
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JAQUELINE DOS SANTOS OLIVEIRA

**O PÚBLICO E O PRIVADO EM POLÍTICAS DE
SUBVENÇÃO ESTATAL: PROGRAMA BOLSA
CRECHE E “ESCUELAS AUTOGESTIONADAS”**



Rio Claro
2018

O PÚBLICO E O PRIVADO EM POLÍTICAS DE SUBVENÇÃO ESTATAL: PROGRAMA BOLSA CRECHE E “ESCUELAS AUTOGESTIONADAS”

JAQUELINE DOS SANTOS OLIVEIRA

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

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

Rio Claro

2018

O48p Oliveira, Jaqueline dos Santos
O Público e o Privado em Políticas de Subvenção Estatal :
Programa Bolsa Creche e "Escuelas Autogestionadas" /
Jaqueline dos Santos Oliveira. -- Rio Claro, 2018
155 f. : tabs., mapas

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

1. Educação. 2. Políticas Educacionais. 3. Público e Privado.
4. Políticas de subvenção. 5. Programa Bolsa Creche e
"Escuelas Autogestionadas". I. Título.

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

Essa ficha não pode ser modificada.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Rio Claro



CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: O PÚBLICO E O PRIVADO EM POLÍTICAS DE SUBVENÇÃO PÚBLICA A INSTITUIÇÕES PRIVADAS: PROGRAMA BOLSA CRECHE E "ESCUELAS AUTOGESTIONADAS"

AUTORA: JAQUELINE DOS SANTOS OLIVEIRA

ORIENTADORA: RAQUEL FONTES BORGHI

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

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

Prof. Dr. LUIZ CARLOS SANTANA
Departamento de Educação / UNESP - Instituto de Biociências de Rio Claro - SP

Profa. Dra. THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO
Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais / Universidade Estadual de Campinas / Faculdade de Educação - Campinas - SP

Profa. Dra. REGIANE HELENA BERTAGNA
Departamento de Educação / UNESP - Instituto de Biociências de Rio Claro - SP

Profa. Dra. TEISE DE OLIVEIRA GUARANHA GARCIA
Departamento de Educação / Universidade de São Paulo/ Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto - SP

Rio Claro, 01 de agosto de 2018

TÍTULO ALTERADO PARA:

O PÚBLICO E O PRIVADO EM POLÍTICAS DE SUBVENÇÃO ESTATAL: PROGRAMA BOLSA CRECHE E "ESCUELAS AUTOGESTIONADAS"

Instituto de Biociências - Câmpus de Rio Claro -
Av. 24-A no. 1515, 13506900, Rio Claro - São Paulo
nul/CNPJ: 48.031.818/0018-72.

AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa chega ao fim e é extremamente importante agradecer àqueles que contribuíram para sua concretização e sucesso.

A Deus, por conceder-me a vida, por estar comigo em todos os momentos, guiando, cuidando e dando sabedoria.

Aos meus pais, José Neto e Maria Helenice, por tudo o que fizeram e fazem por mim. Por acreditarem no meu sucesso sempre.

Aos meus irmãos, Micael, Cristiane, Janaína, Fábio e Lucas e minha tia Isabel pelo amor, apoio e torcida.

A minha linda sobrinha Ana Clara, que nasceu no meio desta etapa e só trouxe alegrias aos meus dias.

Ao Jeter, meu amor, que me encontrou no meio desta etapa e aceitou o desafio de estar comigo nessa “aventura” e em todas as outras. Obrigada pelo amor, apoio, palavras de consolo e toda dedicação. Agradeço também aos seus pais, Sisaque e Rosângela, e seu irmão, pela torcida.

A minha querida orientadora professora Raquel Borghi, que me acompanhou desde a graduação. Sou grata por sua orientação, dedicação, carinho, amizade e por todo aprendizado compartilhado.

Aos professores Theresa Adrião, Luiz Carlos Santana e Regiane Bertagna, pelas valiosas contribuições dadas para finalização deste trabalho. À professora Teise Garcia, que não pode participar presencialmente da banca de defesa, mas enviou suas contribuições fundamentais.

As minhas amigas, Ligia, Pamela, Ana Lara, Beatriz, Liliane e Kelly. Bem como a todos os colegas que ganhei nesses anos na Unesp. Vocês fazem parte da minha história!

Aos amigos que fiz em Rio Claro, em especial Edilene, Ligia, Luciane, dona Izaura, seu André, Rose, Zil, Gisa, dona Nadir, que me adotaram como parte de suas famílias.

A todos os meus colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe). Quanta aprendizagem e história compartilhamos!

Aos meus professores da Unesp, da graduação e da pós-graduação, que contribuíram significativamente para a minha formação como professora e pesquisadora.

Aos funcionários da biblioteca, da Seção de Pós-Graduação e do Departamento de Educação, pelos auxílios e dedicação ao longo de todos esses anos de estudo. Muito obrigada!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - 88881.133035/2016-01 e Demanda Social (DS). Muito obrigada.

À professora Estela Miranda, da Universidad Nacional de Córdoba (UNC), que gentilmente me recebeu e orientou no Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE – CAPES).

Aos Colegas do Grupo de Investigación y Estudios em Política Educativa (GIEPE) do Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (CIFYH) da UNC.

Agradeço também a acolhida e carinho do pessoal da igreja “Cristo La Roca”, da Cidade de Córdoba na Argentina.

À Secretaria Municipal de Educação de Rio Claro, por conceder o afastamento para o Doutorado Sanduíche no Exterior.

À gestão educacional, as professoras, funcionários, alunos e pais da E.M Dom Pedro I, pelo encorajamento.

A todos os meus alunos, por darem forças para que eu acredite e lute por uma educação pública de qualidade.

À Ana Lara, pela revisão deste trabalho.

A todos os citados e também àqueles que indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho: o meu muito obrigada!

RESUMO

Esta pesquisa, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES), analisa as configurações do público e do privado em políticas de subvenção estatal às instituições educacionais privadas no Brasil (Programa Bolsa Creche) e na Argentina (Projeto Escuelas Autogestionadas). O Programa Bolsa Creche se assenta no subsídio do Estado às instituições educacionais privadas com e sem fins lucrativos para o atendimento da educação infantil. No caso específico desta pesquisa, analisamos o programa do município paulista de Limeira, Lei Municipal nº 3.649 de 2003 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 318, de 18 de outubro de 2007, nele fica estabelecido um valor *per capita* mensal por aluno matriculado, repassado à instituição privada concessionária. A justificativa para o desenvolvimento do mesmo é a necessidade de atendimento à demanda na educação infantil, principalmente na creche. O projeto Escuelas Autogestionadas ou Escolas Experimentais foi instituído na Província argentina de San Luis pela Lei nº 4.914 de 1991 e regulamentado pelo Decreto Executivo nº 2.562 de 1999, consiste em um projeto de escolas geridas por associações civis (caracterizadas como organizações públicas não estatais), financiado pelo Estado por meio de um sistema de alocação por aluno. O argumento para a implementação do projeto é a necessidade de inovação (didática e pedagógica) e a melhoria da educação. Ambos os programas/ projetos apresentam características peculiares e comuns. Para compreendê-las, bem como as configurações do público e do privado nessas políticas, esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, realizada por meio da revisão bibliográfica e pesquisa documental em fontes primárias (legislações, documentos e publicações oficiais e dados relativos aos programas/ projetos), além de coleta, sistematização e análise de dados oficiais dos dois países. Os resultados do estudo demonstraram que as legislações gerais e educacionais dos dois países tratam da questão da subvenção estatal às instituições privadas. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 garantem a destinação de recursos públicos a instituições privadas comunitárias, filantrópicas e confessionais, ressalta-se, no entanto, a legislação brasileira não faz referência à destinação de recursos a instituições particulares em sentido estrito. Na Argentina, a Lei de Educação Nacional de 2006 garante a destinação de recursos públicos a instituições privadas para o pagamento de salário dos docentes. No que diz respeito às configurações do público e do privado, destaca-se que a distinção entre educação pública e privada na Constituição brasileira é pautada no tipo de estabelecimento/instituição, isto é, na propriedade e na LDB a diferença se dá a partir da propriedade, do financiamento e da gestão educacional. A Constituição argentina não fala em educação privada, mas faz referência à educação pública estatal e a Lei de Educação Nacional de 2006 estabelece que a educação seja um serviço público, assim toda educação é entendida como pública, sendo que a diferença seria o tipo de gestão: estatal, privada, cooperativa e social. Conclui-se que o público e o privado em educação assumem perspectivas diferentes nos dois países, assim como as políticas educacionais adotadas.

Palavras-chave: Educação. Configurações. Público. Privado. Subvenção.

ABSTRACT

This research, funded by the Coordination for the Improvement of Higher Education (CAPES), analyzes public and private settings in state subsidy policies for private educational institutions in Brazil (Programa Bolsa Creche/ Day Care Scholarship Program) and in Argentina (Projeto Escuelas Autogestionadas/ Self-Managed Schools' Project). The Bolsa Creche Program is based on state subsidies to private educational institutions, both profitable and non-profitable, for the provision of early childhood education. In the specific case of this research, we analyzed the program of the municipality of São Paulo in Limeira, Municipal Law No. 3,649 of 2003 and regulated by Municipal Decree No. 318, of October 18, 2007, in which a monthly per capita value is established per student enrolled, to the private concessionaire. The justification for its development is the need to meet the demand in early childhood education, especially in day care. The Projeto Escuelas Autogestionadas ou Escolas Experimentais (Self-managed Schools' Project or Experimental Schools) was established in the Argentine Province of San Luis by the Law No. 4,914 of 1991 and regulated by Executive Decree No. 2,562 of 1999, consisting of schools' project run by civil associations (characterized as non-state public organizations) financed by the State through an allocation system per student. The argument for project implementation is the need for innovation (didactic and pedagogical) and for the education improvement. Both programs / projects have peculiar and common characteristics. In order to understand them, as well as the public and private settings in these policies, this research is characterized as qualitative, carried out through bibliographic review and documentary research in primary sources (legislation, official documents and publications and data on programs/ projects), besides the gathering, systematization and analysis of official data of the two countries. The results of this study showed that general and educational laws of both countries address the issue of state subsidies to private institutions. In Brazil, the Federal Constitution of 1988 and the Law of Guidelines and Bases of Education (LDB) of 1996 guarantee the destination of public resources to private community, philanthropic and denominational institutions, it is pointed out, however, that Brazilian legislation does not refer to resources to private institutions in the strict sense. In Argentina, the National Education Law of 2006 guarantees the destination of public resources to private institutions for the payment of teachers' salaries. Regarding the public and private settings, it is important to note that the distinction between public and private education in the Brazilian Constitution is based on the type of establishment/ institution, that is, on property and in LDB the difference is from the ownership, financing and educational management. The Argentine Constitution does not speak of private education, but refers to state public education and the National Education Law of 2006 establish that education is a public service, so all education is understood as public, and the difference would be the type of management: state, private, cooperative and social. We conclude that the public and private in education assume different perspectives in both countries, as well as the educational policies adopted.

Keywords: Education. Settings. Public. Private. Subsidy.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1: Mapa Brasil – Divisão político-administrativa.....	46
Figura 2: Mapa Argentina – Divisão político-administrativa	75
Quadro 1: Conjunto de documentos analisados	18
Quadro 2: Matrículas Educação Básica por dependência administrativa e total- Brasil 2014-2017	50
Quadro 3: Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa- Brasil 2014-2017	50
Quadro 4: Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa- Brasil 2014-2017	51
Quadro 5: Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa - Brasil 2014-2017	51
Quadro 6: Número de escolas por dependência administrativa - Brasil 2015-2017	51
Quadro 7: Matrículas Educação Básica por dependência administrativa e total- Limeira 2014-2017	64
Quadro 8: Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa- Limeira 2014-2017	65
Quadro 9: Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa- Limeira 2014-2017	65
Quadro 10: Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa - Limeira 2014-2017	66
Quadro 11: Número de escolas por dependência administrativa - Limeira 2015- 2017	66
Quadro 12 – Escolas particulares participantes do Programa, total de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Creche e valor <i>per capita</i> /mês (2007-2017).	72
Quadro 13: Número de Alunos de Educação Comum - Total do país por setor. Anos 2014-2016.....	78

Quadro 14: Alunos de educação comum – Nível Inicial e Primário por setor Anos 2014-2016	78
Quadro 15: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor Anos 2014-2015	78
Quadro 16: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor - Ano 2016	79
Quadro 17: Distribuição percentual de estabelecimentos e alunos por setor. Total do País. Anos 2014 e 2015	79
Quadro 18: Unidades de serviço de educação comum por nível de ensino e ciclo. Total do país. Anos 2014-2015	80
Quadro 19: Número de Alunos de Educação Comum - Total Província de Córdoba por setor. Anos 2014-2016	86
Quadro 20: Alunos de educação comum – Nível Inicial e Primário por setor – Córdoba Anos 2014-2016	86
Quadro 21: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor – Córdoba Anos 2014-2015	87
Quadro 22: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor – Córdoba – Ano 2016	87
Quadro 23: Número de Alunos de Educação Comum - Total Província de San Luis por setor. Anos 2014-2016	92
Quadro 24: Alunos de educação comum – Nível Inicial e Primário por setor – San Luis – Anos 2014-2016	93
Quadro 25: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor – San Luis – Anos 2014-2015	93
Quadro 26: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor - Ano 2016	93
Quadro 27: Características Programa Bolsa Creche e Projeto “Escuelas Autogestionadas”	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CF/88** – Constituição Federal de 1988
- CIFFyH** – Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades
- CIPPEC** – Centro de Implementação de Políticas Públicas para Equidade e o Crescimento
- Fies** – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- GIEPE** – Grupo de Investigación y Estudios em Política Educativa
- Greppe** – Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- IEGP** – Institutos Educacionais de Gestão Privada
- INDEC** – Instituto Nacional de Estadística y Censos
- INPC** – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
- LBA** – Legião Brasileira de Assistência
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LEN** – Lei de Educação Nacional
- LFE** – Lei Federal de Educação
- MEC** – Ministério da Educação
- Mercosul** – Mercado Comum do Sul
- OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONGs** – Organizações Não Governamentais
- PDRAE** – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
- PDSE** – Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior
- PISA** – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
- PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

Proies – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior

Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

ProUni – Programa Universidade para Todos

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

UNC – Universidad Nacional de Córdoba

UNESP– Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

USE – Unidade de Subvenção Educativa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 EDUCAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E ARGENTINA	21
1.1 Brasil: Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988.....	23
1.2 Argentina: Educação Pública e Privada na Constituição da Nação Argentina de 1994	31
1.3 Brasil: Educação pública e privada na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996	34
1.4 Argentina: Educação Pública e Privada nas Leis Gerais de Educação da Argentina.....	38
2 SUBVENÇÃO ESTATAL ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS NO BRASIL: ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA CRECHE	46
2.1 Organização da Educação no Brasil	47
2.2 Dados educacionais brasileiros.....	49
2.3 Políticas de Subvenção estatal às instituições educacionais privadas no Brasil	52
2.4 O Programa Bolsa Creche	62
2.4.1 Programa Bolsa Creche no município de Limeira.....	64
3 SUBVENÇÃO ESTATAL A INSTITUIÇÕES PRIVADAS NA ARGENTINA E ANÁLISE DO PROJETO “ESCUELAS AUTOGESTIONADAS”	74
3.1 Organização do Sistema Educacional da Argentina	76
3.2 Dados educacionais argentinos	77
3.3 Políticas de Subvenção estatal a instituições educacionais privadas na Argentina.....	80
3.3.1 Sistemas de Subvenções na Argentina: Córdoba	86
3.3.2 Sistemas de Subvenções na Argentina: San Luis e o projeto “Escuelas Autogestionadas”	92
3.3.2.1 Outras experiências pós projeto “Escuelas Autogestionadas”	109

4 CONFIGURAÇÕES DO PÚBLICO E DO PRIVADO NA EDUCAÇÃO: PROGRAMA BOLSA CRECHE E “ESCUELAS AUTOGESTIONADAS”	115
4.1 Configurações do público e do privado: políticas de subvenção e privatização	124
5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES... ..	140
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa, intitulada *O Público e o Privado em Políticas de Subvenção Estatal: Programa Bolsa Creche e “Escuelas Autogestionadas”*, desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (Greppe – Rio Claro), tem como objetivo analisar as configurações do público e do privado em políticas de subvenção estatal às instituições educacionais privadas no Brasil (Programa Bolsa Creche) e na Argentina (Projeto “Escuelas Autogestionadas”). As discussões e análises aqui apresentadas estão inseridas em um contexto de discussão sobre a privatização da educação.

De maneira específica, os objetivos correspondem a analisar as constituições atuais e as Leis Gerais de Educação do Brasil e da Argentina com o intuito de identificar as configurações que elas apresentam como educação pública e educação privada; caracterizar as políticas de subvenção pública nos dois países, em especial o Programa Bolsa Creche, instituído no município paulista de Limeira pela Lei Municipal nº 3.649 de 2003 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 318, de 18 de outubro de 2007, e o projeto Escuelas Autogestionadas ou Escolas Experimentais, instituído na Província argentina de San Luis pela Lei nº 4.914 de 1991 e regulamentado pelo Decreto Executivo nº 2.562 de 1999. Buscamos também identificar e analisar as semelhanças e especificidades existentes nas políticas adotadas nos respectivos países.

O Programa Bolsa Creche consiste na subvenção do Estado às instituições educacionais privadas com e sem fins lucrativos para o atendimento da educação infantil, principalmente na creche. Neste programa é estabelecido um valor *per capita* mensal por aluno matriculado, repassado à instituição privada concessionária. A justificativa para o desenvolvimento desse programa é a necessidade de atendimento à demanda. Domiciano (2009), ao analisar a primeira experiência de Programa Bolsa Creche no município paulista de Piracicaba, apontou a “inovação” em relação aos tradicionais convênios na educação infantil, pois nesse programa a subvenção de recursos públicos à iniciativa privada com fins lucrativos ocorre pelo repasse de recursos com base no valor *per capita* por aluno atendido na instituição

privada gratuitamente. A tendência de adoção de tal modelo de Programa no Estado de São Paulo foi indicado por Adrião *et al.* (2009), Oliveira (2010) e Borghi *et al.* (2012).

O Projeto “Escuelas Autogestionadas” consiste em um projeto de escolas geridas por associações civis, caracterizadas como organizações públicas não estatais, financiado pelo Estado por meio de um sistema de alocação por aluno (Unidade de Subvenção Educativa - USE). As justificativas apresentadas para adoção do projeto são a necessidade de inovação (didática e pedagógica) e a melhoria da educação. As “Escuelas Autogestionadas” foram criadas na província argentina de San Luis, a partir de 2000, e são geridas integralmente por Associações Educacionais por um período de cinco anos. Essas Associações têm a função de organizar o projeto pedagógico e cuidar da gestão da instituição, sendo também responsáveis pelos resultados pedagógicos obtidos e pela administração financeira. Elas não podem estabelecer nenhum tipo de discriminação para o ingresso ou para a permanência dos alunos.

A subvenção estatal às instituições privadas é regulamentada nas legislações gerais e educacionais dos dois países. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 garantem a destinação de recursos públicos a instituições privadas comunitárias, filantrópicas e confessionais, ressalta-se, no entanto, que a legislação brasileira não faz referência à destinação de recursos a instituições particulares em sentido estrito, mas o Programa Bolsa Creche inclui tais instituições, o que podemos considerar uma irregularidade. Algumas pesquisas (DOMICIANO, 2009; Borghi *et al.*, 2012; OLIVEIRA, 2013; COSTA, 2014) têm discutido a transferência de recursos públicos a instituições privadas com finalidade lucrativa. Na Argentina, a Lei de Educação Nacional de 2006 garante a destinação de recursos públicos a instituições privadas para o pagamento de salário dos docentes de tais instituições.

Outra problemática observada na discussão da subvenção estatal às instituições privadas diz respeito às configurações do público e do privado em educação, destaca-se que a distinção entre educação pública e privada na Constituição brasileira é pautada no tipo de estabelecimento/instituição, isto é, na propriedade, já na LDB a diferença se dá a partir da propriedade, do financiamento e da gestão educacional. A Constituição argentina não fala em educação privada, mas

faz referência à **educação pública estatal** e a Lei de Educação Nacional de 2006 estabelece que a educação seja um serviço público, assim, toda educação é entendida como pública, sendo o tipo de gestão: estatal, privada, cooperativa e social, o que a diferencia.

No que concerne à discussão do público e do privado na educação, tem-se que o campo educacional no Brasil, em toda a sua história, tem sido palco de disputa e de conflitos de interesses públicos e privados e de antagonismos entre interesses confessionais, públicos e empresarias. Segundo Lombardi, Jacomeli e Silva (2005) o caráter público ou privado da educação nacional é um dos temas mais controversos na história educacional brasileira.

Destacamos que, no Brasil, a discussão sobre “público” e “privado” ganhou uma nova dimensão durante a década de 1990 com a proposição do termo público “não estatal”. Observemos que na Argentina a ideia de público não estatal aparece na legislação da Província de San Luís e na legislação nacional há o público estatal e o público de gestão privada. Entendemos que os termos público e privado são polissêmicos, por isso, apresentam diferentes significados e sentidos, por isso buscamos explicitar ao longo do texto alguns significados e sentidos atribuídos aos dois termos, principalmente no campo educacional, assim como a relação com o público “não estatal”.

