré-escolas da rede municipal, no período analisado, cresceu 45,16%; na rede privada o aumento foi mais expressivo, 114,7%; na rede estadual nos anos de 2005-2006 permaneceu com 1 estabelecimento.

O convênio

O município de Ribeirão Preto, no ano de 2010, possuía 22 convênios com instituições sem fins lucrativos, que atendem crianças de 4 meses a 5 anos e 11 meses de idade.

Segundo informações coletadas com a secretária municipal de educação de Ribeirão Preto, o primeiro convênio firmado entre o executivo municipal e as instituições conveniadas data de 1999.

O subsídio é repassado às instituições sob pagamento de um valor *per capita*. A justificativa para opção pelo atendimento conveniado no município é o atendimento complementar para atender a demanda manifesta.

Ainda sobre o subsídio no município, Casagrande (2011) aponta que:

Em Ribeirão Preto, conforme dados coletados por Boldieri (2005) o gasto por aluno total no ano de 2003 foi de R\$ 3.032,45 para a creche, o que dá um valor aproximado de R\$ 253,00 ao mês. No entanto, no ano de 2005 esse município repassou R\$ 55,00 para as instituições conveniadas de educação infantil, apesar de não especificar-se quanto desse valor é destinado à creche e quanto à pré-escola, fica claro que é um valor pequeno. Tendo em vista a diferença no padrão de financiamento, Correa e Adrião (2010) afirmam que é grande a probabilidade de que o padrão de qualidade das creches mantidas e administradas diretamente pelo poder público seja distinto das instituições conveniadas, porém, a autoras ressaltam que, não é uma regra sem exceções, pois embora raras, há instituições que mantêm convênio com o poder público e também parcerias com a iniciativa privada cujo padrão de qualidade pode ser considerado adequado. Rosemberg (1999) também reconhece que a expansão a baixo investimento e a persistência de modelos institucionais diversificados,

como rede pública e rede conveniada, abrem possibilidades ao oferecimento simultâneo de serviços com qualidade extremamente desigual. (p. 24)

SANTO ANDRÉ

O município de Santo André situa-se a 18 km da capital, pertence à região metropolitana de São Paulo. Os dados do último censo realizado pelo IBGE, em 2000, apresentaram o número de 649.331 habitantes no município. Na última contagem, no ano de 2007, esse número foi estimado em 667.891 habitantes, o que significa um crescimento de 2,85% em sete anos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Santo André, de acordo com o último censo do IBGE em 2000, é de 0,835, superior ao do Estado de São Paulo que, no mesmo período, correspondia a 0,814. As principais atividades econômicas do município são serviços e indústria. O PIB *per capita*, em 2008, era de R\$ 20.018,82. Responde pelo executivo municipal, na gestão 2009-2012, o prefeito Aidan Antônio Ravin, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Educação no município

Em 2005, o município de Santo André, com fundamento na sua prerrogativa constitucional de ente federativo e autônomo, estabeleceu e organizou o seu Sistema Municipal de Ensino. O município já havia optado pela criação do seu Sistema Municipal de Ensino por meio de Lei Municipal n.º 6.235, de 28 de agosto de 1986. Como essa lei é anterior a LDB n.º 9394/96, as atribuições e competências dos órgãos responsáveis pela Educação do Município foram revisadas, alteradas e adaptadas à LDB em vigor. (Secretaria Municipal de Educação de Santo André, 2012).

O Sistema Municipal de Ensino de Santo André conta com rede escolar própria; órgão de normatização do sistema - Conselho Municipal de Educação, criado por lei municipal própria; e a Secretaria de Educação e Formação Profissional, que viabiliza as políticas públicas de educação do município, bem como supervisiona os estabelecimentos do seu Sistema de Ensino. (Secretaria Municipal de Educação de Santo André, 2012).

O Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental regulamenta, articula e administra a Rede de Educação de Santo André no que se refere à organização das creches e escolas municipais. É na gestão dos fluxos de informações e demandas do atendimento à população que utiliza os serviços da Rede que articulam os diferentes projetos do governo e parcerias junto às gerências, viabilizando assim a implementação das diretrizes de acesso, permanência, gestão democrática e qualidade social para a Educação. (Secretaria Municipal de Educação de Santo André, 2012).

Analisemos, a seguir, a evolução das matrículas nas redes municipal e privada na Educação Infantil no município dadas na tabela abaixo.

Tabela 7: Matrículas na Educação Infantil no município de Santo André (2000-2009)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	3023	0	454	11095	0	3707
2001	3365	0	595	11680	0	4356
2002	1925	0	2237	13699	0	7041
2003	2675	0	3126	12477	0	7673
2004	2346	0	3681	12977	0	8696
2005	2571	0	3874	12483	0	9069
2006	2256	0	4323	6560	0	8540
2007	2486	0	4786	6624	0	6075
2008	2417	0	5006	6520	0	6553
2009	2571	0	3874	12483	0	9069

Fonte: 2000-2008 Banco de Dados do Greppe, 2009 Censo Escolar.

O número de matrículas em creches da rede municipal de Santo André diminuiu, ao passo que aumenta, consideravelmente, na rede privada, 14,95% e 753,3%, respectivamente. Cabe ressaltar, que no ano de 2002 houve o maior aumento no número de matrículas da rede privada, passou de 595 em 2001, para 2.237, ou seja, um aumento de 275,96%.

Nas pré-escolas municipais, entre os anos 2000-2009, houve aumento no número de matrículas em 12,51%. Na rede privada, no mesmo período, notamos um aumento de 144,64%. Aqui, também, podemos constatar que o ano de 2002 foi onde ocorreu o maior número de matrículas da rede privada, 7.041, crescendo em 61,63% em relação ao ano anterior. É curioso o fato ocorrido entre os anos de 2006-2008, onde o número de matrículas da rede municipal cai pela metade, praticamente.

Não há oferta de vagas, pela rede estadual, no período analisado, para educação infantil.

Tabela 8: Estabelecimentos de Educação Infantil em Santo André (2000-2006)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	19	0	12	42	0	51
2001	19	0	24	43	0	64
2002	19	0	100	61	0	132
2003	19	0	123	58	0	157
2004	19	0	153	60	0	183
2005	20	0	155	61	0	185
2006	20	0	157	58	0	179

Fonte: Edudatabrasil.

Conforme dados, podemos observar que o número de estabelecimentos com creches da rede municipal aumenta em apenas 1, no período de 2000-2006. Já a rede privada apresenta um crescimento de 1.208,33%, no mesmo período. Vale salientar aqui, que no ano de 2002 o número de estabelecimentos com creches da rede privada aumentou de 24 para 100, ao passo que, esse número da rede municipal permaneceu o mesmo 19 estabelecimentos.

O número de estabelecimentos com pré-escolas da rede municipal, no período analisado, aumentou 38,09%, e na rede privada esse crescimento foi de 250,98%. Podemos observar, também, que o maior salto no crescimento no número de estabelecimentos da rede privada ocorreu em 2002, aumentando de 64 para 132, e na rede municipal o aumento foi de 43 para 61.

O convênio

As informações solicitadas por meio de contato telefônico e *email*, à Secretaria de Educação do município de Santo André, foram negadas.

O único dado conseguido foi pelo site da Secretaria de Educação de Santo André, que no ano de 2012, afirma possuir 18 creches conveniadas que atendem crianças de 3 meses a 5 anos e 11 meses de idade. (Secretaria Municipal de Educação de Santo André, 2012).

SÃO BERNARDO DO CAMPO

O município de São Bernardo do Campo situa-se a 21 km da capital, pertence à região metropolitana de São Paulo. Os dados do último censo realizado pelo IBGE, em 2000, apresentaram o número de 703.177 habitantes no município. Na última contagem, no ano de 2007, esse número foi estimado em 781.390 habitantes, o que significa um crescimento de 11,12% em sete anos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de São Bernardo do Campo, de acordo com o último censo do IBGE em 2000, é de 0,834, superior ao do Estado de São Paulo que, no mesmo período, correspondia a 0,814. As principais atividades

econômicas do município são o comércio e serviços. O PIB *per capita*, em 2008, era de R\$ 37.267,11. Responde pelo executivo municipal, na gestão 2009-2012, o prefeito Luiz Marinho, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Educação no município

O Sistema Municipal de Ensino de São Bernardo do Campo compreende:

- A Secretaria de Educação e Cultura, como órgão executivo das políticas de educação básica, com as competências já definidas em Lei;
- O Conselho Municipal de Educação, como órgão assessor junto à Secretaria de Educação e Cultura e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada, com as competências já definidas em Lei;
- As instituições do Ensino Fundamental, da Educação Especial, Educação Infantil e classes descentralizadas de Educação de Jovens e Adultos mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal;
- As instituições de educação infantil criadas, mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo como as comunitárias, confessionais e filantrópicas.

As creches foram integradas ao Sistema Municipal de Ensino no ano de 2004, pela Lei nº 5.309, de 30 de junho de 2004, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.