Essa discussão e o entendimento sobre os conceitos público e privado na educação, a disputa e conflitos de interesses públicos e privados também marca a história da educação na Argentina. Feldfeber (2003) ressalta que a reforma educacional argentina da década de 1990 redefiniu o caráter público da educação e, em consequência, o papel do Estado como fonte de garantia do direito à educação. O processo de reforma educacional argentino propôs novas formas de financiamento educacional baseadas na demanda e implementação de políticas públicas geridas por organizações privadas, cujo exemplo é o projeto Escuelas Autogestionadas. De acordo com Feldfeber (2003), as escolas experimentais ou escolas autogeridas são caracterizadas, pela retórica oficial, como organizações públicas não estatais, mas, para a autora, tal política é baseada no modelo das escolas *charter* estadunidense.

A questão da subvenção de recursos públicos às instituições privadas constitui um dos pontos de conflito em relação ao caráter público ou privado da

educação. A relação, cada vez mais imbricada, entre o público e o privado tem levado alguns autores a analisarem tanto na América Latina, quanto no Brasil a privatização crescente e cada vez mais diversificada dos serviços públicos. Diversas pesquisas têm discutido a questão da privatização da educação (TEDESCO, 1991; SANTANA, 1996; BALL, YOUDELL, 2008; ADRIÃO *et al.* 2009; FELDFEBER, 2009; VÍOR, RODRÍGUEZ, 2012; CAMPANHA LATINO AMERICANA PELO DIREITO A EDUCAÇÃO, 2014; KLEES, EDWARDS JR, 2015; entre outros) e pontuado as implicações da mesma para a educação pública e para as políticas educacionais.

Dado tal contexto e os objetivos apresentados, a presente pesquisa busca responder às questões: qual a configuração do público e do privado na educação no Brasil e na Argentina? Qual o papel das políticas de subvenção pública nesta configuração? As instituições educacionais privadas integrantes dos programas/projetos de subvenção, no caso aqui em análise Programa Bolsa Creche e “Escuelas Autogestionadas”, podem ser consideradas públicas?

Dessa forma, nesta pesquisa adotamos a abordagem qualitativa, por encontrar neste processo metodológico um conjunto de instrumentos investigativos adequados à análise do objeto a ser estudado. Segundo Lüdke e André (1986, p.18), a abordagem qualitativa é rica em dados descritivos, “[...] tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”. A investigação qualitativa apresenta algumas características, que são apontadas por Triviños (2008): 1. A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave; 2. A pesquisa qualitativa é descritiva; 3. Os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto; 4. Os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente; 5. O significado é a preocupação essencial na abordagem qualitativa.

Assim, esta pesquisa de cunho qualitativo foi realizada por meio da revisão bibliográfica e pesquisa documental em fontes primárias (legislações, documentos e publicações oficiais e dados relativos aos programas/ projetos), além de coleta, sistematização e análise de dados oficiais dos dois países. Dessa forma, entendemos os documentos como essenciais para traçar o caminho proposto. Segundo Marconi e Lakatos (1999, p.64), a característica da pesquisa documental “[...] é que a fonte de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo

o que se denomina de fontes primarias”. Gonsalves (2005, p.32) explicita que “[...] a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico [...]”. Abaixo dispomos o quadro com o conjunto de documentos analisados neste trabalho.

Quadro 1: Conjunto de documentos analisados

Abrangência do Documento	Documentos
Brasil	Constituição Federal de 1988 Lei nº 4.024 de 1961 (LDB) Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (LDB) Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996 (LDB) Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 (Fundeb)
Limeira	Lei Municipal nº 3.649 de 05 de novembro de 2003 Decreto Municipal nº 318, de 18 de outubro de 2007 Minuta Decreto Bolsa Creche – Decreto nº 420 de 30 de dezembro de 2010 Termo de Concessão de 2010
Argentina	Constituição da Nação Argentina de 1994 Lei nº 13.047 de 1947 Lei nº 24.195 de 1993 (LFE) Lei nº 26.206, de 14 de dezembro de 2006 (LEN)
San Luis	Constituição da Província de San Luis de 2011 Lei nº 4.947 de 30 de dezembro de 1991 - Boletim Oficial, 29 de janeiro de 1992 Lei nº 4914 de 1991 - Lei de Escolas Experimentais Decreto nº 2.562 de 13 de agosto de 1999 Lei nº 5195 de 11 de fevereiro de 2000 Decreto nº 2.343 de 2002 Lei nº II-0036-2004 (5549)
Córdoba	Constituição da Província de Córdoba, de 14 de setembro de 2001 Lei de Educação nº 9.870 de 2010

Fonte: A autora.

Realizamos também o levantamento bibliográfico. Para Gonsalves (2005, p. 34), o estudo bibliográfico “[...] caracteriza-se pela identificação e análise dos dados escritos em livros, artigos de revistas, dentre outros. Sua finalidade é colocar o

investigador em contato com o que já se produziu a respeito do seu tema de pesquisa". Para Marconi e Lakatos (1999, p. 73), a "[...] pesquisa bibliográfica não é a mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras".

Desse modo, pontuamos mais uma vez a importância de considerar o contexto político, econômico e social dos dois países, de forma a considerar as justificativas, as políticas educacionais adotadas, os problemas e as causas dos mesmos, pois não são elementos isolados.

Estudar as políticas de subvenção na Argentina possibilita verificar as diferenças entre os dois países, além de permitir aprofundar as discussões acerca do público, do privado, da privatização da educação e suas consequências (educacionais, políticas, sociais) que podem interessar na discussão da política educacional e na busca de outras políticas que atendam ao bem comum. Por conseguinte, destacamos que para pesquisa e coleta de dados sobre políticas de subvenção na Argentina, recorreremos aos documentos disponíveis nos sítios oficiais da Província de San Luis, assim como documentos e publicações disponíveis na rede (internet), a livros e artigos sobre a temática. Tivemos também a oportunidade de realizar estágio de doutorado no exterior através do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), realizado junto à Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina) no período de 03/04/2017 a 01/08/2017, com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o que nos permitiu levantar dados acerca das políticas de subvenção na Província de Córdoba e, assim, destacar ao longo deste trabalho duas formas distintas de implementar a política de subvenção e de entender (San Luis e Córdoba) o que está presente na legislação nacional acerca da temática.

Acreditamos que os dois contextos selecionados – Brasil e Argentina – podem facilitar a compreensão da problemática levantada e embasar discussões e reflexões. Destacamos, no entanto, que os dois países se diferenciam na formação histórica, população, área geográfica, cultura, economia, política e tais diferenças nos permitem problematizar as políticas de subvenção adotadas e suas implicações.

No intuito de alcançar o objetivo proposto, a tese foi estruturada em seis partes:

- A presente introdução, na qual apresentamos os objetivos da pesquisa, os aspectos gerais da mesma, a abordagem e os métodos de coleta e análise dos dados;
- O primeiro capítulo, no qual apresentamos as análises das constituições atuais e das Leis Gerais de Educação do Brasil e da Argentina, com o objetivo de identificar e analisar as configurações que elas apresentam como educação pública e educação privada;
- O segundo capítulo, no qual descrevemos e analisamos as políticas de subvenção pública a instituições privadas no Brasil, com destaque para o Programa “Bolsa Creche”;
- O terceiro capítulo, no qual se analisam as políticas de subvenção pública a instituições privadas na Argentina, em especial o projeto “Escuelas Autogestionadas”;
- O quarto capítulo, no qual analisamos as configurações do público e do privado na educação, tanto no Brasil quanto na Argentina;
- E a última parte em que apresentamos as considerações da pesquisa, com as principais problematizações dos dados analisados e sugestões de encaminhamentos futuros.

1 EDUCAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E ARGENTINA

Neste capítulo exploramos as Constituições e as Leis de Educação atuais do Brasil e da Argentina, com o objetivo de identificar e analisar as configurações apresentadas sobre educação pública e educação privada.

A análise da Constituição se deve ao fato de que ela orienta o ordenamento jurídico de um país; não sendo mais um código, um mero texto legislativo técnico, senão um autêntico produto cultural. Segundo Zaffaroni (2010):

Constituição, estatuto [...] o não mutável com facilidade. Tal é o código supremo de cada Estado. Na tradição escrita, é um corpo jurídico relativamente breve que distribui o exercício do poder. Nos estados de direito constitucionais, todos os juízes - ou um tribunal específico - monitoram que as normas hierárquicas mais baixas não violem esses limites (ZAFFARONI, 2010, p.23. Tradução livre) ¹.

Nesse sentido, o autor explicita que em uma primeira etapa, as constituições expuseram fundamentalmente a organização do governo, sendo, portanto, os governantes seus primeiros destinatários. Porém, prescreveram também direitos do cidadão frente ao Estado e, posteriormente, direitos econômicos, sociais, disposições sobre a organização da economia e aos direitos fundamentais (ZAFFARONI, 2010). Assim,

A norma constitucional deixou de ser, como tinha sido na sua primeira expressão, uma regra que apenas continha elementos de direito público para se tornar uma obra que tem no seu núcleo as regras fundadoras da comunidade, relacionadas à sua maneira de se organizar e relacionar-se entre si (LORENZETTI, 2010, p.17. Tradução Livre) ².

¹ No original: "Constitución, estatuto [...], lo no mutable con facilidad. Tal es el código supremo de todo estado. En la tradición escrita es un cuerpo legal relativamente escueto que reparte el ejercicio del poder. En los estados constitucionales de derecho, todos los jueces –o un tribunal determinado– vigilan que las normas de inferior jerarquía no violen esos límites".

² No original: "La norma constitucional dejó de ser, como había sido en su primera expresión, una regla que sólo contenía elementos de derecho público para transformarse en una obra que tiene en su seno las normas fundantes de la comunidad, relativas a su modo de organizarse y relacionarse entre sí"

Para Vieira (2007, p.306):

As cartas magnas são documentos escritos para serem divulgados e incorporados à vida pública; configuram-se, portanto, como instrumentos formais de prescrição de regras que contribuíram para a formação de um aparato jurídico no País. Como elementos da administração pública, definem estratégias e registram políticas. Por isso mesmo é importante conhecê-las e analisá-las.

É nessa perspectiva que analisamos as constituições, enquanto produtos culturais, sociais e políticos que expõem a organização dos governos, mas tratam também dos direitos fundamentais, sociais, políticos e econômicos. No caso deste trabalho, a atenção está voltada para a garantia da educação enquanto direito social.

O direito à educação no Brasil é reconhecido como um direito social. Para Boto (2005, p.786), os direitos sociais são aqueles que permitem que “os sujeitos possam ter oportunidades equânimes na vida pública”. Ximenes (2014) explicita que um direito social constitui um direito fundamental. Segundo o autor (ibid.), os direitos sociais “se caracterizam juridicamente por chamar mais atenção para os deveres de realização, também é verdade que o peso de cada componente positivo dos deveres estatais em relação a cada direito social varia conjunturalmente” (XIMENES, 2014, p.224) e que cada direito social exige uma prestação estatal exclusiva, que só é aproveitada na sua realização, portanto, a presença do Estado é importante para efetivação dos direitos sociais. Benevides (1996) destaca que são os direitos sociais que garantirão a redução das desigualdades.

No que concerne ao estudo da legislação, inclusive da legislação educacional, Machado e Oliveira (2001) apontam que a análise da categoria “legislação do ensino” é importante tanto em termos de efetivação de direitos quanto de normatização dos Sistemas de Ensino. As leis educacionais regulamentam e definem o sistema educacional, de modo que sua análise permite subsidiar diferentes pesquisas. Segundo Souza (2014), as pesquisas sobre legislação educacional:

[...] tomam os processos de produção de normas, além da efetividade ou eficácia de determinadas leis, ou melhor, se trata de legislação que vai ao encontro das demandas sociais, ou, de outro lado, a leitura é sobre o alcance das metas e objetivos propostos pelas peças legais (SOUZA, 2014, p.360).

A análise aqui desenvolvida terá como foco a legislação vigente. No caso do Brasil, analisaremos a Constituição Federal de 1988 e no caso da Argentina a Constituição da Nação Argentina de 1994. Analisaremos também as leis gerais de educação, do Brasil: a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), da Argentina: a Lei nº 26.206, de 14 de dezembro de 2006 – Lei de Educação Nacional (LEN). Em alguns momentos, no entanto, faremos referências às leis de educação anteriores as que estão em vigência nos dois países, de modo a entender e/ou explicitar algum ponto importante em relação à discussão apresentada – definição/ configuração de educação pública e privada na legislação.

1.1 Brasil: Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988³

Cury, Horta e Fávero (2001) apontam que a Constituição brasileira de 1988 foi promulgada em clima de democracia. A elaboração dessa Carta se deu em condições fundamentalmente diferentes das constituições anteriores. Segundo Porto (2012), primeiro porque foi alargado o corpo eleitoral no país: 69 milhões de votantes se habilitaram ao pleito de novembro de 1988, sendo que, na primeira eleição presidencial verdadeiramente disputada, em 1910, contou com apenas 700.000 eleitores. Segundo, os meios de comunicação tiveram papel fundamental, pois tornaram possível a divulgação e a discussão mais ampla dos eventos ligados à preparação do texto constitucional. E terceiro, da união desses dois fatores, surgiu uma perspectiva que incidiu sobre o relacionamento entre eleitores e eleitos, a participação popular.

Segundo Vieira (2007), nas primeiras constituições brasileiras (1824 e 1891) as referências à educação eram escassas, a presença de artigos relacionados com

³ Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada a 5 de outubro de 1988.

o tema cresceu significativamente nos textos posteriores (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988). De acordo com a autora:

A Constituição de 1988 é a mais extensa de todas em matéria de educação, sendo detalhada em dez artigos específicos (arts. 205 a 214) e figurando em quatro outros dispositivos (arts. 22, XXIV, 23, V, 30, VI, e arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). A Carta trata da educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos (VIEIRA, 2007, p.304).

Nessa Constituição, a educação aparece como direito social:

Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela EC n. 90/2015) (BRASIL, 1988).

De acordo com Oliveira (2007), é a primeira vez que uma constituição brasileira explicita a declaração dos direitos sociais, destacando-se, com primazia, a educação.

O Art. 22 da Constituição brasileira estabelece que compete privativamente à União legislar sobre: “XXIV - diretrizes e bases da educação nacional”. O Art. 23 prescreve que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. Já o Art. 24 explicita que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: “IX - educação, cultura, ensino e desporto”. No Art. 30 temos que compete aos Municípios: “VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988).

Assim, como as constituições de 1934, 1937 e 1946, a Constituição brasileira de 1988 apresenta um capítulo que trata da educação: “CAPÍTULO III – Da Educação, da Cultura e do Desporto”, no qual há uma seção específica para a educação: “SEÇÃO I – Da Educação” (Art. 205 ao Art. 214). O artigo que abre a seção é o Art. 205, que determina:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será 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).

Estabelece, portanto, que a educação é um dever do Estado e da família com a colaboração da sociedade, “este artigo reafirma a precedência do Estado no dever de educar” (OLIVEIRA, 2007, p.23). Vale destacar que a polarização Estado-família, em matéria de “direito/dever de educar”, faz-se presente desde a Constituinte de 1946. Tal questão se apresenta porque o Estado vai se tornando cada vez mais presente no campo da educação. “Esta presença não só é demandada como também vai sendo configurada através da assinalação de responsabilidades e de competências inscritas nas cartas constitucionais proclamadas” (CURY, HORTA, FÁVERO, 2001, p.15).

O Art. 205 da Constituição brasileira estabelece também a educação como direito de todos. De acordo com Vieira (2007, p.34): “A noção de educação como direito, que começa a se materializar na Constituição de 1934 (art. 149) e é reafirmada em 1946 e 1967”, é re-editada de forma ampla por meio da afirmação presente no Art. 205 da CF/88, conforme observamos acima.

O Art. 206 trata dos princípios pelos quais o ensino será ministrado, dado o objetivo deste trabalho, destacamos três deles:

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e **coexistência de instituições públicas e privadas de ensino**;
IV - gratuidade do **ensino público** em **estabelecimentos oficiais** (BRASIL, 1988).

No inciso II, do Art. 206 tem-se a garantia da liberdade de ensino, no inciso III, fica estabelecida a coexistência de instituições públicas e privadas. Nesse artigo temos a primeira referência às “instituições públicas e privadas” e a referência à gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Segundo Cury, Horta e Fávero (2001, p.12), a liberdade de ensino:

Afirmada de várias maneiras e sempre erigida em princípio constitucional, [...] não foi objeto de contestação como tal por nenhuma das constituições que vigoram no país. [...] A única observação a ser feita a este respeito é que, garantido o princípio da liberdade de ensino sob a forma de ensino livre, nenhuma Constituição abrirá mão do princípio do ensino oficial como incumbência do Estado, e do direito de reconhecer (ou não) diplomas emitidos. Podemos assinalar, desde já, que o Estado lentamente vai criando uma série de normas sobre o ensino particular, conseqüentemente à complexificação da sociedade e à assunção da educação como um serviço público (CURY, HORTA E FÁVERO, 2001, p.12).

Podemos ver na Constituição de 1988, e também na LDB de 1996, as normas às quais os autores fazem referência. No caso da Constituição, o Art. 209 é um exemplo, ao estabelecer que: “O ensino é livre à iniciativa privada” atendida duas condições: “I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público”. As constituições anteriores falavam apenas que o “ensino era livre à iniciativa particular”, já a Constituição de 1988, além de estabelecer que o ensino seja livre à iniciativa privada, indica também, como pontuamos anteriormente, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Destacamos que nas constituições anteriores era utilizado o termo “particular” e agora “privada”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 apresenta uma diferenciação ao utilizar os dois termos. Estabelece que as instituições de ensino sejam classificadas em duas categorias administrativas: públicas e privadas (Art. 19) e as instituições privadas se enquadrem em quatro categorias: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas (Art. 20). Assim, atualmente “instituição particular” se refere às instituições com fins lucrativos, sentido estrito, e “instituição privada” se refere às instituições com e sem fins lucrativos, sentido amplo.

Ainda analisando o Art. 206 da Constituição brasileira, no inciso IV fica estabelecida a gratuidade do ensino público em **estabelecimentos oficiais**, essa é a única referência na Constituição Federal a tais estabelecimentos, que poderíamos entender como instituições públicas. Mas, para deixar a discussão ainda mais difícil, o Art. 242 estabelece:

Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou

municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos (BRASIL, 1988).

Ou seja, às instituições educacionais oficiais, mas que na data da promulgação da Constituição, não eram total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, não se exige o princípio da gratuidade. Então, podemos entender que essas instituições oficiais poderiam cobrar taxas e/ou mensalidades sem perder seu estatuto de instituições oficiais. Dessa forma, não podemos tomar como sinônimo de instituições públicas os “estabelecimentos oficiais”, uma vez que parte deles pode cobrar alguma coisa. Como pontuam Cury, Horta e Fávero (2001), a Constituição não abre mão do princípio do ensino oficial como incumbência do Estado, mas o Art. 242 abre uma exceção a algumas instituições oficiais, no que concerne à gratuidade.

O Art. 208 da Constituição brasileira apresenta como será efetivado o dever do Estado com a educação. O Art. 209 estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas duas condições: “Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”, assim, a Constituição Federal garante a liberdade de ensino à iniciativa privada, mas condicionada à regulação/ exigências do Estado.

O Art. 210 trata da fixação dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. A questão do ensino religioso aparece neste artigo, no “§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental”. O ensino religioso foi motivo de embate entre liberais e católicos nas discussões e apareceu nos textos das constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967. Para Vieira (2007, p.307), ao mesmo tempo em que as cartas magnas expressam as expectativas mais amplas da sociedade, reforçam também “privilégios de grupos que fazem valer seus interesses junto ao Legislativo, como foi o caso do ensino religioso e do ensino particular”.

O Art. 211 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, sendo que cada ente federado tem a sua responsabilidade e obrigatoriedade.

O Art. 212 trata dos recursos públicos que devem ser investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino pela União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Já o Art. 214 trata do plano nacional de educação. Dado o tema da discussão aqui desenvolvida, educação pública e privada nas legislações, destacamos aqui o Art. 213 que trata dos recursos públicos que devem ser destinados às escolas públicas:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às **escolas públicas**, podendo ser dirigidos a **escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas**, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1.º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2.º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público (BRASIL, 1988).

A problemática sobre os subsídios públicos à escola particular não é recente. Oliveira (2001) aponta que, na Constituinte de 1946, esta temática veio à tona e ligada também à discussão em torno da liberdade de ensino, ponto que já mencionamos anteriormente, o autor indica que a prática de subvenção era recorrente. Na Constituição de 1988, a problemática é retomada, assim como a questão das bolsas de estudos, que já fora objeto de debate na Constituição de 1967. Pinheiro (2001) destaca que, na Constituinte (instalada em fevereiro de 1987), o ponto alto do conflito público – privado na educação foi a questão dos recursos, ou melhor, da destinação dos mesmos. Segundo a autora (ibid.), um grupo defendia a transferência de recursos públicos exclusivamente às escolas públicas e outro

defendia a transferências também às escolas privadas confessionais, comunitárias e filantrópicas e bolsas de estudos. Pinheiro (2001) explicita, ainda, que:

Quanto ao setor privado, o texto da Constituição aprovado ampliou substancialmente os seus ganhos comparativamente o que este grupo tinha conseguido obter no processo Constituinte. Foram abertos novos mecanismos de transferência de recursos públicos para a escola particular (PINHEIRO, 2001, p.282).

Os novos mecanismos aos quais a autora se refere além da transferência de recursos para as escolas comunitárias, são: a doação de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, quando houver falta de vaga; a definição sobre o salário-educação que será aplicado no ensino público fundamental, mas que “as empresas poderão deduzir desta contribuição a aplicação realizada com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes”; e a transferência de recursos públicos para as “atividades universitárias de pesquisa e extensão” (PINHEIRO, 2001).

As instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas⁴, mencionadas no Art. 213 da Constituição brasileira, são consideradas privadas, mas sem finalidade lucrativa e podem receber recursos públicos. Já as instituições com fins lucrativos não são habilitadas a pleitear recursos públicos (OLIVEIRA, 2005, 2007; DOMICIANO, 2009), mas como veremos no caso do Programa Bolsa Creche, esse dispositivo legal é ignorado. Oliveira (2007, p. 102) aponta que: “Embora polêmico, este dispositivo é o primeiro em nossa legislação educacional a estabelecer critérios para a concessão de recursos públicos para a escola privada, tradicionalmente realizada de forma indiscriminada e clientelista”.

A discussão sobre a alocação de recursos públicos a instituições privadas é um campo aberto, vasto e cheio de contradições, indefinições e redefinições⁵. Um exemplo dessa discussão foi o fato do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº

⁴ Art. 20 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Discutiremos este dispositivo à frente.

⁵ Nos dois capítulos seguintes aprofundaremos a análise da questão da subvenção de recursos públicos a iniciativa privada tanto no Brasil como na Argentina.

11.494 de 20 de junho de 2007, autorizar (Art. 8º, § 1º e § 3º) o financiamento do setor privado com recursos públicos em várias modalidades de ensino, admitindo:

[...] para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos; (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012) [...]

§ 3º Será admitido, até a universalização da pré-escola prevista na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de quatro a cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. (Redação dada pela Lei nº 13.348, de 2016).

§ 4º Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2º deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade (BRASIL, 2007).

Assim, as matrículas na educação infantil e na educação especial das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, desde que conveniadas com o Poder Público, são computadas para receber recursos públicos. O parágrafo 3º do Art. 9º da Lei do Fundeb possibilitou também a cessão de professores para tais instituições:

§ 3º Os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições a que se referem os §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º desta Lei serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 22 desta Lei (BRASIL, 2007).

O Fundeb, portanto, permite a subvenção de instituições educacionais sem fins lucrativos, assim, como a cessão de professores a tais instituições.

Em síntese, pontuamos que a Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece a educação como dever do Estado, portanto, o Estado é o responsável por organizar e manter a educação no Brasil com a colaboração da sociedade (Art. 205). A Constituição estabelece também a coexistência de instituições públicas e privadas (Art. 206), pautando a diferença legal no tipo de estabelecimento/instituição, isto é, na propriedade. Outra diferenciação entre educação pública e privada aparece no artigo 213, que trata dos recursos públicos que serão destinados às escolas públicas, mas também às comunitárias, filantrópicas e confessionais. Como se pode observar na Constituição brasileira, a diferenciação entre educação pública e privada está pautada na propriedade e no financiamento.

No tópico seguinte analisaremos a configuração de educação pública e privada na Constituição da Nação Argentina.

1.2 Argentina: Educação Pública e Privada na Constituição da Nação Argentina de 1994

A Constituição da Nação Argentina de 1994⁶ avançou em relação às Cartas anteriores, sobretudo na matéria sobre direitos humanos. Para Rosatti (2015, p.103, Tradução livre), “a reforma de 1994, a mais participativa e democrática de todas as reformas, reafirmou o intervencionismo estatal e assumiu a vertente internacional em matéria de direitos humanos”⁷. Essa Constituição deu, inclusive, há alguns Tratados Internacionais, documentos supranacionais, hierarquia constitucional (Art. 75, inciso 22) (HITTERS, 2014).

O Art. 5º da Constituição argentina define que cada província terá sua constituição e assegurará a educação primária:

Art. 5º Cada província ditará para si uma Constituição sob o sistema republicano representativo, de acordo com os

⁶ Constituição da Nação Argentina de 1994 constitui a última reforma da Constituição de 1853 Esta reforma foi assinada pelo presidente Carlos Menem em 24 de agosto de 1994, no Palácio de Urquiza, em Entre Ríos. Texto Original é de 1853, mas passou por reformas anteriores em 1860, 1866, 1898, 1957 e 1972 (HITTERS, 2014).

⁷ No original: “la reforma de 1994, la más participativa y democrática de todas las reformas, reafirmó el intervencionismo estatal y asumió la vertiente internacionalista en materia de derechos humanos”

princípios, declarações e garantias da Constituição Nacional; e que assegure sua administração de justiça, seu regime municipal e educação primária. Sob estas condições o Governo federal, garante a cada província o gozo e exercício de suas instituições (ARGENTINA, 1994. Tradução livre) ⁸.

Como podemos observar no artigo supracitado, a Constituição argentina estabelece peso maior às Constituições das Províncias, em comparação com a Constituição brasileira.

O Art. 14 da Constituição argentina garante que os cidadãos gozam de direitos, entre eles, o direito de ensinar e aprender:

Art. 14- Todos os habitantes da Nação gozam dos seguintes direitos, de acordo com as leis que regulam seu exercício; a saber: trabalhar e exercer toda a indústria legal; navegar e negociar; peticionar as autoridades; entrar, permanecer, transitar e sair do território argentino; publicar suas ideias através da imprensa sem censura prévia; usar e descartar sua propriedade; associar para fins úteis; professar livremente seu culto [fé]; ensinar e aprender (ARGENTINA, 1994. Tradução Livre) ⁹.

Essa é a referência ao direito à educação na Constituição argentina. Cabe destacar que na Argentina “Liberdade de ensino” e “direito de ensinar e aprender” são garantidos juridicamente desde a primeira Constituição de 1853 e reafirmados pelas sucessivas reformas da Constituição. Para Pagano e Finnegan (2007):

Deve-se notar que as interpretações do artigo 14 da Constituição Nacional levaram a posições antagônicas a respeito da interferência do Estado na educação, de acordo com a ênfase dada ao direito de aprender ou ensinar. “Os que privilegiam o direito de aprender conferem ao Estado um papel de liderança na educação, uma vez que, como representante

⁸No original: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”

⁹ No original: “Art. 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”.

dos interesses gerais dos cidadãos, deve efetivar o cumprimento do direito à educação por meio de sua função legislativa, seu papel docente como provedor de serviços educacionais e ações indiretas de apoio técnico e financeiro às províncias. As posições que enfatizam o direito de ensinar dão ao Estado um papel subsidiário: ele deve promover em primeira instância o direito original de educar que corresponda aos pais, às igrejas e aos indivíduos; deve intervir somente aonde a atividade privada não chega (PAGANO, FINNEGAN, 2007, p.13. Tradução livre).¹⁰

De acordo com os autores (ibid.), o art. 14 apresenta interpretação dúbia, que permite uma ou outra, conforme o interesse.

Voltando ao texto constitucional argentino, o Art. 75 explicita as atribuições do Congresso e, no inciso 17 deste artigo, reconhece a pre-existência étnica e cultural dos povos indígenas, garantindo o direito a uma educação bilíngue e intercultural. O inciso 19 apresenta a seguinte atribuição do Congresso:

19. Sancionar **leis de organização e base da educação** que consolidem a unidade nacional respeitando as particularidades provinciais e locais; **que assegurem a responsabilidade indelegável do Estado**, a participação da família e da sociedade, a promoção dos valores democráticos e a igualdade de oportunidades e possibilidades sem discriminação alguma; e que garantam os princípios de gratuidade e equidade da **educação pública estatal** e a autonomia e autarquia das universidades nacionais (ARGENTINA, 1994, Tradução livre)¹¹.

¹⁰ No original: “Cabe remarcar que las interpretaciones del artículo 14 de la Constitución Nacional han conducido a posiciones antagónicas respecto de la injerencia del Estado en la educación, según el énfasis puesto en el derecho de aprender o en el de enseñar. “Los que privilegian el derecho de aprender otorgan al Estado un papel principal en materia educacional, ya que en tanto representante de los intereses generales de los ciudadanos debe efectivizar el cumplimiento del derecho a la educación a través de su función legislativa, de su papel docente como prestador de servicios educacionales y de acciones indirectas de apoyo técnico y financiero a las provincias. Las posturas que enfatizan el derecho a enseñar otorgan al Estado un papel subsidiarios: éste debe promover en primera instancia el derecho original a educar que corresponde a los padres, a las iglesias y a los particulares; sólo debe intervenir allí donde la actividad privada no alcance”.

¹¹ No original: “19. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Tal artigo define de forma clara o papel do Estado e da família no que se refere à educação. No que concerne ao papel do Estado, a Constituição estabelece responsabilidade indelegável, isto é, algo que não se consegue delegar; cuja incumbência não pode ser transferida a outra pessoa: direito indelegável, assim, o Estado deve garantir a educação, sendo o responsável pelo sistema educacional. A Constituição argentina regulamenta a educação pública estatal. Esse artigo trata, ainda, da igualdade de oportunidades, gratuidade e equidade da educação pública estatal.

Por fim, em matéria educacional, temos o Art. 125 que estabelece que as províncias devam promover a educação.

A Constituição de 1994, em vigência na Argentina, é menos específica em matéria de educação do que a Constituição brasileira de 1988, em vigência no Brasil. A Constituição argentina explicita que a educação é responsabilidade do Estado e que o Congresso deverá sancionar leis que garantam a gratuidade e equidade da **educação pública estatal**, não faz referência à educação privada, no entanto, ao qualificar educação pública **estatal**, abre margem para entender que existe educação pública que não seja estatal. Assim, a Lei Federal de Educação de 1993 e a atual Lei de Educação Nacional de 2006 definem educação pública de gestão estatal e de gestão privada, conforme veremos posteriormente.

Continuamos tratando das configurações do público e do privado na educação no Brasil e na Argentina, mas agora com foco nas Leis Gerais de Educação.

1.3 Brasil: Educação pública e privada na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996

No Brasil a primeira referência a uma Lei de Diretrizes da Educação Nacional aconteceu na Constituição Federal de 1934, que explicitava a competência da União em traçar tais diretrizes, posteriormente, todas as demais Constituições fizeram referência, sendo que a primeira Lei de Diretrizes da Educação veio a concretizar-se com a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Segundo Bollmann e Aguiar (2016), a disputa entre diferentes concepções de educação e sociedade se fazia presente desde a Constituição e que, desde os debates em torno da primeira LDB de 1961, havia interesses privados e públicos,

sendo que o conflito entre ensino público e ensino privado marcou também o processo de elaboração da LDB de 1996. A discussão dessa Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começou com duas propostas de lei e se arrastou por anos. Em 1993, o projeto (PL nº 101 de 1993) foi a Plenário e recebeu 1.263 emendas, no entanto, o projeto aprovado foi outro – PL nº 73 de 1995 – como Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Como na Lei nº 4.024 de 1961, os principais pontos do embate foram: a transferência de recursos públicos não exclusivos às instituições de ensino públicas e o ensino religioso facultativo no sistema público.

O Art. 1º da LDB de 1996 apresenta a concepção de educação adotada e específica que a Lei de Diretrizes e Bases disciplina a educação escolar. O Art. 2º define a educação como dever da família e do Estado, dessa forma, a redação da LDB diferentemente da Constituição Federal, dispõe a precedência da família no dever de educar.

O Art. 3º no inciso II estabelece a liberdade de aprender e ensinar, o inciso V retoma o que está estabelecido no inciso III, do Art. 206 da Constituição que trata da “coexistência de instituições públicas e privadas”. O inciso VI estabelece a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. O Art. 4º define que a educação escolar pública é dever do Estado, que cabe assegurar acesso público e gratuito e vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

Assim como as leis anteriores de educação e a própria Constituição, a LDB define que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas algumas condições:

O Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I – cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
- II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
- III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1996).

A LDB acrescenta um novo inciso em relação ao texto da Constituição, o inciso III, que é uma nova condição: a capacidade de autofinanciamento das

instituições privadas, com a ressalva do Art. 213 (transferência de recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas e recursos que poderão ser destinados a bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando).

Um artigo da LDB, extremamente relevante para a discussão que temos apresentado aqui, é o Art. 19, que classifica as instituições de ensino dos diferentes níveis em distintas categorias administrativas:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

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. Grifos nossos).

O Art. 20, por sua vez, especifica as categorias das instituições privadas:

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

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

II - **comunitárias**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009, essa redação incluiu “Sem fins lucrativos”)

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

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

Assim, notamos que a legislação brasileira, no caso a LDB, define claramente como instituições **públicas**, as **criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público**. A LDB apresenta uma distinção de instituição educacional pública ou privada pautada na propriedade, na criação/ incorporação,

no financiamento e na gestão educacional. Nesse aspecto, a LDB trás um novo elemento em relação à Constituição que estava pautada apenas na propriedade e no financiamento.

No que se refere ao financiamento das instituições educacionais no Brasil, tanto públicas quanto privadas, o Art. 77 da LDB explicita que:

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

- I - **comprovem finalidade não-lucrativa** e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
- II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;
- IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local (BRASIL, 1996).

Como se pode perceber pelo texto da LDB, os recursos públicos são destinados às escolas públicas e às escolas privadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que atendam as exigências estabelecidas. As instituições particulares em sentido estrito, não estão autorizadas pela legislação a receber tais recursos, no entanto, isso tem acontecido, pelo menos na educação infantil, como indicam algumas pesquisas desenvolvidas pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE) (ADRIÃO *et al.*, 2009, OLIVEIRA, 2010, 2013; BORGHI, *et al.*, 2014; COSTA, 2014). É o caso do Programa Bolsa Creche, que analisaremos posteriormente. A Constituição de 1988 fala em “bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio” e a LDB em: “bolsas de estudo para a educação básica”, ampliando o alcance das bolsas.

Ainda no que concerne à discussão sobre recursos destinados à educação, o Art. 70 define as despesas que serão consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino, destacamos o inciso: “VI - concessão de bolsas de

estudo a alunos de escolas públicas e privadas”, pois nele se considera a concessão de bolsas de estudo a alunos das escolas públicas e também das privadas.

Em síntese, destacamos que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 diferencia instituições públicas e privadas a partir da propriedade, do financiamento e da gestão educacional.

1.4 Argentina: Educação Pública e Privada nas Leis Gerais de Educação da Argentina

Diferentemente da seção na qual analisamos a questão da educação pública e privada na Lei Geral de Educação brasileira em vigor – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nesta seção analisaremos a Lei Geral de Educação argentina em vigor (Lei de Educação Nacional (LEN) – Lei nº 26.206 de 2006), mas também a anterior (Lei Federal de Educação (LFE) – Lei nº 24.195 de 1993), pois foi nela que se iniciou a discussão sobre educação pública de gestão estatal e educação pública de gestão privada, objeto de análise neste trabalho.

A Lei Federal de Educação argentina, Lei nº 24.195 de 1993, apresentou as bases do processo de reforma educacional, foi sancionada e promulgada em abril de 1993. O Art. 1º definia a educação como um bem social e responsabilidade comum. O Estado Nacional deveria fixar as diretrizes da política educacional a partir de uma série de direitos, princípios e critérios (Art. 5º).

O Art. 3 da Lei Federal de Educação de 1993 estabelecia que o Estado Nacional, as Províncias e a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires garantissem o acesso à educação em todos os ciclos, níveis e regimes especiais, a toda população “mediante a criação, apoio, autorização e supervisão dos serviços necessários com a participação da família, da comunidade, suas organizações e da iniciativa privada” (ARGENTINA, 1993. Tradução livre).¹² Como se pode perceber, a Lei de Educação apresentava o papel da família e da iniciativa privada na garantia do acesso à educação, além do Poder Público. O cumprimento do direito de “ensinar e aprender” (Art. 1º) é referido no Art. 3 como garantia do acesso. O art. 4º apresentava:

¹² No original: “mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada”.

Art. 4. As ações educativas são de responsabilidade da família, como agente natural e primário de educação, do Estado Nacional como principal responsável, das Províncias, dos Municípios, da Igreja Católica, das demais confissões religiosas oficialmente reconhecidas e das Organizações Sociais (ARGENTINA, 1993. Tradução livre) ¹³.

Assim, estabelecia que a família fosse a principal responsável pela educação, seguida pelo Estado Nacional, províncias e municípios, assim como pela Igreja Católica e demais confissões religiosas e organizações sociais.

A Lei Federal de Educação argentina de 1993 estabelecia que as instituições de gestão privada integravam o sistema educacional, conforme o Art. 7: “O sistema educacional é integrado pelos serviços educacionais das jurisdições Nacional, provinciais e municipais, incluindo as instituições de gestão privada reconhecidas”¹⁴ (ARGENTINA, 1993).

Destacamos aqui o Art. 14, que tratava da Educação inicial, equivalente à educação infantil no Brasil, que determinava para os estabelecimentos de gestão estatal e de gestão privada, que fossem autorizados e supervisionados por autoridades educacionais:

Art. 14 - Todos os estabelecimentos que prestam este serviço, sejam de gestão estatal ou privada, serão autorizados e supervisionados pelas autoridades educativas das Províncias e do Município da Cidade de Buenos Aires (ARGENTINA, 1993. Tradução livre) ¹⁵.

¹³ No original: “Artículo 4 - Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado Nacional como responsable principal, de las Provincias, los Municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las Organizaciones Sociales”.

¹⁴ No original: “Artículo 7 - El Sistema Educativo esta integrado por los servicios educativos de las jurisdicciones Nacional, Provincial y Municipal, que incluyen los de las entidades de gestión privada reconocidas”.

¹⁵ No original: “Artículo 14 - Todos los Establecimientos que presten este servicio, sean de gestión estatal o privada, serán autorizados y supervisados por las autoridades educativas de las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”.

A Lei Federal de Educação argentina de 1993 definia as instituições de educação e ensino como de gestão estatal ou de gestão privada. O título V da Lei Federal de Educação tratava do ensino de gestão privada:

Artigo 36 - Os serviços educacionais de gestão privada estarão sujeitos ao reconhecimento e supervisão prévios das autoridades educacionais oficiais. Os seguintes agentes terão o direito de prestar estes serviços: A Igreja Católica e outras Confissões religiosas registradas no Registro Nacional de Culto; as Sociedades, Associações, Fundações e Empresas com *status* legal; e Pessoas de Existência Visível (ARGENTINA, 1993. Tradução livre) ¹⁶.

O Art. 36 estabelecia, portanto, quais agentes privados poderiam ofertar os serviços educacionais. As instituições de gestão privada, assim como as de gestão estatal teriam direitos e obrigações. No que diz respeito aos recursos que seriam alocados as instituições de gestão privada, os Art. 37 e 38 especificavam que:

Art. 37 - A contribuição estatal para o pagamento dos salários dos docentes dos estabelecimentos de ensino de gestão privada será baseada em critérios objetivos, de acordo com o princípio da justiça distributiva, no âmbito da Justiça Social e levando em conta, entre outros aspectos; a função social que cumpre em sua zona de influência, o tipo de estabelecimento e a cota que é percebida.

Art. 38 - Os docentes das reconhecidas Instituições de Ensino de Administração Privada farão jus a uma remuneração mínima igual à dos docentes das Instituições de gestão estatal e deverão possuir títulos reconhecidos pela regulamentação vigente em cada jurisdição (ARGENTINA, 1993. Tradução livre) ¹⁷.

¹⁶ Artículo 36 - Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos al reconocimiento previo y a la supervisión de las autoridades educativas oficiales. Tendrán derecho a prestar estos servicios los siguientes agentes: La Iglesia Católica y demás Confesiones Religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las Sociedades, Asociaciones, Fundaciones y Empresas con personería jurídica; y las Personas de Existencia Visible.

¹⁷ No original: “Artículo 37 - El aporte estatal para atender los salarios docentes de los establecimientos educativos de gestión privada, se basara en criterios objetivos de acuerdo al principio de justicia distributiva en el marco de la Justicia Social y teniendo en cuenta entre otros aspectos; la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento y la cuota que se percibe. Artículo 38 - Los/as docentes de las Instituciones Educativas de Gestión Privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/as docentes de Instituciones de Gestión Estatal y deberán poseer títulos reconocidos por la normativa vigente en cada jurisdicción”.

Podemos afirmar que os artigos 4, 7, 36, 37 e 38 da Lei Federal de Educação argentina de 1993, explicitados acima, dão respaldo legal definitivo à ideia de instituições públicas de gestão privada ao diferenciar instituições públicas de gestão estatal e instituições públicas de gestão privada.

A regulamentação e integração das instituições educacionais privadas ao sistema educacional argentino e a questão da subvenção iniciadas com a Lei nº 1420 de 1884, são definitivamente regulamentadas e estabelecidas com a Lei Federal de Educação nº 24.195 de 1993. Essa lei apresenta a educação pública dividida em instituições de gestão estatal e instituições de gestão privada, sendo estas últimas autorizadas a receber recursos para o pagamento de docentes.

Para Pagano e Finnegan (2007), a Lei Federal de Educação introduziu a referência da educação como serviço público, que poderia ser gerida pelo setor público ou pelo setor privado. Segundo as autoras (ibid.) tal equiparação entre educação pública e educação privada, inaugurada pela legislação, articulada com a afirmação do direito dos pais escolherem a educação dos filhos (liberdade de ensino), outorgou nova legitimidade à educação não estatal, colaborando, inclusive, com o aumento da diferenciação socioeducacional. Para Vior e Rodriguez (2012), com a sanção da Lei Federal de Educação, o Estado consolidou o substrato histórico da privatização, garantindo condições diferenciadas de financiamento que asseguraram a “rentabilidade” do segmento privado subsidiado e reforçaram a segmentação do sistema educacional segundo a condição socioeconômica dos alunos.