Constitui campo funcional da Secretaria de Educação a administração do Sistema Municipal de Ensino e de assistência ao escolar.

A Secretaria de Educação tem as seguintes competências:

- Administrar o Sistema Municipal de Ensino e de assistência ao escolar;
- Dispor sobre normas complementares para o aperfeiçoamento permanente do Sistema Municipal de Ensino;

- Promover o desenvolvimento do ensino, incentivando a integração entre a escola e a comunidade;
- Promover o intercâmbio de informações e de assistência técnica bilateral, com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais;
- Proporcionar assistência ao escolar;
- Definir as diretrizes para a elaboração do Plano Municipal de Ensino.

Analisemos, a seguir, a evolução das matrículas nas redes municipal e privada na Educação Infantil no município dadas na tabela abaixo.

Tabela 9: Matrículas na Educação Infantil no município de São Bernardo do Campo (2000-2009)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	1078	0	353	21800	0	1994
2001	1600	0	554	21889	0	2499
2002	1684	0	563	22028	0	2493
2003	1893	0	631	23615	0	2707
2004	1891	0	608	24360	0	2848
2005	2397	0	794	26194	0	2845
2006	2762	0	774	24054	0	2395
2007	2934	0	2313	23207	0	2755
2008	3774	0	2520	23262	0	2895
2009	4475	0	3319	22970	0	3003

Fonte: 2000-2008 Banco de Dados do Greppe, 2009 Censo Escolar.

No período de 2000-2009, o número de matrículas em creches municipais cresceu 315,12%, e na rede privada esse número correspondeu a 840,22%.

Nas pré-escolas municipais, nos anos 2000-2005, houve um aumento de 20,15% no número de matrículas; nos anos 2006-2009, esse número decresce em 12,31%. Na rede privada, observamos um crescimento de 42,82%, nos anos 2000-2004, no número de matrículas; nos anos 2005-2006 há um decréscimo de 15,90%; nos anos 2007-2009, o número de matrículas aumenta 25,38%.

Não há oferta de vagas, pela rede estadual, no período analisado, para educação infantil.

Tabela 10: Estabelecimentos de Educação Infantil em São Bernardo do Campo (2000-2006)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	22	0	18	69	0	36
2001	22	0	27	70	0	39
2002	24	0	27	70	0	42
2003	26	0	25	71	0	42
2004	25	0	25	72	0	42
2005	34	0	27	75	0	44
2006	43	0	27	73	0	43

Fonte: Edudatabrasil.

A partir dos dados acima, observamos que o número de estabelecimentos com creches municipais, nos anos 2000-2006, aumentou 95,45%. Na rede privada, o aumento foi de 50%, no mesmo período.

O número de estabelecimentos com pré-escolas da rede municipal, nos anos 2000-2005, cresceu 8,69%, e no ano de 2006 houve um decréscimo de 2 estabelecimentos. Na rede privada, nos anos 2000-2005, também houve um aumento de 22,22%, e no ano de 2006, diminuiu em 1 estabelecimento.

O convênio

São Bernardo do Campo, no ano de 2009, possuía 30 convênios com instituições sem fins lucrativos, que atendem crianças de até 6 anos de idade. O primeiro convênio firmado entre o executivo municipal e as instituições conveniadas ocorreu em 2003.

A Lei Municipal nº 5.159, de 25 de junho de 2003:

Autoriza o Executivo a celebrar convênios com entidades ou instituições, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, de caráter assistencial, associativo, comunitário, educacional, ou de benemerência, objetivando atendimento integrado a crianças de até 4 anos de idade, prioritariamente em áreas de risco, com carência, deficiência ou inviabilidade de infra-estrutura social, e dá outras providências.

Convênio tem por objetivo desenvolver programas de cooperação técnica e financeira na instituição, manutenção, ampliação e melhoria do atendimento integrado às crianças de até 4 anos de idade, prioritariamente às residentes em regiões carentes do Município.

A Lei Municipal nº 5.234, de 4 de dezembro de 2003:

Altera dispositivos da Lei Municipal nº 5.159 e dá outras providências

Permite a transferência de recursos do Município para construção e reforma dos prédios necessários a instalação dos serviços conveniados, para o custeio das crianças atendidas, para aquisição de materiais permanentes, incluindo equipamentos e mobiliários, bem como de material de apoio pedagógico.

O custeio será estabelecido na forma de um valor per capita, diferenciado para vagas ampliadas em período integral e meio período, e, ainda, para manutenção das vagas pré-existentes ao Convênio.

A Lei Municipal nº 5.979, de 28 de outubro de 2009:

Dispõe sobre alteração de cláusulas do convênio integrante da Lei Municipal nº 5.234, de 4 de dezembro de 2003, que tem o objetivo de desenvolver programa de cooperação técnica e financeira na instituição, manutenção, ampliação e melhoria no atendimento integrado a crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade, com prioridade para as residentes

em bairros carentes do Município, autorizado pela Lei Municipal nº 5.159, de 25 de junho de 2003, e dá outras providências.

O subsídio é repassado às instituições sob pagamento de um valor *per capita* mensal por criança, que em 2003, no início do convênio, era de R\$ 120,00, e em 2009 era de R\$ 197,00.

SÃO PAULO

O município de São Paulo pertence à região metropolitana de São Paulo, é considerado metropolitano. Os dados do último censo realizado pelo IBGE, em 2000, apresentaram o número de 10.434.252 habitantes no município. Na última contagem, no ano de 2007, esse número foi estimado em 10.886.518 habitantes, o que significa um crescimento de 4,33% em sete anos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município, de acordo com o último censo do IBGE em 2000, é de 0,841, superior ao do Estado de São Paulo que, no mesmo período, correspondia a 0,814. As principais atividades econômicas do município são a indústria, o comércio, a construção civil e serviços. O PIB *per capita*, em 2008, era de R\$ 32.493,96. Responde pelo executivo municipal, na gestão 2009-2012, o prefeito Gilberto Kassab, filiado ao Partido dos Democratas (DEM).

Educação no município

Ramos (2003) aponta que a Legislação Federal determina o dever do Estado na garantia de atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade (art.4, inciso IV) e prevê a integração das creches ou entidades equivalentes a pré-escolas ao sistema municipal de ensino. No município de São Paulo, essa integração foi prevista através do decreto nº 38.869 de 20 de dezembro de 1999, sendo que, a partir do ano de 2000, deveriam ser iniciadas ações que facilitassem a transição das creches da Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS - para a Secretaria Municipal de Educação.

Assim, as creches municipais de São Paulo só foram transferidas para a responsabilidade da Secretaria de Educação a partir de 2001, ficando subjurisdicionadas até então à Secretaria de Bem-Estar Social (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009).

A Constituição Federal de 1988 definiu que os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% de seus impostos e transferências na educação. A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) determinou que, neste município, 31% dessas receitas sejam aplicados em educação, sendo, no mínimo, 25% da maneira como determina a LDB e 6% em Educação Inclusiva.

Analisemos, a seguir, a evolução das matrículas nas redes municipal e privada na Educação Infantil no município dadas na tabela abaixo.

Tabela 11: Matrículas na Educação Infantil no município de São Paulo (2000-2009)

Ano	Creche			Pré-escola		
	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	16711	48	42586	207974	6	77581
2001	23819	61	76937	238782	16	85598
2002	24367	9	78502	251141	0	92317
2003	36843	7	85953	252707	0	96728
2004	44796	32	93073	275875	0	98627
2005	35967	3352	104013	285216	2651	102426
2006	27525	3371	68199	285444	2157	138460
2007	33537	23	81916	268367	0	100759
2008	41040	162	107825	271661	139	105296

2009	43182	195	116254	267138	114	100864
-------------	--------------	------------	---------------	---------------	------------	---------------

Fonte: 2000-2008 Banco de Dados do Greppe, 2009 Censo Escolar.

Observa-se que o número de matrículas em creches municipais aumenta 168,06%, nos anos 2000-2004; decresce em 38,55%, nos anos 2005-2006; e torna a crescer nos anos 2007-2009, em 56,88%.

Na rede privada, nos anos 2000-2005, o número de matrículas aumenta 144,24%. Em 2006, esse número decresce em 34,43%. Nos anos 2007-2009, o número de matrículas cresce 70,46%.

Como pode ser observado na tabela, o atendimento em creches na cidade de São Paulo foi historicamente maior na rede privada (e conveniada) do que na rede pública. Como a Prefeitura sofreu uma ação do Ministério Público durante a Gestão 2001/2004, nota-se um crescimento significativo no período, decaindo imediatamente em seguida (Relatório resumido).

A rede estadual ofertou vagas em creches no período analisado, ocorrendo algumas oscilações no número de matrículas, sendo o menor, 7 matrículas, e o maior 3.371 matrículas.

Nas pré-escolas da rede municipal, nos anos 2000-2006, o número de matrículas cresce 37,24%; em 2007 cai em 5,98%; em 2008 aumenta 1,22%; e em 2009 diminui 1,66%.