Em dezembro de 2006, foi sancionada a Lei de Educação Nacional (LEN) – Lei nº 26.206 durante o governo do presidente Néstor Kirchner. Lei que está em vigor na Argentina e tem por objetivo regular o exercício do direito de ensinar e aprender, consagrado no Art. 14 da Constituição da Nação Argentina e nos tratados internacionais incorporados a ela. A Lei de Educação Nacional estabelece a estrutura do Sistema educacional, fazendo alusão a todos os níveis e modalidades do Sistema Educacional Nacional.

A Lei de Educação Nacional da Argentina de 2006 dá mais espaço aos agentes privados que a Lei Federal de Educação de 1993. Para Vior e Rodriguez (2012), essa Lei mantém a distinção entre gestão estatal e gestão privada da

educação pública, somando-se as de “gestão social e cooperativa”¹⁸. Essas novas instituições, aparentemente diferentes das escolas de gestão estatal e privada, estariam encarregadas de responder às demandas da sociedade civil. Para Gamallo (2015, p.60-61. Tradução livre), “[...] a denominação de "escola pública de gestão privada" não fez mais do que colocar em branco os atributos, competências e capacidades já conquistadas”¹⁹. Isso é, a Lei Federal regulamentou situações que já ocorriam, como normas menores e de constitucionalidade duvidosa.

O Art. 2º da LEN argentina afirma que a educação e o conhecimento são um bem público e um direito pessoal e social, garantidos pelo Estado. Já o Art. 3º explicita que a educação constitui política de Estado e é uma prioridade nacional. O Estado garante o exercício do direito constitucional de ensinar e aprender (Art. 6º).

Tendo em vista que este trabalho se encontra incluso em uma discussão sobre as configurações do público e do privado na educação e dentro de um contexto de discussão da privatização da educação, o artigo 10 chama-nos atenção:

Art. 10 - O Estado Nacional não assinará acordos bilaterais ou multilaterais de livre comércio que impliquem conceber a educação como um serviço lucrativo ou incentivar qualquer forma de mercantilização da educação pública (ARGENTINA, 2006. Tradução livre)²⁰.

Aqui, a LEN argentina estabelece que a educação não seja concebida como um serviço lucrativo e proíbe o incentivo a qualquer forma de mercantilização da educação pública. Esse artigo é de extrema importância para a educação, principalmente a educação pública, tendo em vista a onda de privatização e mercantilização que ela tem sofrido, no entanto, basta questionar se tem sido suficiente tal medida.

¹⁸ As instituições de gestão social são formadas por “distintos tipos de organizações sociais, fundações, associações civis sem fins de lucro, organizações não governamentais, igrejas de diferentes credos religiosos e inclusive por fábricas” (CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN, 2007).

¹⁹ No original: “la denominación de “escuela pública de gestión privada” no hizo más que poner negro sobre blanco los atributos, competencias y capacidades ya conquistadas”.

²⁰ No original: “ARTÍCULO 10.- El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública”.

O capítulo II da Lei de Educação Nacional argentina trata dos fins e objetivos da educação. A gratuidade do ensino é assegurada as instituições públicas de gestão estatal:

h) Garantir a todos o acesso e as condições para a permanência e graduação dos diferentes níveis do sistema educacional, garantindo a **gratuidade** dos serviços de **gestão estatal**, em todos os níveis e modalidades (ARGENTINA, 2006. Tradução livre. Grifos nossos) ²¹.

O Sistema educacional argentino é formado por instituições públicas de gestão estatal e por instituições públicas de gestão privada, gestão cooperativa e gestão social em todos os níveis e modalidades, inclusive no ensino superior:

Art. 12. O Estado Nacional, as Províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, de forma concertada e concomitantemente, são responsáveis pelo planejamento, organização, acompanhamento e financiamento do Sistema Nacional de Educação. Garantem o acesso à educação em todos os níveis e modalidades, através da criação e administração de estabelecimentos educacionais de gestão estatal. O Estado Nacional cria e financia as Universidades Nacionais.

ART. 13. O Estado Nacional, as Províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires reconhecem, autorizam e fiscalizam o funcionamento das instituições educacionais de gestão privada, confessionais ou não confessionais, de gestão cooperativa e de gestão social.

ARTIGO 14 - O Sistema Nacional de Educação é o conjunto organizado de serviços e ações educacionais regulamentadas pelo Estado que possibilitam o exercício do direito à educação. O integram os **serviços educacionais de gestão estatal e gestão privada, gestão cooperativa e gestão social** de todas as jurisdições do país, abrangendo diferentes níveis, ciclos e modalidades da educação (ARGENTINA, 2006. Tradução livre) ²².

²¹ No original: "h) Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.

²² No original: "ARTICULO 12.-El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado Nacional crea y financia las Universidades Nacionales. ARTICULO 13.-El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos

A educação de gestão privada é regulada pelos artigos 62, 63 e 64:

Art. 62 - **Os serviços educacionais de gestão privada** estarão sujeitos à autorização, reconhecimento e supervisão das autoridades educacionais jurisdicionais correspondentes.

Art. 63 – Terão o direito de prestar esses serviços a Igreja Católica, as confissões religiosas registradas no Registro Nacional de Culto; as sociedades, as cooperativas, as organizações sociais, os sindicatos, as associações, as fundações e empresas com personalidade jurídica e pessoas físicas.

ARTIGO 64.º - Os docentes das instituições de ensino de gestão privada reconhecidas têm direito a uma remuneração mínima igual à dos docentes das instituições públicas, de acordo com o regime de equiparação estabelecido pela legislação em vigor, e deverão possuir títulos oficialmente reconhecidos (ARGENTINA, 2006. Tradução livre)²³.

O art. 65 da LEN trata da alocação de recursos públicos por parte do Estado aos estabelecimentos de gestão privada, destinados aos salários dos professores:

ARTIGO 65.- A alocação de contribuições financeiras pelo Estado destinado aos salários dos professores dos estabelecimentos de gestão privada reconhecido e autorizado pelas autoridades jurisdicionais competentes, será com base em critérios objetivos de justiça social, tendo em conta a função social que se encontra em sua área de influência, o tipo de estabelecimento, o projeto proposta educacional ou

Aires reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social. ARTÍCULO 14.-El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación”.

²³ No original: “ARTÍCULO 62.-Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes. ARTÍCULO 63.-Tendrán derecho a prestar estos servicios la Iglesia Católica, las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, cooperativas, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y las personas físicas. ARTÍCULO 64.-Los/las docentes de las instituciones de educación de gestión privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/las docentes de instituciones de gestión estatal, conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente, y deberán poseer títulos reconocidos oficialmente”.

experimental e a tarifa que é estabelecida (ARGENTINA, 2006. Tradução Livre) ²⁴.

Os governos provinciais e a Cidade Autônoma de Buenos Aires devem organizar e conduzir as instituições educacionais de gestão estatal e autorizar, reconhecer, supervisionar e fazer os aportes financeiros às instituições educacionais de gestão privada, cooperativa e social (Art.121 da LEN).

O Conselho Federal de Educação da Argentina selecionará os critérios gerais e comuns para orientar, analisar previamente e realizar levantamento da situação em cada jurisdição, o enquadramento legal das instituições educativas de gestão cooperativa e social, bem como as normas que regerão seu reconhecimento, autorização e supervisão (Art. 140 da LEN).

Como podemos perceber na análise apresentada, na Argentina a educação é um serviço público. Dessa forma, toda a educação é entendida como pública e o que a diferencia é o tipo de gestão: estatal, privada, cooperativa e social. A educação pública de gestão estatal é aquela criada e administrada pelo Estado. No que concerne ao financiamento, todas as instituições, sejam de gestão estatal, privada, cooperativa ou social, podem receber recursos públicos para o pagamento dos docentes, uma perspectiva diferente de educação em relação ao Brasil.

Dando continuidade à discussão iniciada neste capítulo, nos dois capítulos seguintes analisaremos o formato de destinação de recursos públicos para instituições privadas em Programas de Subvenção. Assim, no capítulo II discutiremos a questão da subvenção estatal às instituições privadas no Brasil e analisaremos um programa específico: o Programa Bolsa Creche. No capítulo III também analisaremos a questão da subvenção na Argentina e traremos para análise o programa de subvenção da Província de Córdoba e o projeto “Escuelas Autogestionadas”, da Província de San Luis.

²⁴ No original: “ARTÍCULO 65.- La asignación de aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca” (ARGENTINA, 2006).

2 SUBVENÇÃO ESTATAL ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS NO BRASIL: ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA CRECHE

O Brasil é uma República Federativa, contando com 26 estados e um Distrito Federal. Apresenta um governo presidencialista, cujo mandato é de quatro anos, com possibilidade de uma re-eleição e escolha feita em até dois turnos. O Artigo 1º da Constituição Federal de 1988 afirma que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Segundo Schimonek (2017), sendo um país cuja organização política se pauta no federalismo, o poder é distribuído entre os vários entes que constituem o Estado Nação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), cujas competências e atribuições estão definidas na Carta Magna.

O Brasil é o maior país da América do Sul e o quinto do mundo em extensão territorial, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), com uma área de 8.515.767,049 km². O país é dividido em cinco regiões político-administrativas: Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul.

Figura 1: Mapa Brasil – Divisão político-administrativa



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências

De acordo com estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a população brasileira é de 207.660.929 habitantes (BRASIL, 2017). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, em 2015, foi de 0,754, de 188 países, 79º de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2015. O PIB *per capita* brasileiro, em 2016, foi R\$ 30.407, de acordo com o IBGE. O Brasil junto com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai formam um bloco econômico sul-americano, denominado Mercado Comum do Sul (Mercosul), que constitui “a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina” (MERCOSUL, 2018). A Venezuela integrou o grupo em 2012, mas está suspensa, desde dezembro de 2016, por descumprimento de seu Protocolo de Adesão e, desde agosto de 2017, por violação da Cláusula Democrática do Bloco, todos os demais países sul-americanos estão vinculados ao Mercosul como Estados associados.

2.1 Organização da Educação no Brasil

A educação escolar no Brasil se compõe de educação básica, formada pela educação infantil (0 a 5 anos), ensino fundamental (de nove anos) e ensino médio (3 anos), e educação superior (Art.21 da LDB). A educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada, inclusive, a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009). As modalidades de ensino apresentadas pela Lei de Diretrizes e Bases são: Educação de Jovens e Adultos (Art. 37), Educação Profissional e Tecnológica (Art. 39), Educação Especial (Art.58), Educação Indígena (Art. 78).

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis por organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino de acordo com o Art. 8º da LDB. O parágrafo segundo desse artigo estabelece que os sistemas de ensino têm liberdade de organização nos termos da Lei.

De acordo com a LDB, a União é responsável por organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios (Art. 9º, inciso II). Aos Estados cabe organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem

(Art.10, incisos I, VI). Aos municípios cabe organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados, e oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 11, incisos I, V). Os Municípios podem optar, ainda, por integrarem-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica e ao Distrito Federal se aplicam as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

O sistema federal de ensino compreende: as instituições de ensino mantidas pela União; as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; e, os órgãos federais de educação (Art. 16 da LDB).

Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem: as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; além dos órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino (Art.17 da LDB).

Os sistemas municipais de ensino compreendem: as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos municipais de educação (Art. 18 da LDB).

Destacamos que, de acordo com a Constituição Federal do Brasil de 1988, o município se constituiu em ente da Federação, sendo tratado como unidade dotada de autonomia política, expressa na capacidade de poder elaborar a sua Lei Orgânica, fugindo da tutela dos estados, que, até então, eram considerados como únicos componentes da Federação. Os municípios ganharam também autonomia para organizarem seus próprios sistemas de ensino (OLIVEIRA, 2009).

A Emenda Constitucional nº 14 de 1996 alterou a Constituição brasileira no que concerne à obrigação dos estados e municípios com a educação, passando o

Ensino Fundamental anos iniciais e a Educação Infantil a serem prioridade dos municípios e o Ensino Fundamental anos finais e Ensino Médio ficando a cargo dos estados. A descentralização da educação, que passa a ocorrer a partir daí, como um dos grandes eixos da reforma que se implantou na educação brasileira, foi definida em três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica. A transferência da responsabilidade sobre a maior parte da oferta educativa (educação infantil e ensino fundamental) para os municípios (processo esse chamado de municipalização) foi aprofundada e generalizada pelo sistema de financiamento implantado no país, com a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Esse Fundo vigorou por 10 anos, sendo substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº53 de 2006, regulamentada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

2.2 Dados educacionais brasileiros

Os dados da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) apresentados a seguir, ajudam a contextualizar o cenário educacional brasileiro e ver como Limeira se encontra neste âmbito. Como o Programa “Bolsa Creche” atende a educação infantil, deteremo-nos mais na análise desta etapa.

Em 2016, o Brasil apresentou um contingente de matrícula na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) de 48,8 milhões, em 2017, no entanto, o país apresentou uma pequena queda no número de matrículas na educação básica, registrando 48.608.093 matrículas de acordo com dados do Censo Escolar da Educação Básica – 2017.

Em 2016, a rede pública (estadual, municipal e federal) detinha 81,65% das matrículas da educação básica e a rede privada 18,4%, segundo notas estatísticas do Censo Escolar - 2016. O Brasil conta com 186,1 mil escolas de educação básica, sendo que a maior rede de educação básica do país está sob a responsabilidade dos municípios, concentrando cerca de 2/3 das escolas (114,7mil). Já a participação das escolas da rede privada passou de 21,1% em 2015 para 21,5% em 2016. De acordo com dados do Censo Escolar – 2016, há 64,5 mil creches no Brasil, 58,8%

são municipais e 41% são privadas – a maior participação da iniciativa privada em toda educação básica, e 105,3 mil escolas com pré-escola, 72,8% são municipais e 26,3% são privadas. A rede municipal detém 46,8% das matrículas na educação básica (BRASIL, 2017).

Em 2017, o ensino fundamental brasileiro registrou 27.348.080 matrículas, sendo 15,3 milhões nos anos iniciais (1º ao 5º ano) e 12,0 milhões nos anos finais (6º ao 9º ano), o número é menor do que as 27.691.478 matrículas computadas em 2016. Já o ensino médio registrou 7.930.384 milhões de matrículas, número menor também do que o registrado em 2016: 8.133.040. Na contramão dessas duas etapas, a educação infantil apresentou crescimento, o número de matrículas na educação infantil foi de 8.508.731, sendo 5,10 milhões na creche e 3,41 milhões na pré-escola, do total de matrículas, 72% encontram-se na educação pública. O número de escolas registrado no Censo Escolar 2017 foi de 184.145.

Quadro 2: Matrículas Educação Básica por dependência administrativa e total- Brasil 2014-2017

Ano	Pública	Privada	Total
2014	40.680.590	9.090.781	49.771.371
2015	39.738.780	9.057.732	48.796.512
2016	39.834.378	8.983.101	48.817.479
2017	39.721.032	8.887.061	48.608.093

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR

Os dados apresentados no quadro 2 indicam que o total de matrículas na educação básica no Brasil nos últimos quatros anos apresentou decréscimo de 2,3%. O decréscimo no número de matrículas é observado também na rede pública (2,3%) e na rede privada (2,2%).

Quadro 3: Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa- Brasil 2014-2017

Ano	Creche		Pré-escola	
	Pública	Privada	Pública	Privada
2014	1.830.837	1.067.091	10.960.375	1.806.003
2015	1.937.212	1.111.860	10.570.614	1.798.193
2016	2.082.459	1.156.435	10.429.882	1.819.557
2017	2.226.173	1.180.623	10.227.005	1.792.535

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR

Na Educação Infantil, os dados indicam que o número de matrículas na creche da rede pública cresceu 21,59% no período analisado, já na rede privada cresceu 10,63%. Na pré-escola o movimento foi de queda: 6,69% na rede pública e 0,74% na rede privada.

Quadro 4: Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa- Brasil 2014-2017

Ano	Anos Iniciais (1º ao 5º ano)		Anos Finais (6º ao 9º ano)	
	Pública	Privada	Pública	Privada
2014	13.059.796	2.745.338	10.960.375	1.806.003
2015	12.790.359	2.772.044	10.570.614	1.798.193
2016	12.619.891	2.822.148	10.429.882	1.819.557
2017	12.515.254	2.813.286	10.227.005	1.792.535

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR

No Ensino Fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais da rede pública, foi observado decréscimo de 4,16% e 6,69% respectivamente. Na rede privada foi observado dois movimentos: de crescimento de 2,47% nos anos iniciais e de queda de 0,74% nos anos finais do Ensino Fundamental.

Quadro 5: Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa - Brasil 2014-2017

Ensino Médio		
Ano	Pública	Privada
2014	7.230.490	1.070.890
2015	7.026.248	1.049.902
2016	7.118.426	1.014.614
2017	6.960.072	970.312

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR

Já no Ensino Médio, observa-se uma queda no número de matrículas tanto na rede pública quanto na privada: 3,73% e 9,39%, respectivamente.

No que se refere ao número de escolas brasileiras, temos o quadro a seguir:

Quadro 6: Número de escolas por dependência administrativa - Brasil 2015-2017

Ano	Pública	Privada
2015	147.110	39.331
2016	146.065	40.016
2017	144.117	40.028

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR (Não tinha dado para o ano de 2014 no Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR).

Pelos dados do quadro 6 é possível observar que o número de escolas públicas no Brasil diminuiu 2,03% no período analisado. Já o número de escolas privadas aumentou 1,7%.

No que diz respeito ao analfabetismo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua aponta que, em 2016, a taxa de analfabetismo no país foi de 7,2%, o que correspondia a 11,8 milhões de analfabetos, variando de 14,8% no Nordeste a 3,6% no Sul. Cerca de 66,3 milhões de pessoas de 25 anos ou mais de idade (ou 51% da população adulta) tinham concluído apenas o ensino fundamental. Ainda de acordo com a PNAD Contínua, cerca de 3,1 milhões de crianças com até 3 anos de idade (ou 30,4% desse grupo etário) frequentavam creche.

O Norte apresentou a menor taxa de escolarização para essas crianças (14,4%) e o Sul a maior (38,0%). Dentre as crianças de 4 e 5 anos, a taxa de escolarização era de 90,2%, ou seja, 4,8 milhões de estudantes. Para as pessoas de 6 a 14 anos as taxas de escolarização chegaram a 99,2%, e para as pessoas de 15 a 17 anos, 87,9%. Entre os jovens de 18 a 24 anos, 32,8% estavam frequentando escola e 23,8% cursavam o ensino superior. A pesquisa apontou, ainda, que a frequência de estudantes à rede pública predominava na educação básica: 73% na educação infantil, 83,4% no ensino fundamental e 85,8% no médio, em contrapartida no ensino superior de graduação, 74,3% dos estudantes frequentavam a rede privada.

Na avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês) – prova coordenada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aplicada no ano de 2015, em 70 países e economias, entre 35 membros da OCDE e 35 parceiros, o Brasil ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em matemática.

2.3 Políticas de Subvenção estatal às instituições educacionais privadas no Brasil

No Brasil há diversos mecanismos diretos e indiretos de financiamento público a instituições privadas de ensino (DAVIES, 2016). Examinando tais

mecanismos, Davies (2016) aponta que os meios indiretos são as isenções fiscais (Art. 150, inciso III, alínea c da CF), a isenção da contribuição previdenciária, a isenção do salário-educação e o Programa Universidade para Todos (Prouni), já os diretos correspondem aos Subsídios, Subvenções, Auxílios Financeiros, Bolsas (Art. 213 da CF e Art. 77 da LDB, já analisados no capítulo anterior), Crédito Educativo – que em 1999 foi substituído pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) – criado pela Lei nº 12.688 de 2012, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado em 2011 pela Lei nº 12.513. Os diversos mecanismos de financiamento público a instituições privadas apontados por Davies (2016) são utilizados na educação básica e principalmente no ensino superior.

A subvenção estatal a instituições privadas constitui a destinação de recursos públicos para instituições privadas. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece em seu Art. 12, § 3º:

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (BRASIL, 1964).

Santos (2014, p.2) aponta que:

As subvenções sociais pressupõem que a atuação estatal direta seria mais onerosa (princípio da economicidade). 4. As subvenções devem ser instrumento de atuação subsidiária à ação estatal. 3. Esta assertiva se fundamenta na expressão “suplementação de recursos” utilizada no caput do art. 16 e é ratificada pelo caput do art. 37 da atual LDO federal (Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010).

A autora destaca ainda que “o conceito de subvenção é amplo, de sorte que o Estado poderá subvencionar mesmo entidades integrantes de sua estrutura, ainda que de natureza jurídica privada” (SANTOS, 2014, p.2).

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prescreveu requisitos básicos a fim de prevenir desvios e abusos na destinação de recursos públicos para o setor privado. O Art. 26, da referida Lei, destaca que:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital (BRASIL, 2000).

No que concerne à educação, a prática de subvenção estatal ao setor privado não é recente, como já apontamos no primeiro capítulo, visto que a concessão de bolsas de estudos em instituições privadas é recorrente e autorizada pela legislação vigente: Constituição Federal de 1988, LDB e, mais recentemente, a lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb – Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007), que permitiu que as matrículas em creches e pré-escolas de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público fossem consideradas na distribuição dos recursos do fundo. Segundo Davies (2016), permitiu também que professores da rede pública fossem cedidos a tais instituições e remunerados pelo Fundeb.

A subvenção estatal às escolas privadas apresenta raízes históricas no Brasil. Cury (1992) aponta que o Decreto nº 7.247 de 19/4/1879, de autoria de Leôncio de Carvalho, permitia a subvenção direcionada às escolas particulares desde que não houvesse escolas públicas por perto. Esta subvenção estava garantida no inciso II do Art. 8º, que estabelecia a possibilidade do governo poder:

2º Subvencionar nas localidades afastadas das escolas publicas, ou em que o numero destas fôr insufficiente, tanto na Côrte como nas provincias, as escolas particulares que inspirem a necessaria confiança e mediante condições razoaveis se prestem a receber e ensinar gratuitamente os meninos pobres da freguezia (BRASIL, 1879).