O número de matrículas em pré-escolas da rede privada, nos anos de 2000-2006 aumenta 78,47%; em 2007 diminui em 27,22%; em 2008 cresce 4,5%; e em 2009 cai em 4,2%.

Na rede estadual, o número de matrículas zerou nos anos 2002-2004 e 2007. Nos demais anos oscilou entre 6 e 2.651 matrículas.

Tabela 12: Estabelecimentos de Educação Infantil em São Paulo (2000-2006)

Ano	Creche	Pré-escola
-----	--------	------------

	RM	RE	RP	RM	RE	RP
2000	271	2	1299	398	1	1501
2001	267	2	1325	423	1	1593
2002	289	1	1411	630	0	1730
2003	313	1	1570	487	0	1844
2004	342	2	1659	516	0	1882
2005	350	47	1831	713	41	2007
2006	349	44	1989	790	33	2618

Fonte: Edudatabrasil.

O número de estabelecimentos com creche da rede municipal cresceu 28,78%, no período de 2000-2006. Na rede privada também houve crescimento, aumentando em 53,11% o número de estabelecimentos, no mesmo período. Na rede estadual, nos anos 2000-2006, ocorreram oscilações no número de estabelecimentos com creche, sendo que o menor número foi 1 estabelecimento, e o maior foi 47 estabelecimentos.

Nos anos 2000-2002, o número de estabelecimentos com pré-escolas municipais aumentou 58,29%; em 2003 diminuiu em 22,69%; e, nos anos 2004-2006, cresceu 62,21%.

Na rede privada, o número de estabelecimentos com pré-escola, ocorreu um movimento de crescimento, sendo este de 74,41%. Na rede estadual, nos anos 2002-2004, o número de estabelecimentos com pré-escola é 0; nos anos 2000-2001, teve 1 estabelecimento; e, nos anos 2005-2006, 41 e 33 estabelecimentos, respectivamente.

O convênio

As informações contidas aqui foram embasadas: no relatório da pesquisa já citada "Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica: Análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo"; no *site* da Secretaria da Municipal de

Educação de São Paulo e; na dissertação de Ramos (2003), visto que todas as solicitações, por meio de telefonemas e *emails*, foram negadas.

Ramos (2003) afirma que a rede de creches municipais em São Paulo é operada em duas modalidades:

A “rede direta” é caracterizada pelo custeio e gestão dos recursos materiais e humanos realizados de forma integral pelo poder público. É gerida e operada por funcionários públicos municipais.

A “rede conveniada” funciona em conjunto entre o órgão e entidades privadas de caráter assistencial, através do estabelecimento de convênios pelos quais estas recebem mensalmente um “per capita” por criança atendida para o custeio de despesas de pessoal, de alimentação e manutenção. Existem duas modalidades para o estabelecimento destes convênios: na “rede indireta” a infra-estrutura física (prédio e instalações) é cedida pelo poder público enquanto perdurar o convênio; na “rede conveniada particular”, prédio e instalações pertencem à própria entidade.

Ramos (2003) sobre a quantidade de convênios celebrados: “[...] se fixou no atendimento em *Creche* [...] Nesse setor, concentra-se o maior número de convênios e de atendimento direto, dispondo de um aparato técnico-burocrático-operativo de grandes dimensões.” (p.17)

Os convênios firmados entre a Prefeitura do Município de São Paulo e as entidades/associações e organizações que mantêm Centros de Educação Infantil/Creches são destinadas ao atendimento preferencial de crianças de zero a três anos podendo, mediante parecer conclusivo da equipe técnica da Demanda Escolar da Diretoria Regional de Educação, atender crianças de até 5 anos, observada a demanda local. (Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, 2012).

Há dois tipos de modalidades de atendimento via convênio:

- Centros de Educação Infantil da Rede Pública Indireta, assim denominados quando, durante o período do convênio, as entidades gerenciam o próprio municipal e bens móveis necessários ao funcionamento, para desenvolverem

atividades correspondentes ao plano de trabalho específico, inclusive quando o imóvel for locado pela Secretaria Municipal de Educação.

- Centros de Educação Infantil/Creches Particulares Conveniadas, como unidades que desenvolvem atividades correspondentes ao plano de trabalho específico do convênio, em imóvel da própria entidade, a ela cedido, por ela locado com recurso financeiro próprio ou com verba repassada pela Secretaria Municipal de Educação para custear as despesas com as instalações. (Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, 2012).

Ramos (2003) traz um histórico do atendimento conveniado no município:

Para responder às pressões e demandas advindas do movimento de luta por creches, a FABES [Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social] implementa a Política de Convênios com Entidades Sociais, visando ao aumento de oferta de vagas à população usuária já que a rede pública não as oferecia em número e rapidez suficientes. Apesar dos primeiros convênios remontarem da década de 1950, (firmados a partir do referendo da Câmara Municipal), a partir de 1993, progressivamente um número expressivo de convênios foram sendo firmados. Conforme dados levantados por meio da SAS, os convênios de creche (em dezembro de 2001) respondiam por 63% do atendimento da rede municipal, contando com 157 equipamentos indiretos e 294 particulares conveniados, totalizando 57.564 crianças atendidas na faixa etária de 0 a 6 anos e 11 meses [...] A partir de 23 de dezembro de 1999, as Creches existentes e aquelas que viriam a ser criadas no Município de São Paulo passariam a integrar o Sistema Municipal de Ensino. Foi elaborado um Plano objetivando ações para concretizar essa integração. Segundo este documento durante o ano de 2000, a SAS manteria o atendimento às crianças na rede de creches diretas, indiretas e conveniadas, providenciando a adequação progressiva à legislação então vigente. (p. 42-43)

Casagrande (2011) aponta dados sobre os gastos com creches:

Correa e Adrião (2010) trazem dados dos gastos da Prefeitura de São Paulo com creche que revelam o repasse de verbas ínfimo às instituições conveniadas, o que nos leva a julgar mesmo difícil que sem recursos essas instituições mantenham a qualidade no atendimento. Em Dezembro de 2008, dos R\$ 83 milhões gastos com as 1.243 creches existentes no município de São Paulo, apenas 46% desse valor foi para as instituições conveniadas, embora elas gerissem, naquele momento 72% das creches. Vale atentarmos para esses dados, dos R\$ 83 milhões, menos da metade R\$ 38.180.000 destinaram às 895 creches conveniadas, enquanto as 348 creches diretas ficaram com o resto do montante [...]

[...] em São Paulo: em Dezembro de 2001, conforme dados da Secretaria Municipal de Assistência Social, os convênios de creche respondiam por 63% do atendimento da rede municipal, contando com 294 instituições privadas conveniadas e 157 indiretas totalizando 57.564 crianças atendidas na faixa etária de 0 a 6 anos, enquanto o atendimento direto atendia 27.832 crianças em 271 instituições públicas. (p. 23, 25-26)

Em entrevista realizada com o Secretário Municipal de Educação, Adrião; Garcia; Borghi; Arelaro (2009) enfatizam que o mesmo destacou que a possibilidade atual do município é do atendimento cada vez maior em creches conveniadas, observando-se, pela primeira vez, a realização também de convênios com entidades privadas, com fins lucrativos.

Os primeiros convênios/parcerias são anteriores ao período deste estudo – correspondente à vigência do Fundef – 1997-2006 -, realizados com entidades, associações e organizações sem fins lucrativos (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009).

Na ocasião da pesquisa realizada por Adrião; Garcia; Borghi; Arelaro (2009), São Paulo possuía 664 Centros de Educação Infantil/Creches Particulares Conveniadas e o repasse do Poder Público Municipal à essas entidades era realizado por aluno, com valores diferentes conforme o número de alunos atendidos pela instituição. Quanto maior o número de alunos atendidos, menor o valor repassado por aluno.

A justificativa para opção pelo atendimento conveniado no município é para um atendimento mais rápido da demanda por creche, dadas as dificuldades de falta de terreno, legislação ambiental, entre outros. (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009).

4. ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS NO CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS

Neste capítulo analisaremos as tendências da amostra no que se refere ao ano em que as creches foram integradas ao sistema municipal de ensino, tipos de instituições privadas conveniadas e o número das mesmas, o formato dos subsídios públicos às instituições privadas, as justificativas para a opção pelo convênio, e a evolução das matrículas após a implantação do Fundeb.

4.1. Análise dos dados gerais dos municípios

Os municípios de Campinas, Ribeirão Preto, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo atingiram um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) superior ao do Estado de São Paulo que, no mesmo período, correspondia a 0,814. Apenas o município de Guarulhos, com IDH de 0,798, encontra-se abaixo da média do Estado.

São Bernardo do Campo é o município que se destaca quanto ao PIB *per capita*, apresentando um PIB *per capita* de 37.267,11 reais, em 2008. Já o município de Santo André é o que possui o menor indicador do conjunto de municípios analisados, com o PIB equivalente a 20.018,82 reais.