Destacamos que esse decreto é ainda do período imperial brasileiro, no entanto, a subvenção já está ligada à ideia de compensar o déficit do Estado na oferta de vagas. Cury (1992) destaca que, no período republicano, o Decreto nº 981 de 8/11/1890, de Benjamin Constant, também pontuava a questão da subvenção. O Art. 71 trazia:

Art. 71. Nas localidades em que ainda faltarem escolas publicas do 1º gráo, ou em que ellas não bastem á grande população escolar, poderão ser subvencionadas as escolas particulares, que receberem e derem instrucção gratuitamente a 15 alumnos pobres, pelo menos; esta subvenção será então de 60\$ mensaes, e por alumno, que accrescer aos 15, se addicionará a quota de 4\$ até perfazer a subvenção de 120\$ que se não poderá exceder (BRASIL, 1890).

Esse artigo estabelecia algumas condições para a subvenção: requerimento do indivíduo ao inspetor geral, prova de haver satisfeito as condições impostas pelo art. 1º da lei em questão e atestação do inspetor escolar do distrito, com que se prove a frequência de 15 ou mais alunos pobres e a ausência de escola pública nas proximidades. De acordo com o parágrafo 2º, a escola particular perderia a subvenção, se deixasse de ser frequentada, ou no caso de incorrer o seu diretor em qualquer das penas instituídas pela lei. Como se pode perceber, a subvenção é um mecanismo para suprir a falta de vagas, ou ausência de escola pública, como está no corpo da lei e voltada à população pobre.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei nº 4.024 de 1961 também tratou do repasse de recursos públicos às instituições educacionais privadas. O Art. 89 tratava da educação especial e da transferência de recursos públicos a instituições privadas que oferecessem esse atendimento:

Art. 89. Toda iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação, e relativa à educação de excepcionais, receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bolsas de estudo, empréstimos e subvenções (BRASIL, 1961).

No que diz respeito à concessão de bolsas de estudos e subvenção de instituições particulares, os artigos 93 e 94 explicitavam:

Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados **preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino** de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem: [...]**§ 1º São consideradas despesas com o ensino:**

a) as de manutenção e expansão do ensino;

b) as de concessão de bolsas de estudos;

Art. 94: A União proporcionará recursos a educandos que demonstrem necessidade e aptidão para estudos, sob duas modalidades:

a) bolsas gratuitas para custeio total ou parcial dos estudos;

b) financiamento para reembolso dentro de prazo variável, nunca superior a quinze anos. [...]

§ 4º Sòmente serão concedidas bolsas a alunos de curso primário quando, por falta de vagas, não puderem ser matriculados em estabelecimentos oficiais.

§ 1º São condições para a concessão de financiamento a qualquer estabelecimento de ensino, além de outras que venham a ser fixadas pelo Conselho Federal de Educação [...]

§ 2º Os estabelecimentos particulares de ensino, que receberem subvenção ou auxílio para sua manutenção, ficam obrigados a conceder matrículas gratuitas a estudantes pobres, no valor correspondente ao montante recebido.

§ 3º Não será concedida subvenção nem financiamento ao estabelecimento de ensino que, sob falso pretexto, recusar matrícula a alunos, por motivo de raça, cor ou condição social (BRASIL, 1961).

Como podemos ver, a Lei de 1961 estabelecia que os recursos públicos fossem aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino, mas poderiam ser concedidas bolsas quando houvesse falta de vagas e as instituições particulares poderiam ser subvencionadas ou receber um auxílio para sua manutenção. Vemos que o problema da falta de vagas e a concessão de bolsas que vivenciamos hoje na educação infantil e no ensino superior

não são novos, assim como o foco nos estudantes pobres, conforme podemos observar nos artigos acima apresentados.

Na Lei de Diretrizes e Bases de 1971, Lei nº 5.692, de 11 de agosto, também está presente a questão da subvenção de instituições educacionais privadas, o Art. 45 da referida lei traz um elemento novo: a economia de recursos:

Art. 45 As instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo. Parágrafo único. O valor dos auxílios concedidos nos termos deste artigo será calculado com base no número de matrículas gratuitas e na modalidade dos respectivos cursos, obedecidos padrões mínimos de eficiência escolar previamente estabelecidos e tendo em vista o seu aprimoramento (BRASIL, 1971).

Já os Art. 46 e 56 tratavam da concessão de bolsas de estudo:

Art. 46 O amparo do Poder Público a quantos demonstrarem aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos far-se-á sob forma de concessão de bolsas de estudo.

Parágrafo único. Somente serão concedidas bolsas de estudo gratuitas no ensino de 1º grau quando não houver vaga em estabelecimento oficial que o aluno possa frequentar com assiduidade [...]

Art. 56 Cabe à União destinar recursos para a concessão de bolsas de estudo.

§ 1º Aos recursos federais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios acrescentarão recursos próprios para o mesmo fim.

§ 2º As normas que disciplinam a concessão de bolsas de estudo decorrentes dos recursos federais, seguirão as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura, que poderá delegar a entidades municipais de assistência educacional, de que trata o § 2º do art.62, a adjudicação dos auxílios.

§ 3º O Programa Especial de Bolsas de Estudo (PEBE) reger-se-á por normas estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (BRASIL, 1971).

Por fim, nessa lei temos o parágrafo único do Art. 51, que tratava da colaboração que as entidades particulares que recebiam recursos deveriam prestar:

Parágrafo único. As entidades particulares que recebam subvenções ou auxílios do Poder Público deverão colaborar, mediante solicitação

deste, no ensino supletivo de adolescentes e adultos, ou na promoção de cursos e outras atividades com finalidade educativo-cultural, instalando postos de rádio ou televisão educativos (BRASIL, 1971).

Como já apontado, as políticas de subvenção não são recentes na legislação e foram efetivadas, principalmente no campo da educação infantil. Campos, Rosemberg e Ferreira (2001) indicam que, na década de 1970, foi criado o Projeto Casulo, programa de educação pré-escolar de massa, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), os recursos públicos e privados recebidos pela LBA eram repassados, via convênios, às instituições privadas de caráter filantrópico e comunitário e também às prefeituras que mantivessem atendimento à educação infantil. Costa (2001, p.25) aponta a experiência vivenciada no final da década de 1980, de um programa que foi chamado “creches comunitárias”, custeado pelo poder público, mas “privatizado por algumas elites brasileiras”. Borghi, Adrião e Arelaro (2009) indicam a existência de várias experiências de programas municipais de apoio e financiamento à iniciativa privada – comunitária, filantrópica, e confessional em grandes cidades como Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.

No caso da educação infantil, Oliveira e Borghi (2013, p.151) apontam que:

O oferecimento de vagas na educação infantil por instituições privadas conveniadas com o poder público possui no Brasil raízes históricas, principalmente na modalidade creche, uma vez que o atendimento nessas instituições tem seu início a partir não só de iniciativas do poder público, mas também das próprias comunidades, principalmente em instituições comunitárias, filantrópicas e assistenciais, sendo esta uma das origens das creches conveniadas.

Destacamos que, conforme alguns autores já apontaram (CAMPOS *et al.*, 2006; KUHLMANN, 2004, entre outros), o estabelecimento de convênios por parte dos governos municipais com instituições privadas sem fins lucrativos, sejam elas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, é uma alternativa utilizada desde a década de 1970. Nas pesquisas realizadas anteriormente (OLIVEIRA, 2010; OLIVEIRA, 2013), observamos que nos últimos anos a principal justificativa para a adoção dos convênios estava ligada ao atendimento à demanda por vagas na educação infantil. Assim,

[...] mudanças expressivas têm sido encontradas nesse cenário, como a política de convênio com instituições privadas com fins lucrativos, que supera as formas tradicionais de parcerias com instituições filantrópicas ou comunitárias. Passa-se, portanto, à inserção das escolas privadas com fins lucrativos, no conjunto de instituições subsidiadas pelo poder público (OLIVEIRA, BORGHI, 2013, p.151).

Algumas pesquisas têm apontado esta tendência (ADRIÃO *et al.*, 2009; DOMICIANO, 2009; OLIVEIRA, 2010; OLIVEIRA, 2013; BORGHI *et al.*, 2014, COSTA, 2014). Adrião *et al.* (2009), identificaram municípios que instituíram o programa denominado Bolsa Creche, no qual a oferta da educação infantil é realizada por instituições particulares com finalidade lucrativa e subsidiadas pelo poder público municipal.

Domiciano (2009) já apontava a “inovação” deste modelo em relação aos tradicionais convênios na educação infantil, pois neste programa a subvenção de recursos públicos à iniciativa privada com fins lucrativos ocorre pelo repasse de recursos com base no valor *per capita* por aluno atendido na instituição privada gratuitamente e que tem como objetivo ampliar a oferta de vagas nessa etapa de ensino. Oliveira (2010) e Borghi *et al.* (2014) apontaram esta tendência no conjunto de municípios paulistas grandes – população entre 100 e 500 mil habitantes, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Borghi e Bertagna (2016) realizaram um levantamento do número de municípios brasileiros com atendimento conveniado na educação infantil, utilizando dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e constataram que: na Região Sudeste do Brasil, 431 dos 1.668 municípios possuem matrículas conveniadas, o que corresponde a 25,83%; na Região Sul: 191 dos 1.191 municípios possuem matrículas conveniadas, o que corresponde a 16,03%; na Região Nordeste: 168 dos 1.794 municípios possuem matrículas conveniadas, o que corresponde a 9,36%; a Região Norte tem 440 municípios, dos quais 24 ou 5,45% possuem matrículas conveniadas e na Região Centro-Oeste dos 79 municípios, 17 possuem matrículas conveniadas. Destacam as autoras que a Região Sudeste possui uma rede conveniada mais acentuada, e o Estado de São Paulo é o estado brasileiro com mais municípios (219) que possuem atendimento conveniado.

Segundo Cury (1992), as escolas privadas filantrópicas, comunitárias e confessionais herdam a tradição de uma escola privada e por comprovarem "finalidade não lucrativa", obtém tanto o reconhecimento oficial quanto a possibilidade de recursos públicos na forma do Art. 213 da Constituição Federal, no capítulo I já analisamos tal artigo e o respaldo legal dado à subvenção estatal às instituições privadas.

Já na LDB de 1996, a referência ao financiamento das instituições privadas encontra-se no Art. 77, artigo também analisado no capítulo anterior. No campo legal, temos ainda o artigo 8º do FUNDEB, que autoriza o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil dos municípios, oferecidas em creches para crianças até 3 anos de idade e em pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, as realizadas pelas instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que conveniadas com o Poder Público.

Domiciano (2006) pontua que reformulações legais, referindo-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF),

[...] repercutiram, muitas vezes, negativamente nos demais níveis de educação no que se refere a sua oferta e, principalmente, ao seu financiamento, contribuindo para que as políticas municipais buscassem estratégias diferenciadas para responder às demandas crescentes de atendimento, [...] para a educação infantil (DOMICIANO, 2006, p.8).

É nesse contexto que a autora explicita o surgimento de diversos programas de subvenção na educação infantil, com destaque para o Programa Bolsa Creche, criado por Lei Municipal no município paulista de Piracicaba em 2001, que consiste em “uma subvinculação de recursos públicos à iniciativa privada ao repassar, para cada escola conveniada ao Programa, um valor per capita em função do número de alunos matriculados não cobertos pela rede pública” (DOMICIANO, 2006, p.9).

Adrião *et. al.* (2009) analisaram as estratégias municipais para a oferta de educação básica no Estado de São Paulo e encontraram diferentes parcerias ou convênios entre órgãos da administração pública, instituições de ensino e esfera privada. Uma das modalidades estudada foi a oferta de vagas e a estratégia encontrada foi a subvenção estatal às instituições privadas de educação infantil com

e sem finalidade lucrativa, a pesquisa desenvolvida identificou um grande número de municípios que adotavam esta política. Para as autoras:

Tal estratégia contribui para a naturalização dos repasses de recursos públicos para instituições privadas, sob a alegação de que possuem finalidades públicas. O fato das matrículas do Programa Bolsa Creche, inclusive das escolas privadas *stricto sensu*, serem contabilizadas como públicas evidencia isso (ADRIÃO, *et. al.* 2009, p.67).

Nessa pesquisa, as autoras desenvolveram sete estudos de casos nos municípios paulistas de: Altinópolis, Itirapina, Pirassununga, Hortolândia, Piracicaba, Ribeirão Preto e São Paulo. Nos municípios de Altinópolis, Itirapina, Pirassununga, Ribeirão Preto e São Paulo a subvenção estatal era direcionada a instituições sem fins lucrativos, já nos municípios de Hortolândia e Piracicaba a subvenção é destinada tanto às instituições sem fins lucrativos quanto com fins lucrativos, e os dois últimos municípios adotam o Programa Bolsa Creche (ADRIÃO, *et. al.* 2009).

Oliveira (2010), em pesquisa que analisou os municípios paulistas grandes (de acordo com o IBGE), identificou além dos dois já mencionados na pesquisa de Adrião *et al* (2009), Piracicaba e Hortolândia, mais três municípios que tinham convênio com instituições educacionais com finalidade lucrativa: Sumaré, Limeira e Araras. Oliveira (2013) desenvolveu pesquisa analisando as condições de oferta nas instituições subvencionadas pelo poder público e integrantes do Programa Bolsa Creche em Limeira e Costa (2014) no município de Araras.

Borghi *et al.* (2012) analisaram 138 municípios paulistas e identificaram diferentes formas de subsídio público a instituições privadas, destacando-se o repasse *per capita*, identificado como a subvenção por aluno matriculado em cada instituição; seguido do repasse de um valor fixo, quando a subvenção é repassada periodicamente à instituição privada sem relação com as matrículas; além de repasse de outros benefícios, como cessão de prédios ou funcionários; custeio de determinado tipo de gasto, como pagamento de professores e/ou funcionários, merenda, aquisição de materiais pedagógicos; transporte; formação em serviço, entre outros.

No Brasil, como apontado anteriormente, a subvenção estatal às instituições privadas é histórica, mas esse processo se intensificou e atualmente há, como salientado, diversos programas e formatos de subvenção para as diferentes etapas

de ensino. Neste trabalho nos deteremos na análise de um, o Programa Bolsa Creche.

2.4 O Programa Bolsa Creche

As pesquisas anteriormente citadas (Domiciano, 2006; Adrião, *et. al.*, 2009; Domiciano, 2009; Oliveira, 2010, Borghi *et. al.*, 2012, Oliveira, 2013 e Costa, 2014) foram desenvolvidas no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE) e nelas foi identificado, caracterizado e analisado o Programa Bolsa Creche, principalmente, em Domiciano (2006); Adrião, *et al.*(2009) e Domiciano (2009), os casos de Piracicaba e Hortolândia e, em Oliveira (2013) o caso de Limeira e, em Costa (2014) o caso de Araras, ainda que no último município o programa seja denominado Pró-Creche.

O Programa Bolsa Creche é um programa de subsídio público às instituições privadas de educação infantil. No programa é estabelecido um valor *per capita* mensal por aluno matriculado, que é repassado à instituição privada concessionária, seja ela com finalidade lucrativa ou sem finalidade lucrativa. A justificativa para o desenvolvimento deste programa é a necessidade de atendimento a demanda.

De acordo com Domiciano (2009, s/n), o Programa Bolsa Creche: “[...] é um mecanismo de financiamento pelo qual as prefeituras que o adota transferem recursos públicos à escola privada e, embora receba o nome de ‘Bolsa Creche’, financia toda a educação infantil que compreende creche e pré- escola”, isto no município de Piracicaba.

O Programa Bolsa Creche foi instituído no município paulista de Piracicaba, em 19 de dezembro de 2001, por meio da Lei Municipal nº 5.081 de 2001, tal lei permitiu ao poder público municipal firmar convênio com entidades filantrópicas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e escolas particulares de educação infantil, neste município o subsídio se dá considerando-se um valor *per capita* (DOMICIANO, 2006; ADRIÃO, *et. al.*, 2009, DOMICIANO, 2009).

O município de Piracicaba contava com um elevado número de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos na lista de espera por uma vaga, assim, o programa foi criado visando atender a demanda reprimida e diminuir a lista de espera na educação infantil (DOMICIANO, 2006, 2009). De acordo com a autora, o Programa

“articula dois fatores e dois interesses: de um lado, o elevado número de crianças desatendidas pelo poder público, de outro, as dificuldades de sobrevivência da iniciativa privada diante da ociosidade de muitas escolas” (DOMICIANO, 2006, p.42).

Segundo Adrião, *et. al.* (2009), nesse município, até 2005, as matrículas conveniadas, isto é, referentes ao programa, eram contabilizadas como privadas e, a partir de 2006, essas matrículas passaram a ser contabilizadas como públicas. Para as autoras: “Neste município é possível verificar uma política consistente de ampliação da oferta de educação infantil a partir da rede privada e com incentivo público através do Programa Bolsa Creche” (ADRIÃO, *et. al.*, 2009, p.100).

Segundo Adrião *et. al.* (2009) e Domiciano (2009), a proposta de criação do Programa Bolsa Creche em Hortolândia se baseou na experiência de Piracicaba. Em Hortolândia o programa foi instituído em 2005 e, embora tenha recebido o nome de “Bolsa Creche”, toda a educação infantil é financiada, o que compreende creche e pré-escola.

Em Hortolândia o Programa Bolsa Creche foi instituído pela Lei nº 1.506 de 2005, que previa um prazo para o término do Programa, no entanto, em março de 2006, a Lei nº 1.649 modificou este dispositivo alterando-o para um período indeterminado. O Programa foi criado dada a insuficiência de atendimento à demanda na educação infantil por parte do poder público e foi direcionado a escolas particulares, ONGs e entidades filantrópicas (DOMICIANO, 2009).

De acordo com Domiciano (2009), em ambas as cidades, as leis que instituíram o Programa Bolsa Creche não permitem das escolas conveniadas a cobrança de nenhum tipo de taxa dos alunos beneficiados.

No município de Araras foi instituído o programa de auxílio-creche às crianças não atendidas na rede municipal de ensino, crianças de 0 a 3 anos. Nesse município o programa é denominado Programa Pró Creche – Lei nº 4.269 de 30 de julho de 2009 e visa atender à demanda de educação infantil reprimida na cidade. Vale destacar que neste município o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a prefeitura municipal e o Ministério Público de São Paulo, em 2004, e Termo de Novação de Compromisso de Ajustamento de Conduta, de 2009, que visavam atender o problema da falta de vagas em creches, foram utilizados como justificativa para adoção do Programa. O Programa foi inspirado no modelo adotado em Limeira (COSTA, 2014). Azevedo (2014, p.86) pontua que “Os Termos de Concessão dos

municípios de Araras e Limeira são extremamente parecidos, e alguns dispositivos são cópias *ipsis litteris*²⁵ do outro”.

2.4.1 Programa Bolsa Creche no município de Limeira

O Município de Limeira está localizado a 154 km a noroeste da cidade de São Paulo, na Região Administrativa de Campinas e se constitui sede da Região de Governo que tem o seu nome, integrada por oito municípios. Pelos dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, o município abrigava uma população de 276.022 habitantes, a população estimada em 2017 foi de 300.911 habitantes.

A educação no município de Limeira é formada pela Rede Estadual, Rede Municipal e Rede Particular de Ensino. Sendo a Rede Pública composta pelas escolas Estaduais e Municipais, que compreendem escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Técnico Profissionalizante e Educação de Jovens e Adultos. O município é também sede da Diretoria de Ensino da Região de Limeira – órgão da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (OLIVEIRA, 2013).

De acordo com dados do IBGE (2010), a taxa de alfabetização no município é de 97,7%. A seguir dados relacionados ao número de matrículas e dados da quantidade de escolas no município de Limeira:

Quadro 7: Matrículas Educação Básica por dependência administrativa e total- Limeira 2014-2017

Ano	Pública	Privada	Total
2014	50.745	14.988	65.733
2015	49.191	15.293	64.484
2016	49.449	14.041	63.490
2017	48.033	14.111	62.144

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR

²⁵ Expressão de origem latina que significa “nos mesmos termos”, “literalmente”, “nas mesmas palavras” ou “tal como está escrito”.

Pelos dados apresentados no quadro 7, observa-se que o número de matrículas na Educação Básica no município de Limeira diminuiu tanto na rede pública quanto na privada, 5,34% e 5,85% respectivamente.

Quadro 8: Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa- Limeira 2014-2017

	Creche		Pré-escola	
Ano	Pública	Privada	Pública	Privada
2014	3.982	2.334	5.835	1.034
2015	4.002	2.590	5.756	1.029
2016	4.393	2.561	5.673	1.030
2017	4.353	2.657	5.632	1.024

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR

Na Educação Infantil, os dados indicam que o número de matrículas na creche da rede pública cresceu no período analisado 9,31%, já na rede privada cresceu 13,83%. Na pré-escola o movimento foi de queda: 3,47% na rede pública e 0,97% na rede privada. O crescimento no número de matrículas na creche seguiu a tendência nacional e indica à alta demanda nesta etapa, aliás, essa é a justificativa no município para adoção do Programa Bolsa Creche. Já no que diz respeito à pré-escola, seria de esperar-se um aumento também, dado que a faixa etária desta etapa é obrigatória, no entanto, não é o que se observa.