4.2. Ano de integração das creches ao sistema municipal de ensino

Até o ano de 1996 as creches faziam parte da área da assistência e/ou promoção social e não faziam parte do sistema educacional, a partir da LDB de 1996 a educação infantil foi reconhecida como primeira etapa da educação básica e dividida em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos). Em seu artigo 89, a LDB estabeleceu que:

Art. 89º. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino. (BRASIL, 1996).

Em termos de garantia dos direitos da criança pequena à educação, tal fato foi considerado um ganho para a educação infantil (OLIVEIRA, 2010).

A partir desses dados, nos propomos a analisar, nos municípios selecionados, quando se deu essa integração.



Gráfico 1: Situação das creches

Pelo gráfico nº 1 podemos observar que nos 6 municípios pesquisados, 100% das creches estão integradas ao sistema municipal de ensino.

No gráfico a seguir podemos observar quando se deu a integração das creches ao sistema de ensino.

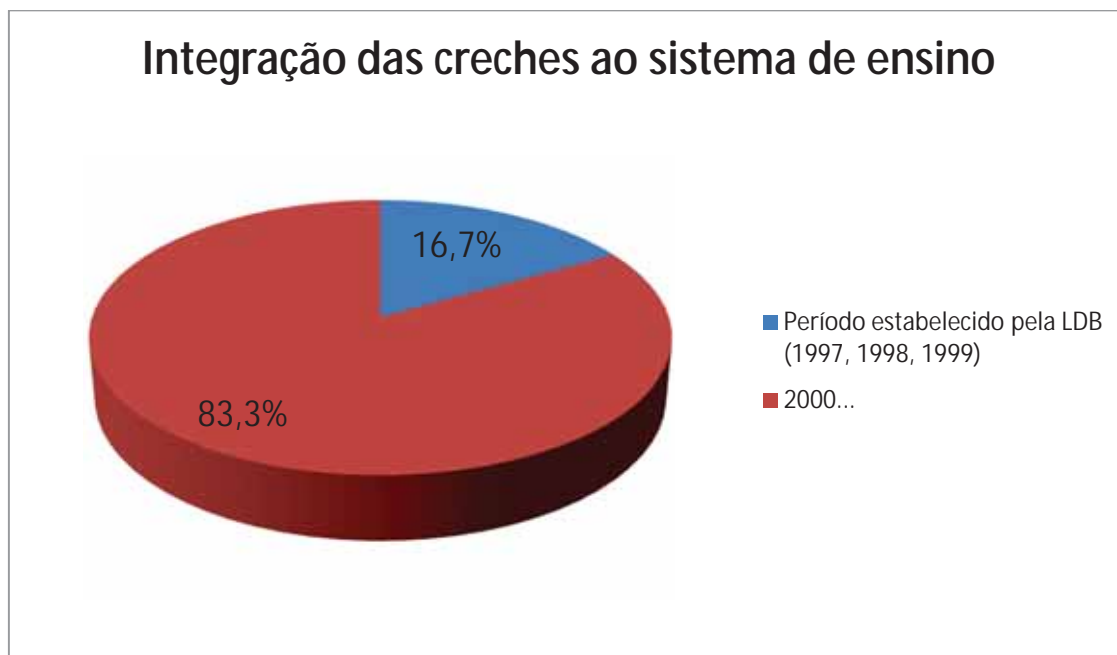


Gráfico 2: Ano de integração das creches ao sistema de ensino

Pelos dados, observamos que 16,7% dos municípios, ou seja, apenas 1 (Ribeirão Preto), teve as creches integradas ao Sistema Municipal de Ensino no período estabelecido pela LDB. Os demais 5 municípios (Campinas, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André e São Paulo), ou seja, 83,3%, o fizeram após este período. Os dados mostram que a integração das creches aos sistemas de ensino ocorreu progressivamente e se estenderam após o período estabelecido pela LDB, o que pode evidenciar a dificuldade dos municípios em cumprir os instrumentos legais em um período tão curto.

4.3. Análise do ano de início das parcerias/convênios

No gráfico, podemos observar, por períodos, o ano de início dos convênios firmados entre o Poder Público e as instituições privadas.

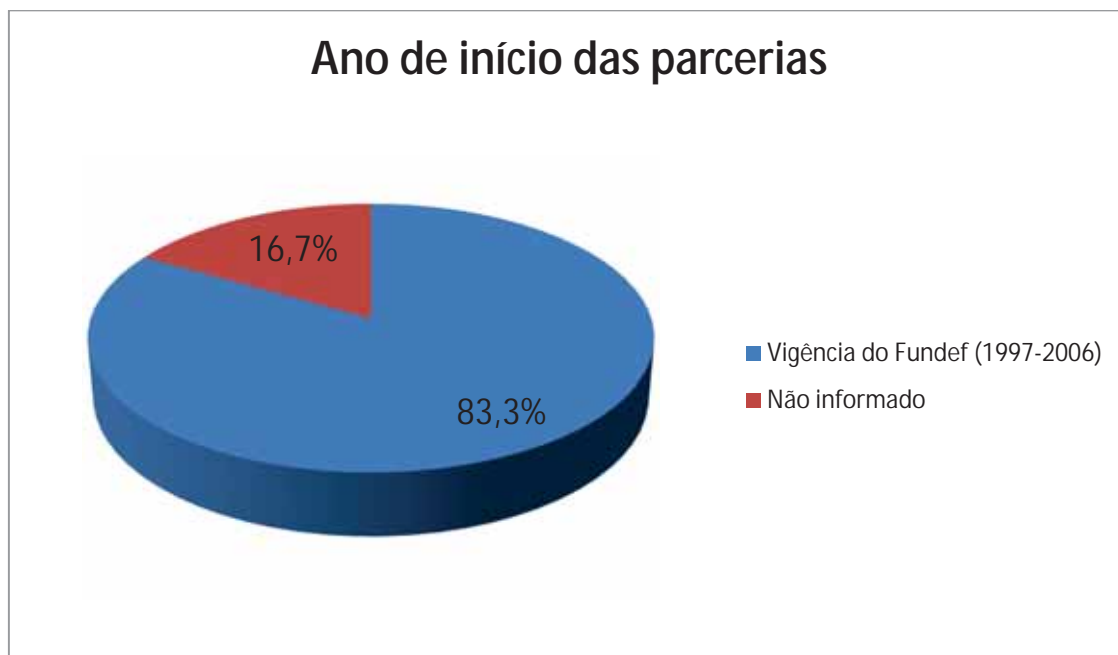


Gráfico 3: Ano de início das parcerias/convênios

O ano de início das parcerias/convênios nos municípios pesquisados não apresentou muita variação, observamos que a maioria, 83,3%, ou seja, 5 municípios, iniciou parceria com a rede privada para oferta da educação infantil, no período de vigência do Fundef (1997-2006). Campinas, Guarulhos e São Bernardo do Campo iniciaram a parceria em 2002, 2001 e 2003, respectivamente. Ribeirão Preto foi em 1999. São Paulo foi entre os anos de 1997-2006. Santo André não informou.

4.4. Análise do tipo de instituições conveniadas

As instituições parceiras/conveniadas se dividem em dois tipos: sem fins lucrativos e com fins lucrativos.

As sem fins lucrativos são: filantrópicas, comunitárias, confessionais, associações e ONGs. Instituições essas da chamada sociedade civil, ou “terceiro setor” - entendido aqui como “[...] o conjunto de 'entidades públicas não-estatais', mas regido pelo direito civil privado” (ADRIÃO, GARCIA, BORGHINI, ARELARO, 2009). E as com fins lucrativos são as privadas *stricto sensu*.

No gráfico abaixo apresentamos o percentual de municípios que possuem parcerias apenas com instituições sem fins lucrativos e os que apresentam convênios com instituições tanto sem fins lucrativos quanto com fins lucrativos. Não há, entre os municípios pesquisados, um que possua convênio com instituições com fins lucrativos exclusivamente.



Gráfico 4: Instituições parceiras

Pelos dados observa-se que 16,7% dos municípios, apenas 1 (São Paulo), apresenta convênio com instituições com e sem fins lucrativos. Cinco municípios (Campinas, Guarulhos, Ribeirão Preto e São Bernardo do Campo), 83,3%, possuem parceria com instituições sem fins lucrativos. E o município de Santo André não informou o dado.

As parcerias com instituições privadas *stricto sensu* são mais atuais, iniciadas a partir de 2001, que é o caso de Piracicaba, 2005 em Hortolândia, 2007 em Sumaré e Limeira e 2009 em Araras, tais dados indicam que novos arranjos vêm se consolidando,

distinguindo-se dos tradicionais convênios instituídos na educação infantil, constituindo-se uma nova política de conveniamento (OLIVEIRA, 2010).

4.5. Análise do tipo de formato dos subsídios

O Gráfico nº5 nos permite observar a tendência do tipo de subsídio nos municípios paulistas com mais de 500.000 habitantes que apresentam parceria para oferta de vagas na educação infantil.

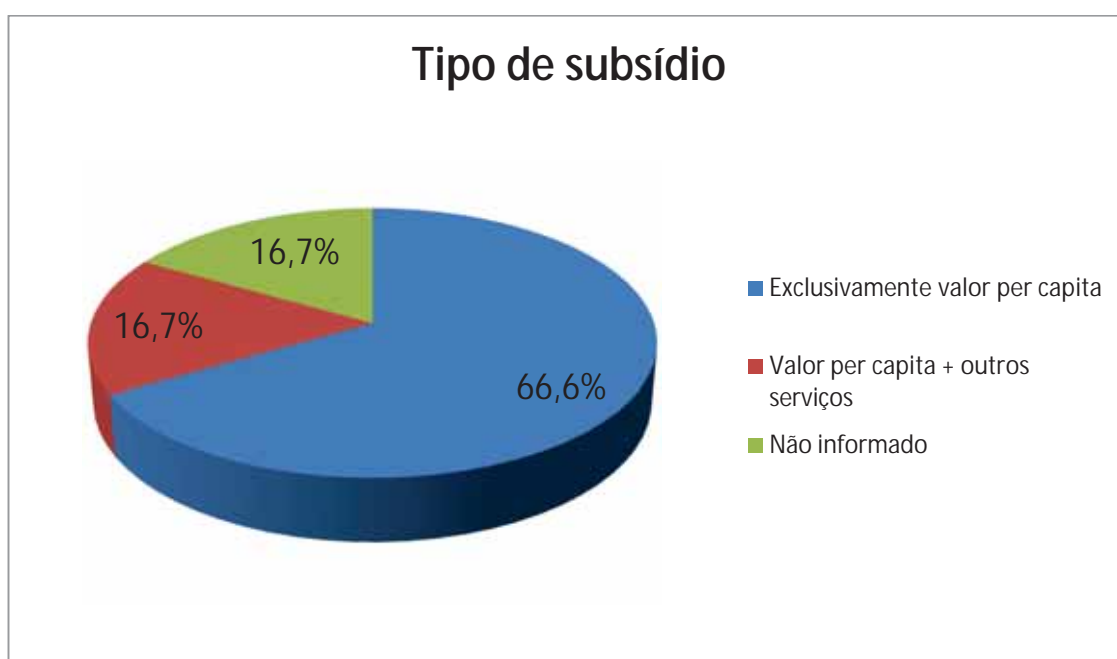


Gráfico 5: Tipo de subsídio

Pelo gráfico observa-se que 66,6% dos municípios, ou seja, 4 municípios (Guarulhos, Ribeirão Preto, São Bernardo do Campo e São Paulo), repassam às instituições conveniadas um valor *per capita*. E 1 município (Campinas) repassa às instituições um valor *per capita* e mais outros serviços, como alimentação, transporte escolar, uniforme, etc. O município de Santo André não informou.

4.6. Análise das justificativas municipais

No gráfico a seguir apresentamos as justificativas municipais para o atendimento conveniado na educação infantil.

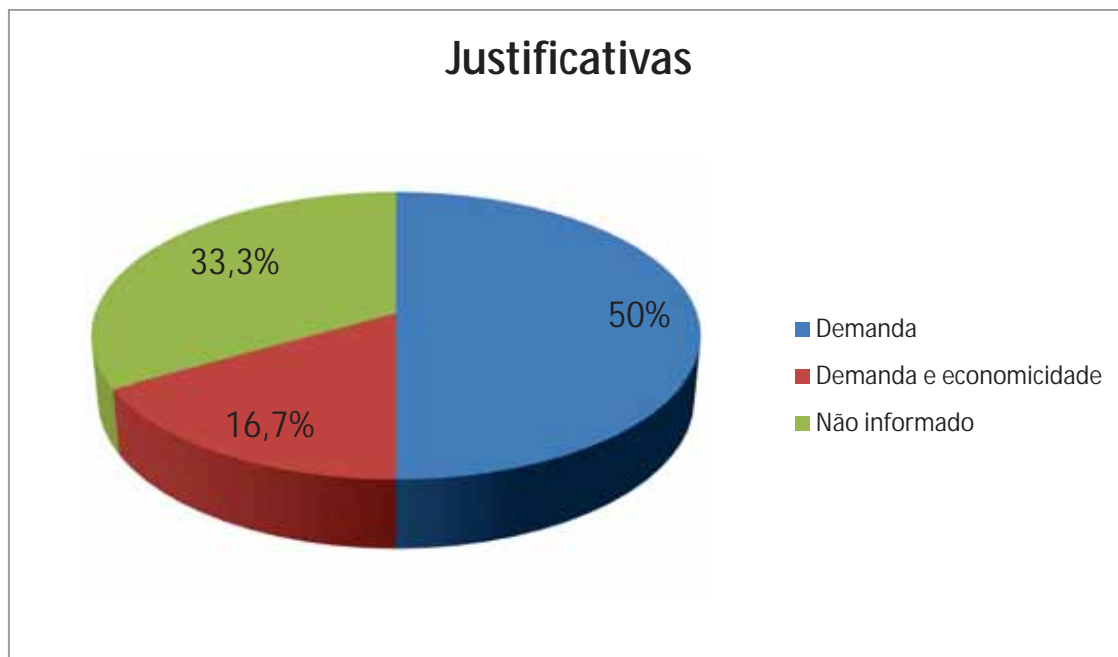


Gráfico 6: Justificativas para opção pelo atendimento conveniado

A maioria das justificativas pelo atendimento conveniado é em razão da demanda existente para a educação infantil, no caso três municípios: Campinas, Ribeirão Preto e São Paulo. O município de Guarulhos respondeu que o atendimento conveniado é opção também por conta da demanda, mas também pela economicidade. E dois municípios, São Bernardo do Campo e Santo André, não informaram esse item.

Como já expomos anteriormente, a expansão da educação infantil nos últimos anos tem levado muitos municípios a optarem pelas parcerias/convênios como forma de atender a demanda local, sendo a justificativa mais apontada nos municípios aqui analisados e que Domiciano (2009) trata em sua pesquisa: “[...] atender a demanda reprimida e diminuir a ‘lista de espera’ na Educação Infantil, o poder público acreditava

que uma provável ‘solução’, rápida e emblemática, pudesse partir da ‘união de forças’ entre a prefeitura e a iniciativa privada.” (p.87).

No que se refere à “economicidade”, Campos (1988) assinala que do ponto de vista das políticas públicas, o repasse às entidades privadas consideradas sem fins lucrativos é justificado com argumentos ligados a maior eficiência e custos mais baixos do que os dos serviços prestados diretamente pelo Estado. Arelaro (2008), também se referindo a essa questão, indica que os custos com as creches diretas são mais altos do que com as privadas, particularmente os das filantrópicas e comunitárias, dessa forma, conjectura-se que os municípios busquem alternativas menos onerosas para dar conta da grande pressão de demanda desta etapa de ensino. Adrião, Garcia, Borghi, Arelaro (2009) apontam em relatório recente de pesquisa para diferenciações nos formatos de financiamento das parcerias, bem como nos custos, onde os gastos por aluno em alguns municípios são inferiores aos gastos por aluno da instituição conveniada e em outros casos é nítida a economia dos municípios com os convênios.

Em suma, podemos dizer que as justificativas para opção de parceria pelos municípios se reportaram em sua grande maioria às dificuldades em prover o atendimento à educação infantil, de modo a atender a demanda ou parte dela. Contudo, não houve alguma manifestação expressa de preocupação com o tipo de atendimento oferecido e a qualidade do mesmo.

A principal preocupação é somente atender a demanda, e não “gastar muito”, o que consideramos uma prática questionável, tendo em vista a importância da creche e pré-escola para o desenvolvimento integral da criança de 0 a 6 anos. Também reconhecemos a insuficiência dos recursos destinados à educação infantil, e assim como explicita Arelaro (2008), é de se esperar que os municípios busquem alternativas menos dispendiosas para dar conta da grande pressão de demanda da educação infantil, como os convênios. Entretanto, como aponta Domiciano (2009) essa medida

[...] contribui para o avanço da privatização das etapas mais substanciais da educação básica na medida em que viabiliza a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas, contribuindo para que o crescimento das matrículas, principalmente nas creches, se generalize na esfera privada, ainda que em muitos municípios estejam ‘camufladas’ como públicas” (p.183).

Essa parece ser uma tendência a se generalizar, visto que os investimentos em educação não aumentam.

4.7. Análise das matrículas após implantação do Fundeb

Os gráficos a seguir foram construídos a partir dos dados de matrículas apresentados no capítulo anterior, considerando para os mesmos os anos de 2007 a 2009.