Quadro 9: Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa- Limeira 2014-2017

	Anos Iniciais (1º ao 5º ano)		Anos Finais (6º ao 9º ano)	
Ano	Pública	Privada	Pública	Privada
2014	13.052	3.800	13.197	3.074
2015	12.288	3.934	12.261	3.331
2016	13.851	3.975	10.875	3.243
2017	13.782	3.992	10.701	3.319

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR

No Ensino Fundamental, observa-se um aumento do número de matrículas nos anos iniciais tanto na rede pública quanto na privada. Já nos anos finais, observa-se uma queda de 18,91% na rede pública e na rede privada pelo contrário um crescimento de 7,97%.

Quadro 10: Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa - Limeira 2014-2017

Ensino Médio		
Ano	Pública	Privada
2014	11.249	1.821
2015	10.861	1.820
2016	10.931	1.802
2017	10.248	1.684

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR

No Ensino Médio, observa-se a queda no número de matrículas, 8,89% na rede pública e 7,52% na rede privada.

Quadro 11: Número de escolas por dependência administrativa - Limeira 2015-2017

Ano	Estadual	Municipal	Privada
2015	34	81	66
2016	34	79	63
2017	35	79	63

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR (Não tinha dado para o ano de 2014 no Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR).

Os dados do quadro indicam que o número de escolas no município de Limeira não se alterou muito nos últimos anos, aumentando apenas uma escola estadual, diminuindo duas municipais e três privadas. Segundo dados do Laboratório de Dados Educacionais/ UFPR, em 2015, Limeira tinha 4 escolas conveniadas com o poder público, 5 em 2016 e 23 escolas em 2017, um aumento estrondoso (460%) de um ano para o outro. A hipótese é a de que nos anos anteriores a 2017 as instituições conveniadas não eram registradas no Censo Escolar como conveniadas com o poder público. A questão que fica é: por que nesse ano tais instituições são registradas como conveniadas?

No município paulista de Limeira, a idealização do Programa foi do vereador Miguel Lombardi, no ano de 2003, ao criar a lei sobre a prestação de assistência a crianças com até 5 anos. No entanto, de acordo com entrevista realizada com secretário municipal da educação em pesquisa anterior a lei foi aprovada, mas implementada somente em 2007(OLIVEIRA, 2013).

Sobre o processo de implementação do Programa na cidade, Zanetti (2009) aponta que:

Visando atender a uma quantidade muito grande de crianças a serem matriculadas na Educação Infantil e, também às determinações do Ministério Público, que insistia para que o poder público local solucionasse o problema das crianças que continuavam sem atendimento, a Prefeitura de Limeira iniciou em caráter emergencial, mesmo a revelia de educadores que considerava o projeto questionável, o atendimento através de convênio com as Escolas de Educação Infantil interessadas, até que pudesse construir Creches no município (ZANETTI, 2009, p.55-56).

O Programa Bolsa Creche foi implementado em Limeira no ano de 2007, por intermédio do Decreto Municipal nº 318, de 18 de outubro de 2007, que regulamenta a Lei Municipal nº 3.649 de 2003, que dispõe “sobre a prestação de assistência à educação de crianças com até cinco anos no Município de Limeira e dá outras providências” (LIMEIRA, 2003). A Lei não faz referência à nomenclatura Programa Bolsa Creche, mas foi com essa nomenclatura que se materializou na cidade e assim ficou conhecido e denominado pela Secretaria (OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Oliveira (2013), o município de Limeira apresentava um quadro de falta de vagas na educação infantil (0 a 5 anos), principalmente na creche (0 a 3), assim, o programa foi planejado como uma ação paliativa para resolver este problema. A Lei refere-se ao atendimento de crianças até cinco anos, mas segundo entrevista com o Secretário (2012), realizada na pesquisa anterior, o município atende toda demanda de crianças em idade pré-escolar, de modo que o Programa foca no atendimento de criança de 0 a 3 anos, no entanto, observou a autora que nas instituições concessionárias, como são chamadas as escolas que integram o Programa, que algumas crianças de 4 anos também eram atendidas pelo Programa Bolsa Creche.

O Programa consiste na subvenção de vagas em Escolas de Educação Infantil da Rede Particular de Ensino que recebem um valor *per capita*²⁶ mensal. As escolas privadas integrantes do Programa são chamadas concessionárias, pois o instrumento legal que regula a parceria é o Termo de Concessão. Essas escolas são de propriedade privada, apresentam gestão privada e fins lucrativos, mas são

²⁶ Expressão latina que significa para cada cabeça – por ou para cada indivíduo. No caso, do Programa Bolsa Creche o valor *per capita* (por criança matriculada) é repassado para a escola e não para família.

financiadas pelo poder público estatal (OLIVEIRA, 2013). A cláusula primeira, do Termo de Concessão diz respeito ao objeto:

O presente TERMO DE CONCESSÃO tem como objeto a concessão de bolsas ou benefícios mensais, em período parcial e/ou integral, de acordo com análise e interesse da Secretaria Municipal da Educação, acrescido de recursos para aquisição e fornecimento do material escolar, com vistas ao atendimento na Educação Infantil de crianças com até cinco anos de idade, no Município de Limeira (LIMEIRA 2010, p.1).

A partir da aprovação do Programa, algumas diretrizes foram elaboradas para que as escolas interessadas pudessem conveniar-se ao Programa Bolsa Creche. A Minuta Decreto Bolsa Creche – Decreto nº 420 de 30 de dezembro de 2010 – foi determinada considerando a necessidade de estabelecer normas e parâmetros, para atender ao disposto no artigo 3º da Lei nº 3.649/03 que diz respeito à prestação de assistência à educação de crianças até 5 anos (OLIVEIRA, 2013).

Oliveira (2013) esclarece que para participar do Programa, as escolas particulares têm que adequar-se ao que é exigido pela Secretaria através do Termo de Concessão e do Decreto Municipal. Oliveira (2013) aponta que, de acordo com o secretário municipal da educação, no período, não existia preferências por escolas particulares com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, sendo importante que as escolas trabalhassem adequadamente. No entanto, o secretário afirmou que era mais difícil trabalhar com as instituições sem fins lucrativos, por causa da ideia de voluntariado e da falta de profissionalismo.

No que diz respeito ao financiamento, a Lei do Programa Bolsa Creche define que o município destinará anualmente até 1% de seus recursos orçamentários para a assistência da educação da criança pequena, de acordo com o artigo primeiro da Lei nº 3.649, de 05 de novembro de 2003: “Art. 1º O Município de Limeira poderá destinar anualmente até 1% (um por cento) de seus recursos orçamentários para assistir à educação das crianças com idade de até 5 (cinco) anos” (LIMEIRA, 2003, p.1), não podendo esse percentual ser inferior a 0,5% (meio por cento) de acordo com o parágrafo único da referida Lei. E enfatiza que as despesas decorrentes da execução da Lei ocorrerão por conta de dotações próprias, de acordo com o artigo 7º (OLIVEIRA, 2013).

O artigo 2º da mesma lei prescreve que “A assistência à crianças a que se refere o artigo 1º terá como objetivo primordial garantir o direito a sua permanência em escolas infantis” (LIMEIRA, 2003, p.1). Já o artigo 3º estabelece que:

Art. 3º A ação do município a que se refere os artigos 1º e 2º, dar-se-á pela:

- I- concessão de bolsas ou benefícios mensais equivalentes, no caso de não haver vaga na rede pública, de 30% (trinta por cento) à 100% (cem por cento) do custo da cada criança/mês nas unidades da Rede Pública Municipal de que trata o artigo 1º.
- II- fornecimento de material escolar ou de recursos para a sua aquisição (LIMEIRA, 2003, p.1).

No que concerne ao valor pago a cada instituição (e não às famílias, pois não há nesse programa liberdade de escolha, a não ser de aceitar a vaga no Programa ou continuar na lista de espera, aguardando vaga em uma escola municipal), e a verba destinada ao Programa, tem-se os seguintes artigos presentes no Termo de Concessão:

Art. 9º O valor a ser pago a cada instituição de ensino, por vaga disponibilizada e ocupada, será aquele baixado pelo Poder Executivo, a cada exercício, através de Decreto.

Art. 10 Para o exercício do ano de 2011, cuja bolsa a ser concedida corresponde a 100% do custo de cada criança/mês em período integral nas unidades da Rede Pública Municipal de Limeira, acrescida de recursos para aquisição e fornecimento de material escolar, será de R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais)²⁷.

Parágrafo único: Será facultada, de acordo com análise e interesse da Secretaria Municipal da Educação de Limeira, a concessão de bolsa de período parcial, acrescida de recursos para aquisição de fornecimento de material escolar, correspondente ao valor de R\$ 187,50 (cento e oitenta e sete reais e cinquenta centavos).

Art. 12 As despesas decorrentes com o presente Decreto correrão por conta de verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário (LIMEIRA, 2010, p.5).

²⁷ Valor correspondente ao ano de 2010 sem correção, o valor em reais indexado para o mês de maio de 2018 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE, fica em R\$ 580,29.

A prestação de contas é tratada na cláusula oitava do Termo de Concessão, em que a concessionária deve entregar algumas informações/ documentos ao Poder Público, através da SME, são eles:

- I- Ofício atendendo ao disposto no inciso IV, do art. 3º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010, quando a situação assim exigir;
- II- Controle de frequência, conforme disposto no inciso X, do art. 3º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010;
- III- Relatório circunstanciado, a fim de atender o disposto no Parágrafo Único do art. 7º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010, quando for o caso;
- IV- Relatório mensal de suas atividades, dirigido ao Agente de Desenvolvimento Educacional responsável pela concessionária (LIMEIRA 2010, p.5).

Uma das falas do secretário sobre o assunto, e apontada por Oliveira (2013, p.119), explicita que: “Você repassa a verba, é por aluno; a partir do momento que ele comprovou que ele tem aquele aluno lá, nós pagamos”. As escolas concessionárias são responsáveis por administrar a verba recebida. Segundo a mantenedora de umas das instituições concessionárias, eles utilizam os recursos para gastos com materiais pedagógicos, alimentação, pessoal, limpeza, manutenção (OLIVEIRA, 2013).

Ainda no que diz respeito à prestação de contas, Azevedo (2014, p.40) explicita que:

Entre os municípios investigados [Piracicaba, Hortolândia, Limeira, Araras e Sumaré], apenas Araras e Limeira estabeleceram regras em seus respectivos instrumentos jurídicos para a prestação de contas dos recursos destinados aos programas de parceria com instituições privadas de finalidade lucrativa. Atente-se que, nesses dois municípios, foi utilizado o instrumento denominado termo de concessão.

A Lei nº 3. 649 e o Art. 4 do Decreto nº 420, de 30 de dezembro de 2010 estabelece critérios para que as famílias possam participar do Programa:

Art. 4º Farão jus à assistência, conforme estabelecido no art. 5º da Lei nº 3.649, de 5 de novembro de 2003, as crianças cujos

pais ou responsáveis preencham e comprovem os seguintes requisitos:

I - Manter residência no Município de Limeira;

II - Estar empregado;

III - Não possuir renda superior a 4 (quatro) salários mínimos.

Art. 5º Terão prioridade, consoante ao disposto no art. 6º da Lei nº 3.649, de 5 de novembro de 2003, os responsáveis que comprovem:

I - residir em imóvel alugado ou em casas populares financiadas, cujos alugueres ou prestações por eles pagas sejam iguais ou superiores um salário mínimo;

II - despender no mínimo, 1 (um) salário mínimo com doença crônica no grupo familiar;

III - ter um maior número de filhos em idade escolar.

Parágrafo único. É critério para desempate, na concessão de prioridade, a detenção do maior número de requisitos (LIMEIRA, 2010, p.3-4).

Oliveira (2013) ressalta que, nesse sentido, o decreto municipal se contrapõe ao direito à educação infantil garantido pela CF/88, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela LDB/96, que não estabelece nenhum critério para o acesso. A educação infantil é um direito que deve ser respeitado e efetivado, portanto, todas as famílias que desejam uma vaga deveriam obtê-la, no entanto, como a procura é maior que a oferta, alguns municípios têm estabelecidos critérios socioeconômicos para o atendimento da educação infantil, como é o caso do município de Limeira e do Programa Bolsa Creche, mas esta é uma medida irregular.

Para Oliveira (2013), o Programa Bolsa Creche do município de Limeira, apesar de apresentar algumas das características das escolas *charter* – gestão privada e financiamento público – não está assentado na ideia de escolha escolar, pois, os pais não podem escolher a escola na qual desejam colocar os filhos, eles são encaminhados, de acordo com uma lista de espera, para uma escola pública municipal ou uma escola privada concessionária integrante do Programa que tenha a vaga.

No que se refere à regulação por parte do Estado ou a supervisão das escolas concessionárias integrantes do Programa pela Secretaria Municipal da Educação, o artigo 11 do Decreto nº 420 de 2010 estabelece:

Art. 11 A Secretaria Municipal da Educação, através da Diretoria Técnica de Planejamento – Agentes de Desenvolvimento Educacional – supervisionará o serviço

oferecido pelas instituições, elaborando normas e zelando pelo bom atendimento das crianças bolsistas (LIMEIRA, 2010, p.5).

De acordo com o Termo de Concessão, os Agentes de Desenvolvimento Educacional acompanharão e supervisionarão a execução do Termo de concessão: “A concedente indicará formalmente, caso necessário, por meio da Secretaria Municipal de Educação, profissionais nas diferentes áreas de atuação, a fim de garantir o pleno desenvolvimento do Programa” (LIMEIRA, 2011, p.4), sendo que “[...] os profissionais, quando indicados, atuarão dentro de sua área específica de formação, emitindo parecer técnico, sob supervisão dos Agentes de Desenvolvimento Educacional” (LIMEIRA, 2011, p.4).

Já em relação aos encargos com pessoal, o Termo de Concessão deixa claro que as obrigações fiscais, trabalhistas, tributárias e previdenciárias relativas às pessoas envolvidas pela concessionária, são de exclusiva responsabilidade da mesma, observa-se, portanto, uma isenção do Estado em relação a esta responsabilidade (OLIVEIRA, 2013).

A seguir apresentamos dados que indicam o desenvolvimento do Programa Bolsa Creche na série histórica 2007-2017.

Quadro 12 – Escolas particulares participantes do Programa, total de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Creche e valor *per capita* /mês (2007-2017).

Ano	Escolas particulares participantes	Crianças atendidas nas escolas concessionárias	Valor <i>per capita</i> mês
2007	1	25	R\$ 463,45
2008	10	366	R\$ 544,67
2009	10	453	R\$ 562,96
2010	13	786	R\$ 580,29
2011	15	1156	R\$ 575,41
2012	15	-	R\$ 581,08
2013	-	-	-
2014	18	1375	-
2015	-	-	-
2016	-	1588	Período Integral: R\$ 572,23 Período parcial: R\$ 286,12
2017	20	1697	Período integral: R\$ 574,37 Período parcial: R\$

			287,19
--	--	--	--------

Fonte: 2007 a 2010: Boletim Informativo – SME 28/03/2011 Ano 2, nº 11;

2011: SME, 2012

2016: Decreto Nº 414, de 21 de dezembro de 2015.

2017: Decreto Nº 406, de 28 de dezembro de 2016. Portal Notícia de Limeira (2017).

– Informações não encontradas.

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

Os dados do quadro 11 permitem observar o avanço do Programa Bolsa Creche nos últimos anos, tanto em relação ao número de escolas concessionárias, quanto de alunos atendidos, assim como dos valores repassados ao setor privado. Apesar de ser considerado paliativo, o Programa Bolsa Creche completou 10 anos em 2017. No Plano de Governo “Juntos por Limeira”, de 2016, do candidato a prefeito Mário Celso Botion, a meta número 11 da educação era: “Diminuir a falta de vagas nas creches com o aprimoramento e fortalecimento do Programa Bolsa Creche” (PLANO DE GOVERNO, 2016, p.6). Assim, observa-se que neste caso específico, o programa tem crescido e aparentemente não há intenção por parte dos governantes de diminuir a falta de vagas na creche investindo na rede própria, pública e municipal, mas investindo no setor o privado.

Neste capítulo discutimos a questão da subvenção estatal às instituições educacionais privadas no Brasil, dando destaque ao Programa Bolsa Creche. No capítulo seguinte analisaremos a questão da subvenção estatal às instituições educacionais privadas na Argentina.

3 SUBVENÇÃO ESTATAL A INSTITUIÇÕES PRIVADAS NA ARGENTINA E ANÁLISE DO PROJETO “ESCUELAS AUTOGESTIONADAS”

A Argentina, ou República Argentina – seu nome oficial –, adota como forma de governo a república presidencialista. O país é constituído por 23 províncias ou jurisdições e uma capital federal, a Cidade Autônoma de Buenos Aires. O presidente e o vice são eleitos para um mandato de quatro anos, sendo possível re-eleição por um único período consecutivo. A eleição se dá em dois turnos, desde que um dos candidatos não obtenha mais de 45% dos votos no primeiro turno. Pagano e Finnegan (2007) apontam que:

O país adota para seu governo a forma representativa, republicana e federal, as normas obedecem à seguinte ordem de prioridade, estabelecida no artigo 31 da carta magna: a Constituição Nacional, as leis nacionais que em consequência são ditadas, as constituições provinciais e as leis provinciais (PAGANO; FINNEGAN, 2007, p.9) ²⁸.

De acordo com o Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC (ARGENTINA, 2017), a Argentina é o segundo maior país da América do Sul, com uma área de 2.780 400km², e o terceiro em população, com 45.590.368 habitantes. A língua oficial do país é o espanhol.

²⁸ No original: “El país adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, las normas obedecen al siguiente orden de prelación, establecido en el artículo 31 de la misma carta magna: la Constitución Nacional, las leyes nacionales que en su consecuencia se dicten, las constituciones provinciales y las leyes provinciales”.

3.1 Organização do Sistema Educacional da Argentina

O Sistema Educacional da Argentina é estruturado em quatro níveis e oito modalidades. Os quatro níveis são: educação inicial (45 dias a 5 anos), educação primária (a partir dos 6 anos), educação secundária (dividida em dois ciclos: um básico e um orientado de caráter diversificado – Art.31 da Lei de Educação Nacional de 2006 - LEN) e educação superior (regulada pela Lei de Educação Superior nº 24.521 de 1995 e pela Lei de Educação Técnico Profissional nº 26.058 de 2005). As oito modalidades estão assim definidas: Educação Técnico Profissional, Educação Artística, Educação Especial, Educação Permanente de Jovens e Adultos, Educação Intercultural Bilíngue, Educação Rural, Educação em Contextos de Privação de Liberdade e Educação Domiciliar e Hospitalar (Art. 17 da Lei de Educação Nacional - LEN). A obrigatoriedade escolar se estende dos 5 (cinco) anos até a finalização da educação secundária (Art.16 - LEN).

A Lei de Educação Nacional, Lei nº26.206 de 2006, estabelece, no artigo 3, que a educação é uma prioridade nacional e constitui em política de Estado para construir uma sociedade mais justa, reafirmar a soberania e a identidade nacional, aprofundar o exercício da cidadania democrática, respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais e fortalecer o desenvolvimento econômico e social da Nação.

O sistema educacional argentino é o conjunto organizado de serviços e ações educacionais reguladas pelo Estado, que possibilitam o direito à educação. Está integrado por serviços de educação de gestão estatal e gestão privada, gestão cooperativa e gestão social de todas as jurisdições do país (Nacional, Provincial e Municipal), que abarcam os diferentes níveis, ciclos e modalidade da educação (ARGENTINA, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017).

A Argentina é um país de administração educacional federal, no qual as escolas dependem de cada ministério provincial. De acordo com o Art. 12 da Lei de Educação Nacional de 2006, o Estado Nacional, as Províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires de forma concorrente e concertada são responsáveis pelo planejamento, organização, supervisão e financiamento do Sistema educacional. O Conselho Federal de Cultura e Educação é o responsável pelo âmbito institucional de coordenação de todo Sistema de educação. Como já explicitado no capítulo I, na

Argentina, a Constituição não detalha as diretrizes, os princípios e atribuições dos entes federados, mas deixa esse domínio para a legislação infraconstitucional.

No que diz respeito à autonomia das instituições educacionais que integram o sistema educacional, Narodowski, Moschetti e Gottau (2017) apontam que as instituições privadas gozam de mais autonomia do que as instituições públicas:

Esta autonomia é verificada nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros: as escolas privadas apresentam margens de manobra substancialmente superiores às estatais em termos de contratação de professores, determinação de suas condições de trabalho, definição curricular, estilo de ensino e estabelecimento de procedimentos e condições de admissão (NARODOWSKI, MOSCHETTI, GOTTAU, 2017, p. 428. Tradução livre) ²⁹.

No tópico seguinte analisamos alguns dados educacionais da Argentina.

3.2 Dados educacionais argentinos

Os dados da educação argentina apresentados, a seguir, ajudam a contextualizar o cenário educacional do país, entender como as províncias de Córdoba e San Luís se encontram neste contexto e permite, também, uma comparação com o cenário educacional brasileiro.

A Argentina apresenta, de acordo com o Anuário Estatístico Educativo - 2015, um total de 12.536.492 matrículas na Educação Comum e Modalidades de Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. Deste total, 9.126.011 correspondem ao setor de gestão estatal e 3.410.481 ao setor de gestão privada.

Os quadros abaixo apresentam o número total de alunos da Educação Comum, o número de alunos em cada nível de ensino (Inicial, Primário, Secundário) e por setor (estatal e privada), distribuição percentual de estabelecimentos e alunos por setor e o número de Unidades de serviço de educação comum por nível de ensino e ciclo.

²⁹ No original: “Esta autonomía se verifica en aspectos administrativos, pedagógicos y financieros: las escuelas privadas ostentan márgenes de maniobra sustancialmente mayores que las estatales en materia de contratación de docentes, determinación de sus condiciones laborales, definición curricular, estilo de enseñanza, y establecimiento de procedimientos y condiciones de admisión”

Quadro 13: Número de Alunos de Educação Comum - Total do país por setor. Anos 2014-2016

Total – País			
		Setor	
Ano	Total	Estat	Privado
2014	10.988.786	7.792.829	3.195.957
2015	11.132.889	7.873.814	3.259.075
2016	11.287.588	7.992.265	3.295.323

Fonte: 2014 e 2015 – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015.

2016 – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016.

Pelos dados do quadro, é possível observar que o número de matrículas na Educação Comum aumentou 2,71% nos últimos anos e que a rede estatal é responsável pela maior parte das matrículas, mas o número de matrículas na rede privada tem crescido, no período em análise cresceu 3,10%.

Quadro14: Alunos de educação comum – Nível Inicial e Primário por setor Anos 2014-2016

	Inicial			Primário		
		Setor			Setor	
Ano	Total	Estat	Privado	Total	Estat	Privado
2014	1.687.543	1.120.813	566.730	4.550.923	3.334.259	1.216.664
2015	1.733.374	1.152.532	580.842	4.550.365	3.314.198	1.236.167
2016	1.765.405	1.175.768	589.637	4.814.965	3.513.250	1.301.715

Fonte: 2014 e 2015 – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015. 2016 – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016.

O Nível Inicial, que corresponde à Educação Infantil no Brasil, apresentou crescimento no número de matrículas tanto no setor estatal quanto no setor privado. Já no Nível Primário, que corresponde ao Ensino Fundamental I, houve um crescimento no total de matrículas, mas apresentou uma queda no setor estatal em 2015, aumentando em 2016, já no setor privado houve apenas crescimento (6,99%) nos anos observados.

Quadro 15: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor Anos 2014-2015

Secundário – Ciclo Básico				Secundário – Ciclo Orientado		
		Setor			Setor	
Ano	Total	Estat	Privado	Total	Estat	Privado

2014	2.342.915	1.727.554	615.361	1.553.552	1.058.775	494.777
2015	2.349.746	1.722.126	627.620	1.597.088	1.084.960	512.128

Fonte: (2013 a 2015) – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015

Quadro 16: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor - Ano 2016

	Secundário – Ciclo Básico e Secundário		
		Setor	
Ano	Total	Estatal	Privado
2016	3.746.170	2.642.838	1.103.332

Fonte: (2016) – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016

No Nível Secundário, que corresponde ao Ensino Fundamental II e Ensino Médio no Brasil, houve um pequeno crescimento no total do número de matrículas. Destacamos que no Secundário Ciclo Básico, correspondente ao Ensino Fundamental II, houve um decréscimo no número de matrículas no setor estatal, mas um crescimento no setor privado. Já no Secundário Ciclo Orientado, correspondente ao Ensino Médio, houve crescimento no número de matrículas tanto no setor estatal quanto privado. Para o ano de 2016, não encontramos o número de matrículas dividido entre Ciclo Básico e Ciclo Orientado, apenas o total de matrículas no Nível Secundário.

Quadro 17: Distribuição percentual de estabelecimentos e alunos por setor. Total do País. Anos 2014 e 2015

	Estabelecimentos			Alunos		
		Setor			Setor	
Ano	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado
2014	42.978	75,6%	24,4%	10.988.786	70,9%	29,1%
2015	43.284	75,5%	24,6%	11.132.889	70,7%	29,3%

Fonte: (2013 a 2015) – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015

Pelos dados do quadro acima é possível observar que o setor estatal é o maior responsável tanto pelos estabelecimentos de ensino quanto pelo número de alunos matriculados, no entanto, este setor apresentou decréscimo nos períodos de 2014 e 2015, enquanto o setor privado apresentou crescimento.

Quadro 18: Unidades de serviço de educação comum por nível de ensino e ciclo.
Total do país. Anos 2014-2015

Total	Inicial			Primário ⁽¹⁾		Secundário		
Ano	Jardim Maternal	Jardim de Infância	Ambos	7 anos	6 anos	Ciclo básico ⁽²⁾	Ciclo orientado ⁽³⁾	Ambos (Ciclo básico e orientado)
2014	434	17.502	2.662	13.438	9.556	2.623	232	10.526
2015	447	17.628	2.713	13.415	9.566	2.294	193	10.952

Fonte: (2013 a 2015) – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015

(1) No ensino primário, são registrados 6 anos de estudo, independentemente do andamento de cada jurisdição na aplicação da LEN n° 26.206.

(2) O ciclo básico do ensino secundário inclui os anos de estudo 7, 8 e 9, independentemente do progresso de cada jurisdição na aplicação da LEN n° 26.206.

(3) O ciclo orientado do ensino secundário inclui os anos 10, 11 e 12 do estudo (algumas diretrizes equivalem a 13 e 14 anos de estudo), independentemente do progresso de cada jurisdição na aplicação da LEN n° 26206.

O quadro acima nos permite observar que o Nível Primário apresenta o maior número de unidades de serviço educativo na Argentina, seguido dos Jardins de Infância, que atende crianças de 3 a 5 anos. Os Jardins Maternais, que atendem bebês de 45 dias a crianças de 2 anos, apresenta o menor número de unidades de serviço educativo.

No que diz respeito à taxa de alfabetização, de acordo com dados do Banco Mundial, na Argentina é de 99,3% entre as pessoas de 15 e 24 anos.

Na avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês) – prova coordenada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aplicada no ano de 2015, a Argentina ficou fora do *ranking* educacional, pois a OCDE considerou a amostra tomada não representativa. Em 2012 a Argentina ficou na 59ª posição do *ranking* internacional.

3.3 Políticas de Subvenção estatal a instituições educacionais privadas na Argentina

A Argentina adota um regime de subvenção estatal ao setor privado. Bottinelli e Sleiman (2015) explicitam que as subvenções são as transferências que os

Estados provinciais realizam direcionadas às escolas privadas para pagar proporções variáveis dos salários dos professores, sendo as contribuições estatais um aspecto determinante para o funcionamento das escolas privadas.

De acordo com Narodowski, Moschetti e Gottau (2017), o sistema de subvenções estatais às instituições privadas foi estabelecido na Argentina com a Lei nº 13.047 de 1947, sancionada no momento de maior predominância estatal. No entanto, a existência das subvenções é anterior, a Lei regulou as transferências de recursos às escolas privadas. Segundo Bottinelli e Sleiman (2015, p. 28. Tradução livre): “a história das subvenções poderia remontar-se até os primeiros governos pós-revolucionários a partir de diferentes tipos de apoios econômicos governamentais que se outorgavam a particulares que desenvolviam atividades de ensino”³⁰.

A Lei nº 13.047 de 1947 estabelece o Estatuto do Pessoal Docente dos Estabelecimentos Privados de Ensino, garantindo os direitos de estabilidade dos docentes, salários mínimos e bonificação por antiguidade, a Lei estabelece também critérios para concessão de subsídios. Essa Lei foi modificada pela Lei nº 23.838 de 1990, a última estabelece que o Estado Nacional reconhece às províncias a faculdade de incorporar aos docentes privados a seus próprios sistemas de previdência em igualdade de condições com os docentes oficiais de sua jurisdição.

Para Narodowski, Moschetti e Gottau (2017), o estabelecimento de um sistema de subsídios às instituições privadas foi um ponto chave na expansão de matrículas de alunos nas escolas privadas. Segundo os autores:

Este sistema originou-se nos anos 40 do século XX, pouco depois de assumir a presidência Juan D. Perón, com o objetivo de mitigar a instabilidade laboral dos professores do setor privado que ocorreu após conquistas sindicais para o pessoal do estado (CUCUZZA, 1997). Estabeleceu que as instituições privadas que demonstrassem não poder pagar salários mínimos poderiam solicitar até 2/3 dos salários como contribuição estatal. Essa contribuição poderia chegar a 80% para instituições que oferecessem educação gratuita e sua concessão dependia do Poder Executivo, que baseava sua decisão nas “características financeiras de cada estabelecimento, e outras circunstâncias que determinam seu

³⁰ No original: “a historia de las subvenciones podría remontarse hasta los primeros gobiernos posrevolucionarios a partir de diferentes tipos de apoyos económicos gubernamentales que se otorgaban a particulares que desarrollaban actividades de enseñanza”.

funcionamento" (Artigo 24 da Lei Nacional 13047) (NARODOWSKI, MOSCHETTI, GOTTAU, 2017, p. 431. Tradução livre) ³¹.

A normativa estabelecia um caráter transitório ao sistema de subsídio, mas que posteriormente veio a se tornar sistemático. Por meio de diversos decretos (nº15/64 e nº2542/91, entre outros), o sistema incorporou mudanças sempre em favor de uma maior definição, alcance e participação financeira do Estado ao setor privado. De acordo com os autores, atualmente cada sistema provincial financia entre 40 e 100% do gasto com professores das escolas privadas que solicitam e cumprem os critérios de alocação (NARODOWSKI, MOSCHETTI, GOTTAU, 2017).

Como apontado, no início do capítulo, o sistema de subvenção na Argentina foi regulamentado pela Lei nº 13.047 de 1947. Após a aprovação da Lei, durante o governo peronista, os anos sucessivos aos governos peronistas foram decisivos na consolidação e desenvolvimento das subvenções. De acordo com Bottinelli e Sleiman (2015), isso se deveu:

a) a sanção do estatuto docente em 1958 que implicava um aumento dos salários dos professores particulares; b) a criação do Serviço Nacional Privado de Ensino (SNEP) no Ministério da Educação e Justiça e; c) a promulgação dos Decretos 15/64 e 371/64, em 1964, que estabelecem os padrões e critérios objetivos para a distribuição de subsídios para salários de professores (BOTTINELLI, SLEIMAN, 2015, p.28. Tradução livre) ³².

Narodowski, Moschetti e Gottau (2017, p.431-432) destacam que:

³¹ No original: "Este sistema se originó en los años 40s del siglo XX, a poco de asumir la presidencia Juan D. Perón, con el objetivo de mitigar la inestabilidad laboral de los docentes del sector privado acaecida luego de las conquistas gremiales para el personal estatal (CUCUZZA, 1997). Se estableció que las instituciones privadas que demostrasen que no podían pagar los sueldos mínimos podrían solicitar hasta 2/3 partes de los sueldos como contribución estatal. Esta contribución podía alcanzar hasta el 80% para las instituciones que impartiesen enseñanza gratuita y su otorgamiento dependía del Poder Ejecutivo, que basaba su decisión en "las características financieras de cada establecimiento, y demás circunstancias que determinen su funcionamiento" (Art. 24 Ley Nacional 13047)".

³² No original: "a) la sanción del estatuto del docente en 1958 que implicó un incremento de los salarios de los docentes privados; b) la creación del Servicio Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) en el Ministerio de Educación y Justicia y; c) la sanción de los Decretos 15/64 y 371/64 en 1964 que fijaron las normas y criterios objetivos para asignar las subvenciones de los salarios del personal docente".

A base para o cálculo do subsídio sempre foi à despesa em salários de professores da planta funcional de um estabelecimento, e embora as **regulamentações nacionais e provinciais** estabeleçam certos critérios para definir a alocação e seus valores - **nível socioeconômico da população atendida, proximidade e disponibilidade da oferta estatal** semelhante, etc.-, estas não são exaustivas e a decisão recai sobre o julgamento das autoridades (Tradução livre).³³

O excerto acima nos permite afirmar que a subvenção estatal na Argentina era e é direcionada ao pagamento dos salários dos professores e explicita que os critérios para distribuição da subvenção são regulamentados por leis nacionais e provinciais, e que normalmente tais critérios dizem respeito ao nível econômico da população atendida, proximidade e disponibilidade da oferta estatal semelhante, no entanto, os autores destacam que tais critérios não são exaustivos e a decisão final sobre a alocação dos recursos recai sobre o julgamento das autoridades. Posteriormente, apresentaremos a regulamentação de duas províncias, Córdoba e San Luis, a fim de observarmos como são estabelecidas as subvenções.

De acordo com Narodowski, Moschetti e Gottau (2017), até a segunda década do século XXI, 65% dos estabelecimentos educacionais privados da Argentina eram subsidiados em alguma proporção pelo Estado. Sendo que na Província de Buenos Aires e na Cidade Autônoma de Buenos Aires, a porcentagem equivale a 73% e 75%, respectivamente. Os autores indicam ainda que “Na Argentina, o financiamento está dirigido à oferta e o vínculo com a demanda é muito mais indireto e menos automático” (NARODOWSKI, MOSCHETTI, GOTTAU, 2017, p.419. Tradução livre) ³⁴.

Mezzadra e Rivas (2010), analisando o sistema de alocação de recursos públicos a instituições educacionais privadas na província de Buenos Aires, apontam que:

³³ No original: “La base del cálculo del subsidio ha sido siempre el gasto en salarios docentes de la planta funcional de un establecimiento, y si bien la normativa nacional y provincial establece ciertos criterios para definir la asignación y sus montos –nivel socioeconómico de la población atendida, proximidad y disponibilidad de la oferta estatal similar, etc. –, estos no resultan exhaustivos y la decisión recae en el juicio de las autoridades de aplicación”.

³⁴ No original: “En Argentina, el financiamiento está dirigido a la oferta y el vínculo con la demanda es mucho más indirecto y menos automático”.

Não se diferencia estabelecimentos com fins lucrativos dos estabelecimentos sem fins lucrativos. Embora os regulamentos estabeleçam claramente que as escolas devem demonstrar a "impossibilidade de cumprir os salários e outros encargos" para serem possíveis beneficiários do subsídio, na prática existem escolas com fins lucrativos que recebem contribuições (o montante de estabelecimentos nesta situação não pode ser determinado, dada a falta de informação a este respeito) (MEZZADRA, RIVAS, 2010, p.5).³⁵

Como podemos observar, a partir do excerto acima, o sistema de subvenção adotado na Argentina não permite diferenciar quais estabelecimentos, se com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, recebem recursos por falta de informação disponível sobre isso, o que consiste no nosso ponto de vista em um problema, pois instituições com fins lucrativos e que têm condições de cumprir os salários e outros encargos estão recebendo recursos públicos sem que se possa avaliar o seu uso efetivo.

Destacam Mezzadra e Rivas (2010) que, assim como nas outras províncias, em Buenos Aires se outorga a alocação de recursos para cada nível educativo de forma separada, sem considerar o estabelecimento em seu conjunto, permitindo assim subvenções cruzadas dentro da mesma instituição. Apontam os autores, ainda, que igual ao resto do país, nessa província a alocação de recursos às escolas de gestão privada se realiza de forma permanente, sem estabelecer critérios de avaliação da qualidade educacional das escolas e a pertinência da subvenção considerando as necessidades da população (MEZZADRA, RIVAS, 2010). Esse é outro problema observado em relação ao sistema de subvenção na Argentina. Em síntese, podemos dizer que o sistema de subvenção da Argentina não apresenta uma forma de avaliar quais são os estabelecimentos que recebem recursos públicos e quais níveis, o que faz com que muitos estabelecimentos levem vantagens sobre outros.

³⁵ No original: "No se diferencia a los establecimientos con fines de lucro de los establecimientos sin fines de lucro. Si bien la normativa establece claramente que las escuelas deben demostrar la "imposibilidad de cumplir con los salarios y demás cargas" para ser posibles beneficiarias de la subvención, en la práctica existen escuelas con fines de lucro que reciben aportes (no se puede determinar la cantidad de establecimientos en esta situación, dada la falta de información al respecto)".

A partir de 1994, com a finalização do processo de transferências das escolas às províncias, são as normativas de cada província que regulam o setor. Pontuaremos a normativa de duas províncias de modo a conseguir observar a autonomia de cada uma delas no que diz respeito à normatização e as diferenças apresentadas entre elas. Cabe destacar, no entanto, que teremos como foco um projeto, o “Escuelas Autogestionadas”, da província de San Luis.

Ainda no que concerne à distribuição das subvenções e ao estabelecimento de critérios, a Lei de Educação Nacional de 2006 apresenta dois artigos que tratam da questão:

ARTIGO 64.º - Os professores de instituições de ensino de gestão privada reconhecidas têm direito a uma remuneração mínima igual à dos docentes das instituições de gestão estatal, de acordo com o regime de equiparação estabelecido pela legislação em vigor, e terão títulos oficialmente reconhecidos.

ARTIGO 65.º- A alocação de contribuições financeiras pelo Estado destinadas aos salários dos professores de estabelecimentos de gestão privada reconhecidos e autorizados pelas autoridades jurisdicionais competentes, basear-se-á em critérios objetivos de justiça social, levando em conta a função social que cumpre em sua zona de influência, o tipo de estabelecimento, o projeto educacional ou proposta experimental e a tarifa que é estabelecida³⁶ (ARGENTINA, 2006. Tradução livre).

Os artigos definem que os professores das instituições de gestão privada tem direito a uma remuneração igual ao dos professores das instituições de gestão estatal e para isso define que as contribuições financeiras do Estado às escolas privadas, serão destinadas aos salários dos professores e estarão baseadas em critérios objetivos de justiça social, levando em conta a função social que cumprem em sua zona de influência, o projeto educacional e a tarifa que é estabelecida. Vale

³⁶ No original: “ARTICULO 64. — Los/las docentes de las instituciones de educación de gestión privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/las docentes de instituciones de gestión estatal, conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente, y deberán poseer títulos reconocidos oficialmente. ARTICULO 65. — La asignación de aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca”.

destacar que esses são os critérios nacionais e que cada província pode acrescentar e regulamentar outros critérios. Apontamos algumas das diferenças observáveis entre o sistema de subvenção regulamentado e adotado na Argentina e o sistema adotado no Brasil.

3.3.1 Sistemas de Subvenções na Argentina: Córdoba

Córdoba é uma das 23 províncias argentinas, situada na região central do país, cuja capital é a cidade homônima. Com 165.321 km² de extensão, é a quinta província mais extensa do país. Sua população, segundo o Censo Nacional de 2010, é de 3.308.876 habitantes, sendo a segunda província mais povoada da Argentina (CÓRDOBA, 2018).

A estrutura acadêmica adotada em Córdoba é: nível inicial, 6 anos de educação primária e 6 anos de educação secundária. Abaixo os dados educacionais da Província de Córdoba:

Quadro 19: Número de Alunos de Educação Comum - Total Província de Córdoba por setor. Anos 2014-2016

Educação Comum			
		Setor	
Ano	Total	Estatal	Privado
2014	877.667	587.946	289.721
2015	884.670	591.417	293.253
2016	890.164	594.282	295.882

Fonte: 2014 e 2015 – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015
2016 – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016.

Os dados do quadro indicam um aumento de 1,42% no número total de matrículas no período analisado. No setor estatal, o aumento correspondeu a 1,07% e no setor privado a 2,12%. Dentre os percentuais de aumento, o do setor privado foi o maior.

Quadro 20: Alunos de educação comum – Nível Inicial e Primário por setor – Córdoba Anos 2014-2016

Inicial				Primário		
		Setor			Setor	
Ano	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado

2014	129.364	93.719	35.645	361.833	267.723	94.110
2015	128.944	93.272	35.672	359.001	263.401	95.600
2016	130.096	94.072	36.024	358.127	261.706	96.421

Fonte: 2014 e 2015 – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015

2016 – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016.

O número de alunos da educação inicial da Província de Córdoba aumentou tanto no setor público quanto no privado. Já o nível primário, apresentou decréscimo no total de matrículas e na do setor estatal, mas o número de matrículas no setor privado cresceu.

Quadro 21: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor – Córdoba Anos 2014-2015

	Secundário – Ciclo Básico			Secundário – Ciclo Orientado		
	Setor			Setor		
Ano	Total	Estat	Privado	Total	Estat	Privado
2014	185.125	114.968	70.157	125.250	70.816	54.434
2015	187.007	116.271	76.186	132.547	76.186	56.361

Fonte: (2013 a 2015) – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015

Quadro 22: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor – Córdoba – Ano 2016

	Secundário – Ciclo Básico e Secundário		
	Setor		
Ano	Total	Estat	Privado
2016	322.804	193.882	128.976

Fonte: (2016) – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016

No nível secundário, observa-se um aumento do número total de matrículas, assim como do número de matrículas no setor estatal e no setor privado.

A Constituição da Província de Córdoba, de 14 de setembro de 2001, define no Art. 34 que o cuidado e a educação dos filhos são um direito e uma obrigação dos pais e o Estado se compromete com seu cumprimento. Já o Art. 60 estabelece que a cultura e a educação constituem funções sociais, cimentam a identidade e unidade nacional e o Estado garante o direito a educação e o acesso a cultura em igualdade de oportunidades e possibilidades, sem discriminação alguma. A Política educacional é definida no Art. 62:

Artigo 62 - A política educacional provincial obedece aos seguintes princípios e diretrizes:

1. Exercer, o Estado Provincial, função educativa obrigatória; estabelecer a política do setor e supervisionar seu cumprimento.
2. Garantir o direito de aprender e ensinar; reconhecer a família como o agente natural e primário da educação e a função educativa da comunidade.
3. Reconhecer a liberdade de ensino. Indivíduos, associações e municípios têm o direito de criar instituições educacionais ajustadas aos princípios desta Constituição, que são reconhecidos de acordo com a lei. **Regula a cooperação econômica do Estado com aqueles que não buscam lucro.**
4. Assegurar a obrigatoriedade da educação básica geral e comum e garantir a igualdade de oportunidades e possibilidades de acesso.
5. Garantir o status gratuito, de bem-estar e isento dos dogmatismos da educação pública estatal. Os pais têm o direito de que seus filhos recebam na escola estatal, educação religiosa ou moral, de acordo com suas convicções.
6. Promover o acesso aos habitantes, de acordo com sua vocação, capacidade e mérito, aos mais altos níveis de treinamento, pesquisa e criação.
7. Gerar e promover diversos meios para a educação permanente; alfabetização, criação cultural, treinamento profissional ou formação profissional de acordo com as necessidades regionais.
8. Satisfazer os requisitos do sistema de ensino, em termos de formação e atualização de professores.
9. **Garantir no orçamento provincial recursos suficientes para a provisão adequada do serviço educacional;** integrar contribuições comunitárias, setoriais e de outras jurisdições.
10. Incorporar obrigatoriamente, em todos os níveis de ensino, o estudo desta Constituição, suas normas, espírito e institutos (CÓRDOBA, 2001)³⁷.