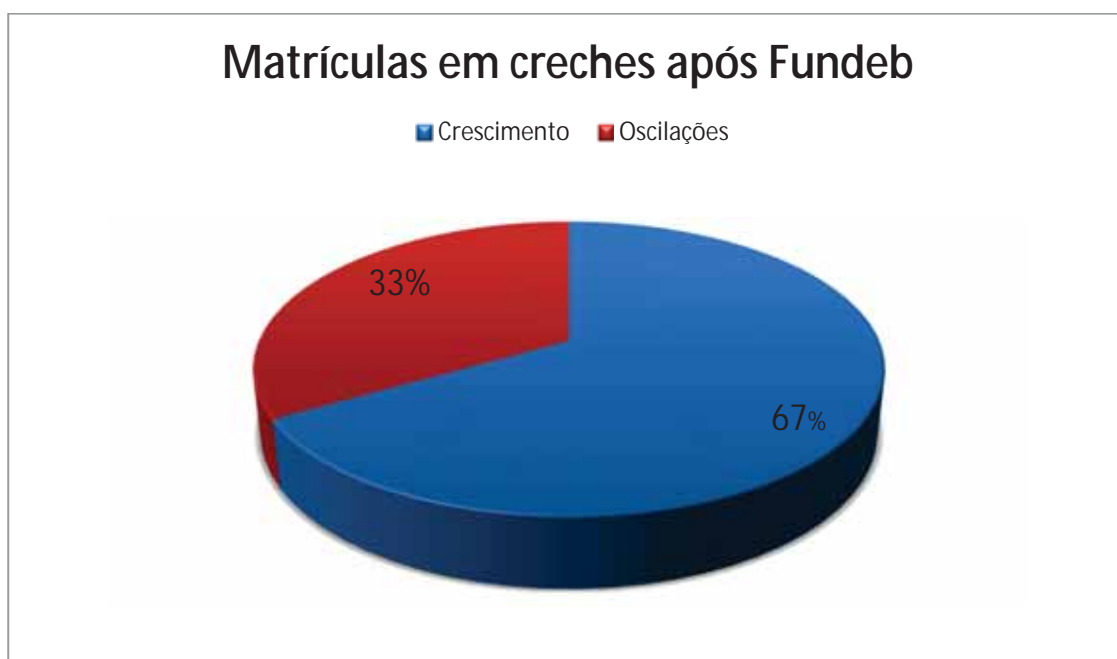


Gráfico 7: Matrículas municipais em creches após o Fundeb

Pelos dados do gráfico nº7, podemos afirmar que após a implantação do Fundeb o número de matrículas municipais em creches tende a aumentar. Quatro municípios (Campinas, Ribeirão Preto, São Bernardo do Campo e São Paulo), ou seja, 67% apresentaram crescimento no número de alunos matriculados, sendo essa evolução quantitativa importante para o atendimento na educação infantil. Em 33% dos municípios (Guarulhos e Santo André), o número de matrículas apresentou oscilação, isto é, índice de crescimento variável, declinando em um ano e crescendo no ano

seguinte. Nenhum dos municípios analisados apresentou declínio contínuo durante 2007 a 2009.



Gráfico 8: Matrículas municipais em pré-escolas após o Fundeb

O gráfico 8 mostra que a tendência observada nas matrículas municipais em pré-escolas foi, em sua totalidade, de oscilações. Em todos os municípios houve oscilação no número de matrículas, ora declinando em um ano e recuperando no outro, ora crescendo no primeiro momento e decrescendo no segundo. Esse movimento pode ser explicado, talvez, por causa da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que instituiu a obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade, e os municípios teriam o prazo para sua implementação até o ano de 2010.

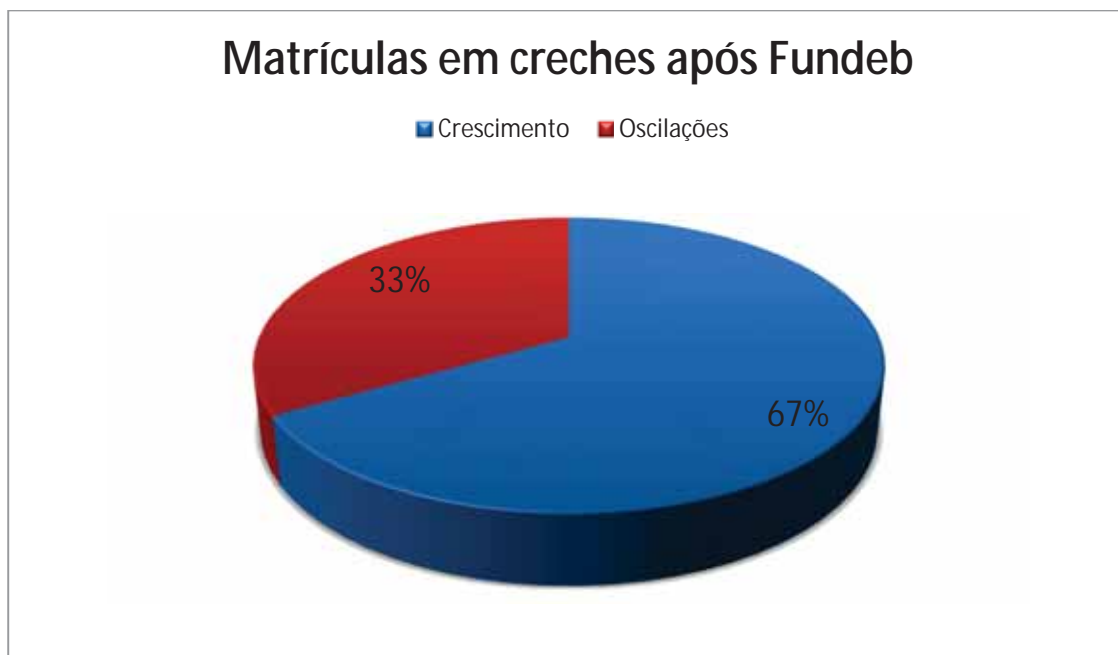


Gráfico 9: Matrículas privadas em creches após o Fundeb

O gráfico 9 nos permite afirmar que na rede privada de ensino, após a implantação do Fundeb, o número de matrículas em creches tende a aumentar. No período de 2007 a 2009, em 67% dos municípios (Guarulhos, Ribeirão Preto, São Bernardo do Campo e São Paulo) houve crescimento no número de alunos matriculados. Em 33% dos municípios (Campinas e Santo André) houve oscilação, crescendo num ano e declinando no seguinte.



Gráfico 10: Matrículas privadas em pré-escolas após o Fundeb

As matrículas em pré-escolas da rede privada, no período de 2007 a 2009, nos municípios em análise, apresentaram crescimento em 67% dos municípios (Guarulhos, Ribeirão Preto, Santo André e São Bernardo do Campo), conforme o gráfico 10. Em 33% dos municípios (Campinas e São Paulo), houve oscilações, onde em um ano crescia o número de matriculados e no ano seguinte decrescia.

A tendência observada nas matrículas é de crescimento nas creches, tanto públicas quanto privadas, e nas pré-escolas privadas. Já nas pré-escolas municipais a tendência é de oscilação nas matrículas.

Campos (2009), analisando dados de matrículas em creches do INEP, aponta que “Este crescimento é associado ao Fundeb e a extensão do financiamento público as instituições sem fins lucrativos, desde 2007” (p.8). Adrião e Domiciano (2010) apontam para o crescimento do número de matrículas nas creches privadas.

Segundo Adrião e Domiciano (2010), a partir de 2007 observa-se “alterações substanciais no padrão de oferta da educação infantil” (p.2). As autoras apontam que entre os anos de 2007 e 2009 há uma queda no número de matrículas em pré-escola

pública, tanto no Estado de São Paulo quanto no Brasil, que decorre da transferência das crianças de seis anos para o ensino fundamental, conforme a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Elas destacam a “explosão” de matrículas nas creches e pré-escolas privadas no primeiro ano do Fundeb. Para as mesmas “Ainda que seja positivo o aumento no atendimento à oferta, foram vagas privadas que mais cresceram na comparação com as vagas públicas nesse período, tendência reforçada pelo crescimento no número de estabelecimentos de ensino dessa natureza”. (p.7), sendo inegável que o dinheiro público do fundo, tem se direcionado aos estabelecimentos privados.

Quanto às implicações do Fundeb sobre as matrículas temos: em 2 municípios, Ribeirão Preto e São Bernardo do Campo, o crescimento do número de matrículas em creches municipais foi superior ao crescimento da rede privada; em 1 município, São Paulo, o crescimento do número de matrículas em creche privada foi muito superior ao crescimento municipal. Nos demais municípios não é possível observar crescimento de uma rede em relação à outra, tendo em vista a grande oscilação durante o período. Em todos os municípios o número de matrículas municipais nas pré-escolas sofreu oscilações, ficando difícil a observação do crescimento de uma rede em relação à outra.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos passos iniciais pela busca de atenção à infância, vimos que as creches, no Brasil, seguiam uma tendência beneficente e eram voltadas para a preocupação com a higiene dos pequenos. Assim, a creche é o símbolo da tentativa de grupos particulares em minimizar os diversos problemas relativos à infância.

Com a industrialização em São Paulo e a entrada da mulher no mercado de trabalho, houve uma reivindicação popular muito forte para que a creche fosse tomada como um direito da mãe trabalhadora, que precisava deixar a criança em algum lugar durante o período de trabalho, o que estabelece a relação entre creche e a luta trabalhista da mulher.

Nessa perspectiva surge a ideia de creche como a instituição competente por aliviar os encargos da mulher, ao guardar seus filhos enquanto ela trabalha, na perspectiva da Assistência Social. O problema é que a creche adquire uma concepção de “depósito” de crianças, cujas mães trabalham fora.

Casagrande (2011), citando os trabalhos de Campos, Patto e Mucci (1981) e Frigotto e Ciavatta (2003), contribui:

No início da década de 1980, em São Paulo, por exemplo, um município considerado privilegiado, Campos, Patto e Mucci (1981) apresentam os seguintes dados: havia somente cento e dezenove creches, de acordo com os dados da Coordenadoria de Bem-Estar Social, sendo dessas, quatro creches diretas da prefeitura, vinte indiretas, com prédios construídos pela prefeitura e funcionando por conta das entidades assistenciais; e noventa e cinco eram particulares, de entidades privadas conveniadas com a prefeitura, que recebiam um *per capita* mensal, muito pequeno, somente para 70% das crianças matriculadas. Desse modo, não é de se surpreender que a qualidade dessas instituições conveniadas seja considerada duvidosa.

[...]

Frigotto e Ciavatta (2003) colocam em seu estudo sobre a educação básica no Brasil nos anos 1990, que o atendimento a baixo custo era a orientação propagada pelos organismos internacionais para países subdesenvolvidos, sobretudo nesse período. Tais organismos passam a se fazer presentes no Brasil em termos organizacionais e pedagógicos, realizando grandes eventos,

assessorias técnicas e produção documental (FRIGOTTO E CIAVATTA, 2003). Assim, Rosenberg (2002) afirma que a ideia é expandir a educação infantil nos países subdesenvolvidos por meio de modelos que minimizem investimentos públicos. (p. 21, 22)

Na questão do atendimento em creche por meio de convênios com instituições privadas comunitárias, filantrópicas ou confessionais está relacionado o atendimento feito de maneira precária, já que a “qualidade do serviço oferecido tem sido, historicamente, muito inferior àquela observada em creches mantidas e administradas diretamente pelo poder público” (CORRÊA e ADRIÃO, 2010, p.11).

Nota-se que, no caso da creche, por estar ligada à ideia de caridade desde seus primórdios, há uma construção cultural pela qual se naturalizou o repasse de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos e, no caso da pré-escola, esta etapa esteve, desde o início, mais vinculada aos órgãos e sistemas educacionais do que as creches, mas Corrêa (2007) enfatiza que também houve a presença das igrejas e associações filantrópicas e comunitárias na sua oferta.

Sabendo que as instituições conveniadas fazem parte da história da educação infantil, como forma de expansão do atendimento educacional e que os serviços prestados às crianças caracterizaram-se por muito tempo como caridade aos pobres e necessitados, considera-se que os novos convênios que vem sendo estabelecidos com instituições comunitárias, filantrópicas ou confessionais passaram de soluções temporárias e acabaram se transformando em parte integrante dos projetos oficiais.

Domiciano (2009) aponta que:

O financiamento por aluno, tal como o modelo brasileiro do Fundef ou, mais recentemente do Fundeb, em que o repasse de recursos está diretamente relacionado ao número de alunos matriculados nas redes estaduais ou municipais de ensino, induz os entes federados a ‘capitanearem’ mais matrículas, uma vez que, quanto maior a quantidade de matriculados, ‘maior’ o repasse de verbas. No final dos anos de 1990, esse mecanismo levou a maioria dos municípios paulistas a aderirem ao processo de municipalização do ensino fundamental, etapa de escolaridade que, até então, se encontrava sob a responsabilidade do Estado. Com a aprovação do Fundeb, a alternativa encontrada pelos municípios para receberem maiores aportes financeiros, já que estes se direcionam a toda educação básica, foi vincular matrículas de instituições privadas conveniadas, à rede pública.

Arriscamos a dizer ainda que a política de fundos instituída nos moldes do Fundeb contribui para o avanço da privatização das etapas mais substanciais da educação básica na medida em que viabiliza a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas, contribuindo para que o crescimento

das matrículas, principalmente nas creches, se generalize na esfera privada, ainda que em muitos municípios estejam 'camufladas' como públicas. (p.183)

Com a CF 88, a LDB e o ECA, a educação infantil ganha importância equivalente dada aos demais níveis de ensino, embora a política de financiamento atue em sentido contrário, o que dificulta o rompimento com os tradicionais convênios e modalidades alternativas estabelecidos em sua oferta ou, mais o avanço desses como política de oferta de educação infantil. Esses convênios estabelecidos entre o setor público municipal e entidades privadas sem fins lucrativos pressupõem, como coloca Domiciano (2009) mútua colaboração, por isso não se faz necessária a licitação, podendo celebrar-se entre pessoas jurídicas da mesma esfera governamental: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre órgãos e entidades da Administração Pública de esferas governamentais distintas ou entre a Administração Pública e entidades privadas.

Observando a trajetória da educação infantil até hoje, cabe a colocação de Corrêa e Adrião (2010) de que a ampliação de serviços de educação infantil de qualidade ainda é uma meta a ser perseguida.

O objetivo deste trabalho era identificar e analisar os novos arranjos que vêm sendo gerados a partir dos convênios firmados entre o Poder Público Municipal e as instituições privadas para oferta educacional em creches nos municípios paulistas com mais de 500.000 habitantes. O mesmo foi atingido, os dados coletados evidenciaram que em 66,6% dos municípios – Campinas, Guarulhos, Ribeirão Preto e São Bernardo do Campo - as instituições conveniadas são sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais); em 16,7% - São Paulo - possui convênios tanto com instituições com fins lucrativos quanto com instituições sem fins lucrativos; e 16,7% - Santo André - não nos informou com que tipo de instituição possui parceria.

Outro dado que confirma a constituição de novos arranjos entre o Poder Público e instituições privadas é o fato de que as parcerias com instituições privadas *stricto sensu* são mais atuais, iniciadas em 2001 no município de Piracicaba, em 2005 em Hortolândia (DOMICIANO, 2009), em 2007 em Sumaré e Limeira, em 2009 em Araras (OLIVEIRA, 2010) e em 2009 em São Paulo (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009). Deste modo, apontando que esses novos arranjos vêm se consolidando, diferenciando-se dos tradicionais convênios instituídos na educação infantil,

constituindo-se numa nova política de conveniamento, ressaltando o caráter privatizante.

Uma das tendências observadas nesta pesquisa, no que diz respeito ao formato do subsídio, é que o repasse do subsídio, em 66,6% dos municípios (Guarulhos, Ribeirão Preto, São Bernardo do Campo e São Paulo), é de um valor *per capita*; 16,7% dos municípios (o município de Campinas) repassam um valor *per capita* mais algum outro tipo de benefício às instituições conveniadas e; 16,7% dos municípios, no caso o município de Santo André, não informaram o formato do subsídio repassado às instituições conveniadas. Quanto aos valores não foi possível analisar, visto que tal informação só foi prestada pelo município de São Bernardo do Campo. Todavia o trabalho de Adrião, Garcia, Borghi e Arelaro (2009) aponta que há diferenciações nos custos, onde os gastos por aluno em alguns municípios é inferior aos gastos por aluno da instituição conveniada e em outros casos é nítida a economia dos municípios com os convênios.

Em relação às justificativas para a opção pelo atendimento conveniado nos municípios pesquisados, os gestores apresentam, em sua maioria, a justificativa que é para atender a demanda manifesta, esses são os casos dos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e São Paulo. O município de Guarulhos apresenta a justificativa da demanda existente na região a ser atendida pela creche e da economicidade a ser atingida pela municipalidade. E os municípios de Santo André e São Bernardo do Campo não informaram suas justificativas para o atendimento conveniado.

Como já apontamos no capítulo 2 deste trabalho, o MEC, em 2009, disponibilizou um documento que traz orientações sobre convênios entre as Secretarias Municipais de Educação e instituições sem fins lucrativos. Segundo o documento, o conveniamento com instituições privadas sem fins lucrativos é uma estratégia do Estado brasileiro para garantir a oferta, não sendo um estímulo ao conveniamento, mas uma forma de qualificá-la. Entretanto, como já salientamos anteriormente, não são só as instituições sem fins lucrativos que tem se beneficiado dessa política, as privadas com fins lucrativos, *stricto sensu*, tem sido incluídas aí também.

A tendência observada nas matrículas é de crescimento nas creches, tanto públicas quanto privadas, e nas pré-escolas privadas. Já nas pré-escolas municipais a tendência é de oscilação nas matrículas.

Quanto às implicações do Fundeb na *performance* das matrículas na educação infantil, temos: após a implantação do Fundeb as matrículas municipais em creches nos municípios aqui analisados apresentaram crescimento, não havendo declínio contínuo nesse período, as matrículas privadas em creche após implantação do fundo também aumentaram. Esse dado aponta a importância das creches terem sido incluídas no fundo. Quanto às matrículas municipais em pré-escolas, após o Fundeb, apresentaram oscilações, na rede privada, as matrículas em pré-escolas, após o Fundeb, aumentaram.

O documento de orientações sobre convênios, do MEC, indica uma confirmação dessa prática, ainda que oficialmente essa não seja a declaração. É importante salientarmos que no texto da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada no final de março e início de abril de 2010, em relação à educação infantil ficou definido que “[...] em respeito ao princípio do recurso público para a escola pública, o número de matrículas em creches conveniadas deve ser congelado em 2014, e essa modalidade de parceria deve ser extinta até 2018, tendo que ser obrigatoriamente assegurado o atendimento da demanda diretamente na rede pública.” (BRASIL, 2010, p.113). Para tanto, se faz necessário, como também aponta o documento da Conae:

a) A consolidação de políticas, diretrizes e ações destinadas à ampliação do acesso à **educação infantil**, visando à garantia do direito à educação de qualidade às crianças de 0 a 5 anos de idade. Isto porque, considerando a extensão do mecanismo da obrigatoriedade a partir dos quatro anos, o Brasil não pode correr o risco de deixar de priorizar o aumento de matrículas na etapa da creche em favor da expansão das matrículas na pré-escola. A educação infantil não pode ser cindida. Para tanto, será necessária uma coordenação efetiva e atuante dos órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios, com a ampliação, apoio e otimização dos processos de organização, gestão e universalização gradativa dessa etapa da educação básica; a realização do censo da educação infantil, garantindo que todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas sejam incluídas no Censo Escolar e em outros levantamentos de informações educacionais; a garantia de que o atendimento das crianças seja feito exclusivamente por profissionais devidamente habilitados/as, conforme a legislação vigente; o debate, o repensar, a revisão e a modificação, de modo integrado, de todo o currículo das primeiras etapas da educação básica, em decorrência do ingresso aos seis anos no ensino fundamental, tornado obrigatório; a discussão e proposição de diretrizes para as

políticas de convênios com entidades privadas, de tal forma que o MEC assumia a coordenação dessa discussão; a ampliação da oferta de educação infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas. (p.68)

Assim, “tendo em vista a importância da educação infantil e a grande demanda por essa etapa, consideramos o prescrito no documento da Conae uma das melhores alternativas para dar conta dessa faixa de atendimento” (OLIVEIRA, 2010, p. 133).

Com Domiciano (2009) concordamos que:

O fato é que no contexto das atuais políticas educacionais, o público e o privado assumem contornos complexos, de modo que o público vai se individualizando e incorporando características de mercado a título de modernização e o privado se apropria cada vez mais do espaço público no que concerne à busca de recursos financeiros e à exploração de serviços. Nesse sentido, há uma tendência no Brasil de o Estado se retirar das políticas sociais públicas e se transformar em um “guarda-chuva protetor do bem estar do capital” (p.191)

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, T. **Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica**: Análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo. Projeto de pesquisa. Fapesp, 2007.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: Estratégias privatizantes para a educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na Educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008. p. 99-110.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. **Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica**: Análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo. Relatório de pesquisa. Fapesp, 2009.

ARELARO, L. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e Privado na Educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66.

BORGHI, R. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e a municipalização do ensino fundamental. **De Littera ET Scientia**, Jaboticabal, v.5, n.1, p.1-7, out, 2002.

BORGHI, R. **Oferta Educacional nas creches**: Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado. Projeto de Pesquisa. 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm> Acesso em: 09 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>> Acesso em 05 de abril de 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.114**, de 06 de novembro de 2005. Altera os artigos 6, 30, 32 e 87 da Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.274**, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm> Acesso em: 09 abr. 2012.

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://abrelivros.publier.com.br/abrelivros/dados/anexos/4235.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. MEC/SEB. **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.

BRASIL. MEC. **Conferência Nacional de Educação: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação**. Brasília: MEC, 2010.

CAMPINAS. **Lei nº 13.635**, de 16/07/2009. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/financas/prestacao-contas.php>>. Acesso em: 14 jan. 2010.

CAMPOS, M. M. As organizações não-governamentais e a educação pré-escolar. **Cadernos de Pesquisa**: São Paulo, n.67, p. 17-22, nov. 1988.

CAMPOS, M.M. A Regulamentação da Educação Infantil. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil**. Brasília, v.2, mai. 1998, p. 35-63. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002449.pdf>> Acesso em 05 de outubro de 2009.

CASAGRANDE, A. L. **As parcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil**: uma busca pelos novos contornos dados aos arranjos institucionais estabelecidos em municípios médios paulistas. 156 f. Relatório de Qualificação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008, Brasília. **A Conferência Nacional da Educação Básica e a construção do sistema articulado de educação** (Documento Final). Brasília: Ministério da Educação, 118 p., 2008. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2012.

CORRÊA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P; ADRIÃO, T. **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 2ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.

CORRÊA, B.; ADRIÃO, T. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**, São Paulo, p.6-13, set. 2010.

COSTA, M. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? In: Theresa Adrião; Vera Peroni. (Org.). **O público e o privado na educação**. Interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005, p. 13-30.

CRUZ, S. H. V. A creche comunitária na visão das professoras e famílias usuárias. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 48-60, 2001.

DI PIETRO, M. S. Reflexões sobre as parcerias público-privadas. **Jornal Carta Forense**. Set. 2005 Disponível em <<http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/reflexoes.html>> Acesso em: 20 mar. 2012.

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) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Portal do Governo do Estado de São Paulo. **Conheça SP**. Disponível em:< <http://www.saopaulo.sp.gov.br/saopaulo/> > Acesso em: 12 mar. 2012.

GREPPE. **Banco de Dados do Greppe**. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/ib/educacao/greppe/>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para seu Financiamento. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

IBGE. **Cidades@**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>
Acesso em: 12 jan. 2010.

INEP. **Censo Escolar**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>. Acesso em: 14 jan. 2010.

INEP. **EDUDATABRASIL - Sistema de Estatísticas Educacionais**. Disponível em: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>. Acesso em: 17 mar. 2012.

JESUS, W. F. O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: Entre a ausência no Fundef e a insuficiência do Fundeb?. **Iter-Ação: Revista da Faculdade de Educação**. UFG, 33(2), p. 281-296, jul./dez. 2008.

OLIVEIRA, J. S. **Oferta educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes**. 144 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org). **Gestão, financiamento e direito a educação**. 3ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 83-122.

PINTO, J. M. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: Um balanço do governo FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.108-135, set, 2002.

RIBEIRÃO PRETO. **Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto**. Disponível em: http://www.imobiliariaribeiraopreto.com.br/juridico/lei_organica_do_municipio.doc. Acesso em: 14 jan. 2010.

_____. **Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto**. Educação em números. Disponível em: <http://www.arquivopublico.ribeiraopreto.sp.gov.br/seducacao/i15principal.php>. Acesso em: 14 jan. 2010.

SANTO ANDRÉ. **Prefeitura Municipal de Santo André**. Secretaria da Educação. Disponível em: http://www.santoandre.sp.gov.br/secretaria/bn_conteudo.asp?cod=6486&opr=1592&cat=sec_educacao. Acesso em: 14 jan. 2010.

_____. **Projeto de Lei do Orçamento 2010**. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br/bnews3/images/multimedia/programas/apresentação%20LOA%202010.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2010.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo**. Os prefeitos. Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns/pqt_container_r01.asp?srcpg=historia_historia_prefeitos&IIHTML=false>. Acesso em: 14 jan. 2010.

SÃO PAULO. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE**. Perfil Municipal. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>>. Acesso em: 14 jan. 2010.

_____. **Secretaria Municipal de Educação de São Paulo**. Educação em números. Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

_____. **Instituto Geográfico e Cartográfico**. Mapas das Regiões Administrativas e Metropolitanas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.igc.sp.gov.br/mapasRas.htm#spaulo>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

_____. **Prefeitura da Cidade de São Paulo**. Os prefeitos de São Paulo. Disponível em: <http://ww1.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/organogramas/index.php?p=574>. Acesso em: 14 jan. 2010.

SILVEIRA, A. A. D. **Atuação do Tribunal de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação: 1991-2008**. 155f. Relatório de Qualificação (Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SUSIN, M.O.K. O estatal e o público não-estatal: onde está a educação infantil comunitária em Porto Alegre? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008. p.67-77.

MARJORIE PASSOS PARADA FERREIRA

RAQUEL FONTES BORGHI