³⁷ No original: "Artículo 62.- La política educativa provincial se ajusta a los siguientes principios y lineamientos:

1. Ejercer, el Estado Provincial, función educativa obligatoria; establecer la política del sector y supervisar su cumplimiento.
2. Garantizar el derecho de aprender y de enseñar; reconocer a la familia como agente natural y primario de educación, y función educativa de la comunidad.
3. Reconocer la libertad de enseñanza. Las personas, asociaciones y Municipios tienen derecho a crear instituciones educativas ajustadas a los principios de esta Constitución, las que son reconocidas según la ley. La misma reglamenta la cooperación económica del Estado con aquellas que no persigan fines de lucro.
4. Asegurar la obligatoriedad de la educación básica general y común y garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades para acceder a ella.
5. Asegurar el carácter gratuito, asistencial y exento de dogmatismos de la educación pública estatal. Los padres tienen derecho a que sus hijos reciban en la escuela estatal, educación religiosa o moral, según sus convicciones.
6. Promover el acceso a los habitantes, según su vocación, capacidad y mérito, a los más altos niveles de formación, investigación y creación.

Este artigo – Art. 62 da Constituição provincial de Córdoba – regula o que deve ser garantido no orçamento provincial como recursos suficientes para prover o serviço educacional, o inciso 4 “regula a cooperação econômica do Estado com aqueles que não buscam lucro”, isto é, a cooperação do Estado com instituições educacionais privadas. O Artigo 63 da Constituição Provincial define o governo da educação:

Artigo 63 - O Estado Provincial organiza e supervisa o sistema educacional em todos os níveis, com centralização política e normativa e descentralização operacional, de acordo com os princípios democráticos de participação. Integra em órgãos colegiados representantes do governo, professores e demais agentes institucionais e sociais, nos níveis de desenvolvimento e implementação de políticas, na forma e com os atributos previstos em lei.

Os centros educativos são comunidades educativas, cuja ação está ligada à prática democrática e à participação de seus membros (CÓRDOBA, 2001. Tradução Livre) ³⁸.

Corresponde à Legislatura Provincial ditar a Lei Orgânica da Educação de acordo com os princípios organizados na Constituição (Art.104 da Constituição da Província de Córdoba, de 14 de setembro de 2001). Na província de Córdoba, a Lei de Educação nº 9.870/10 rege a organização e administração do Sistema Educacional Provincial integrado pelos serviços educativos: públicos de gestão estatal, municipais regulados pelo Art. 108 desta mesma lei e os **serviços**

7. Generar y promover medios diversos para la educación permanente; la alfabetización, creación cultural, capacitación laboral o formación profesional según las necesidades regionales.

8. Satisfacer los requerimientos del sistema educativo, en cuanto a la formación y actualización docente.

9. Asegurar en el presupuesto provincial los recursos suficientes para la prestación adecuada del servicio educativo; integrar aportes comunitarios, sectoriales y de otras jurisdicciones.

10. Incorporar obligatoriamente en todos los niveles educativos, el estudio de esta Constitución, sus normas, espíritu e institutos”.

³⁸ No original: “Artículo 63.- El Estado Provincial organiza y fiscaliza el sistema educativo en todos los niveles, con centralización política y normativa y descentralización operativa, de acuerdo con los principios democráticos de participación. Integra en cuerpos colegiados a representantes del Gobierno, de los docentes y de otros agentes institucionales y sociales, en los niveles de elaboración y ejecución de políticas, en la forma y con los atributos que fija la ley”.

Los centros de enseñanza son comunidades educativas, cuya acción está ligada a la práctica democrática y a la participación de sus integrantes”.

educativos públicos de gestão privada autorizados (Art. 2º da Lei de Educação nº 9.870/10).

O Art. 3º da Lei de Educação nº 9870/10 da província de Córdoba define que a “f) a educação pública de gestão estatal é comum, integral, gratuita e isenta de dogmatismos de qualquer signo” e “j) O Estado garante recursos no orçamento provincial suficientes para financiar o sistema de ensino e integra com a mesma finalidade, contribuições da comunidade, setoriais e de outras jurisdições”. (CÓRDOBA, 2010. Tradução Livre)³⁹. O Art. 5º define a responsabilidade do Estado para com a educação:

Art. 5. Derecho à educação. Garantías. O Estado garante a igualdade de oportunidades e possibilidades educacionais, oferecendo, na prestação de serviços públicos de gestão estatal e privada reconhecidos, condições iguais de acesso, permanência e promoção dos estudantes (CÓRDOBA, 2010. Tradução Livre)⁴⁰

Como pode observar-se o Art. 5 da Lei de Educação nº 9870/10 da Província de Córdoba estabelece que o Estado deva garantir condições de acesso, permanência e promoção dos estudantes tanto nos serviços públicos de gestão estatal quanto nos de gestão privada.

O Art. 23 da Lei de Educação nº 9870/10 da província de Córdoba define a estrutura do sistema educativo provincial. Os níveis educacionais que compõem o sistema são: educação inicial, educação primária, educação secundária e a educação superior. As modalidades seguem o previsto na Lei de Educação Nacional. A obrigatoriedade escolar se estende dos quatro (4) anos até a finalização do nível secundário (Art. 26). O nível primário compreende 6 anos de estudos e o nível secundário também 6 anos, de acordo com a Lei de Educação nº 9870/10 (Art.34 e Art. 38).

³⁹ No original: “La educación pública de gestión estatal es común, integral, gratuita y exenta de dogmatismos de cualquier signo; [...] j) El Estado asegura en el presupuesto provincial los recursos suficientes para el financiamiento del sistema educativo e integra con igual fin aportes comunitarios, sectoriales y de otras jurisdicciones”.

⁴⁰No original: “Artículo 5º.- Derecho a la educación. Garantías. El Estado garantiza la igualdad de oportunidades y posibilidades educacionales ofreciendo, en la prestación de los servicios públicos de gestión estatal y privada reconocidos, condiciones equitativas para el acceso, permanencia y promoción de los alumnos”.

Já o Art. 78 da referida lei trata da educação de gestão privada e o Art. 79 trata do funcionamento do ensino de gestão privada:

Artigo 79 - Funcionamento. O ensino da gestão privada é ensinado em institutos devidamente reconhecidos. Seu funcionamento é regulado por uma lei especial que estabelece as condições para o seu reconhecimento e para **a cooperação econômica do Estado com aqueles que não buscam lucro** (CÓRDOBA, 2010. Tradução livre)⁴¹.

Mais uma vez a referência à cooperação econômica do Estado com as instituições educacionais de gestão privada e novamente a lei ressalta a questão da não lucratividade de tais instituições.

O Ministério da Educação Provincial é o responsável por elaborar e executar o programa orçamentário anual. Os artigos 109 e 110 da Lei de Educação nº 9.870/10 da província de Córdoba tratam do financiamento da educação:

Art. 109 - Garantia do orçamento. A Província garante ao Sistema Educacional Provincial uma porcentagem mínima de recursos em cada ano não inferior a 35% (trinta e cinco por cento) do Orçamento Geral anual.

Art. 110 - Tarifas. As instituições educacionais de gestão privada podem ser gratuitas ou pagas. **Neste último caso, eles podem combinar a contribuição do Estado e as taxas educacionais para seu financiamento** (CÓRDOBA, 2010. Tradução livre)⁴².

O Artigo 110, como podemos ver, trata das instituições de gestão privada que podem ser gratuitas ou pagas e que, quando pagas, podem combinar a subvenção recebida do Estado e as taxas cobradas das famílias para seu financiamento.

⁴¹ No original: "Artículo 79.- Funcionamiento. La enseñanza de gestión privada se imparte en los institutos debidamente reconocidos. Su funcionamiento se regula por una ley especial que establece las condiciones para su reconocimiento y para la cooperación económica del Estado a aquellos que no persigan fines de lucro".

⁴² No original: "Artículo 109.- Garantía presupuestaria. La Provincia garantiza para el Sistema Educativo Provincial un porcentaje mínimo de recursos en cada ejercicio no inferior al treinta y cinco por ciento (35%) del Presupuesto General anual.

Artículo 110.- Aranceles. Las instituciones educativas de gestión privada pueden ser gratuitas o aranceladas. En este último caso, pueden combinar para su financiamiento el aporte estatal y los aranceles educacionales".

Na legislação da Província de Córdoba não encontramos referência aos critérios para alocação de recursos públicos, assim, entende-se que na província seguem a normativa nacional.

3.3.2 Sistemas de Subvenções na Argentina: San Luis e o projeto “Escuelas Autogestionadas”

A província de San Luis se encontra no centro oeste da Argentina, na Região de Cuyo, tem uma superfície total de 76.748 km² e está dividida em nove departamentos (SAN LUIS, 2018). Conta com uma população de 432. 310 habitantes, de acordo com o Censo Nacional de 2010.

San Luis se divide em 6 regiões de educação que facilitam a gestão administrativa e pedagógica. O Sistema Educacional da província é organizado em nível primário de 6 anos e nível secundário também de 6 anos, de acordo com o Decreto nº 154/08 que define a nova estrutura dos níveis de educação. Abaixo dados educacionais da Província de San Luis.

Quadro 23: Número de Alunos de Educação Comum - Total Província de San Luis por setor. Anos 2014-2016

Educação Comum			
		Setor	
Ano	Total	Estatat	Privado
2014	123.687	105.158	18.539
2015	124.619	105.238	19.381
2016	125.446	105.959	19.487

Fonte: 2014 e 2015 – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015
2016 – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016.

Os dados do quadro 23 indicam que o número total de matrículas da Província de San Luis apresentou crescimento de 1,42%. No setor estatal o crescimento foi de apenas 0,76%, enquanto que no setor privado foi de 5,11%.

Quadro 24: Alunos de educação comum – Nível Inicial e Primário por setor – San Luis – Anos 2014-2016

	Inicial			Primário		
	Setor			Setor		
Ano	Total	Estatat	Privado	Total	Estatat	Privado
2014	16.866	13.583	3.283	56.061	48.457	7.604
2015	17.287	13.846	3.441	55.891	48.199	7.692
2016	17.191	13.455	3.455	55.349	47.620	7.729

Fonte: 2014 e 2015 – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015

2016 – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016.

No nível inicial houve crescimento no total de matrículas, mas decréscimo de 0,94% no setor estatal e crescimento de 5,23% no setor privado. No nível primário, observa-se um crescimento do número de matrículas total e no setor privado, mas uma queda no número de matrículas no setor estatal.

Quadro 25: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor – San Luis – Anos 2014-2015

	Secundário – Ciclo Básico			Secundário – Ciclo Orientado		
	Setor			Setor		
Ano	Total	Estatat	Privado	Total	Estatat	Privado
2014	27.568	23.971	3.597	17.940	14.881	3.059
2015	27.237	23.673	3.564	18.343	15.223	3.120

Fonte: (2013 a 2015) – Anuário Estatístico da República Argentina de 2015

Quadro 26: Alunos de educação comum – Nível Secundário Ciclo Básico e Ciclo Orientado por setor - Ano 2016

	Secundário – Ciclo Básico e Secundário		
	Setor		
Ano	Total	Estatat	Privado
2016	46.686	39.836	6.850

Fonte: (2016) – Ministério da Educação da Nação. Secretaria de Inovação e Qualidade Educacional. Direção Nacional de Planejamento de Políticas Educacionais. Direção de Informação e Estatística Educacional. Rede Federal de Informação Educacional. Pesquisa Anual – 2016

No nível secundário, observa-se pelos dados apresentados que houve uma queda no número de matrículas do Ciclo Básico tanto no setor estatal quanto no setor privado. No ciclo orientado se observa o contrário, o aumento do número total de matrículas, do setor estatal e também do setor privado.

No que diz respeito à educação, a Constituição da Província de San Luis de 2011 apresenta alguns artigos relacionados. O Art. 49 trata da infância e define que o Estado deve garantir as crianças o direito à educação e a assistência. O mesmo direito deve ser garantido aos jovens (Art. 50) e aos deficientes – educação especializada (Art. 51). O Art. 70 trata especificamente do direito à educação:

Art. 70. A educação é um dever incontornável do Estado e um direito humano fundamental, entendido como um processo de transmissão, recriação e criação de valores culturais, para o pleno desenvolvimento da personalidade em harmonia com a comunidade (SAN LUIS, 2011. Tradução livre) ⁴³.

Já o Art. 75, Constituição da Província de San Luis de 2011, trata dos princípios gerais da educação estatal, entre os quais destacamos: as instituições educacionais devem se organizar em níveis educacionais articulados; a educação em todos os níveis e modalidades é gratuita, comum, assistencial e pluralista; estabelece a regionalização e descentralização na condução, organização e administração do sistema educacional. O Art. 76 define que a educação de gestão privada está sujeita aos controles do Estado Provincial, através de leis que assegurem:

- 1) Que o desenvolvimento de seus planos e programas contenha o mínimo exigido por suas contrapartes oficiais.
- 2) Respeito pelo enquadramento legal da Constituição e leis.
- 3) **Que a condução seja realizada através de entidades sem fins lucrativos.**
- 4) Que a prestação do serviço educativo seja real e eficaz.
- 5) Que o Estado legitime a emissão de títulos e certificados de estudo (SAN LUIS, 2011. Tradução livre)⁴⁴

Destacamos o item 3, que estabelece que a educação de gestão privada deve ser conduzida por entidades sem fins lucrativos.

⁴³ No original: “Artículo 70 - La educación es un deber insoslayable del Estado y un derecho humano fundamental, entendida como un proceso de transmisión, recreación y creación de los valores culturales, para el pleno desarrollo de la personalidad en armonía con la comunidad”.

⁴⁴ No original: “1) Que el desarrollo de sus planes y programas contengan el mínimo exigible por sus similares oficiales. 2) El respeto al marco jurídico de la Constitución y las leyes. 3) Que la conducción se efectúe a través de entidades sin fines de lucro. 4) Que la prestación del servicio educativo sea real y efectiva. 5) Que el Estado legitime la expedición de los títulos y certificados de estudio”.

Já o Art.78, Constituição da Província de San Luis de 2011, estabelece o financiamento da educação:

Art. 78 - Os fundos destinados à educação são formados: com as contribuições previstas no orçamento provincial atribuído para esse fim, aqueles que não são inferiores a vinte e três por cento dos recursos fiscais da Província, acrescentando os subsídios da Nação, empréstimos, doações, heranças vagas e os demais recursos que a lei fixa. Deste fundo, pelo menos cinco por cento é destinado à formação de uma reserva permanente para financiar a aquisição de terrenos, edifícios, peças sobressalentes e equipamentos para estabelecimentos de ensino. Em nenhum caso os anexos podem ser bloqueados, nem serem seguidos a execução dos bens e rendimentos atribuídos à educação (SAN LUIS, 2011. Tradução livre) ⁴⁵.

O Art. 144, Constituição da Província de San Luis de 2011, estabelece as atribuições do poder legislativo, dentre as quais: ditar a Lei Geral de Educação, que apresentaremos em seguida.

A Lei de Educação, Lei nº 4.947 de 30 de dezembro de 1991 – Boletim Oficial, 29 de janeiro de 1992, estabelece que a Lei de Educação deve ser orientada pelos princípios da Constituição Nacional e da Constituição Provincial. Entre os princípios está: “f) criar formas de organização e administração descentralizadas que facilitem a participação da comunidade comprometida com a educação” (SAN LUIS, 1992. Tradução livre). ⁴⁶ Destacamos este inciso por conta do projeto “Escuelas Autogestionadas” desenvolvido, posteriormente na Província e que tem como base a autonomia, ou, como é definido na legislação, a descentralização administrativa que facilite a participação da comunidade.

O capítulo II, da lei referida – Lei de Educação, Lei nº 4.947 de 1992, trata dos princípios gerais da educação, sendo que o Art. 3º define que:

⁴⁵ No original: “Artículo 78 - Los fondos destinados a educación se forman: con las partidas previstas en el presupuesto provincial asignadas a ese fin, los que no son inferiores al veintitrés por ciento de los recursos fiscales de la Provincia, adicionando los subsidios de la Nación, empréstitos, donaciones, herencias vacantes y, los demás recursos que fije la ley. De este fondo se destina al menos, el cinco por ciento a la formación de una reserva permanente para financiar la adquisición de terrenos, construcciones, refacciones, y equipamiento de establecimientos educativos. En ningún caso pueden trabarse embargos, ni seguirse ejecución sobre los bienes y rentas asignados a la educación”.

⁴⁶ No original: “f) Crear formas de organización y administración descentralizadas que faciliten la participación de la comunidad comprometida con la educación”.

A educação é responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. A Província deverá criar, autorizar e supervisionar os serviços para garantir a educação da população, com a participação da comunidade e o exercício da iniciativa social e privada (SAN LUIS, 1992. Tradução livre)⁴⁷.

O Art. 5º estabelece que “A educação se desenvolverá em estabelecimentos públicos estatais e não estatais” (SAN LUIS, 1992. Tradução livre) ⁴⁸. Observemos que essa lei (Lei de Educação, Lei nº 4.947 de 1992) já se refere a estabelecimentos públicos não estatais. O Art. 10 define que:

A educação não estatal terá o direito de determinar a orientação e o conteúdo de ensino de acordo com os fins e objetivos da presente Lei e da legislação que ordena o funcionamento do sistema educativo. Estará supervisionada pelo Estado Provincial (SAN LUIS, 1992. Tradução livre) ⁴⁹.

De acordo com essa Lei, o Estado Provincial é o responsável por autorizar e supervisionar o funcionamento dos estabelecimentos educativos não estatais provinciais e coordenar a educação pública estatal com a educação pública não estatal (Art. 43 da Lei de Educação, Lei nº 4.947 de 1992).

O Art. 49, Lei de Educação, Lei nº 4.947 de 1992, trata do financiamento da educação e estabelece que o Estado Provincial deve estabelecer os recursos financeiros necessários conforme estabelecido na Constituição Provincial. O Art. 50 estabelece:

Art. 50 – O Poder executivo destinará a escola pública não estatal subvencionada uma porcentagem fixa de contribuição estatal do orçamento educacional anual, condicionado que as instituições citadas não busquem lucro e

⁴⁷No original: “Art. 3º - La educación es responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. Le Provincia deberá crear, autorizar y supervisar los servicios para garantizar la educación de la población, con la participación de la comunidad y el ejercicio de la iniciativa social y privada”.

⁴⁸No original: “Art. 6º - La educación se desarrollará en establecimientos públicos estatales o no estatales”.

⁴⁹No original: “Art. 10 – La educación no estatal tendrá el derecho a determinar la orientación y el contenido de la enseñanza de conformidad a lo fines y objetivos de la presente Ley y la legislación que ordena el funcionamiento del sistema educativo. Estará supervisada por el Estado Provincial”.

respondam aos fins e objetivos da presente Lei, e a política educacional da Província (SAN LUIS, 1992. Tradução livre) ⁵⁰.

O Art. 50 da Lei de Educação, Lei nº 4.947 de 1992, define como funcionará a subvenção estatal às instituições privadas na Província, Além de fazer referência clara à “escola pública não estatal” e ainda acrescenta o adjetivo “subvencionada”.

Feldfeber (2003) assinala que a Lei Educacional da Província nº 4.947 de 1992, estende a denominação de escola pública a todos os estabelecimentos, diferenciando as escolas pela gestão estatal ou privada, como mostramos acima, procedimento que aparece na Lei Federal de Educação de 1993 e também na lei vigente – Lei de Educação Nacional, nº 26.206 de 2006.

Feldfeber, Jaimovich e Saforcada (2004) também afirmam que essa Lei (nº 4.947) estendeu a denominação de escolas públicas a todos os estabelecimentos, diferenciando as escolas por gestão estatal e gestão privada. A Lei Provincial estabelece, ainda, a obrigatoriedade dos níveis inicial e primário, sem estipular a gratuidade em nenhum artigo. Tal constatação da não gratuidade é feita também por Feldfeber, Jaimovich e Saforcada (2004) e Pelayes (2011), a última indica que esta lei se converteu em anticonstitucional.

De acordo com Torino, Iturrioz e Xifra (2002), a província argentina de San Luis, antes da implementação do modelo de “Escuelas Autogestionadas”, já tinha iniciado, desde meados da década de 1980, um processo de reformas do Sistema Educativo Provincial. Posteriormente, as reformas incorporaram muitos dos postulados das agendas educativas da década de 1990: descentralização, autonomia escolar, modernização do setor público, maior ênfase na avaliação e nos resultados. Pelayes (2011) destaca que a reforma deste período tinha como eixo central a descentralização educacional.

Pelayes (2011) aponta que a Lei nº 4.947 de 1992 alterou a função principal do Estado em matéria educacional, assim como o papel de garantidor do direito à educação, estabelecendo claramente a subsidiariedade do Estado em relação à educação, ao declarar que esta é responsabilidade compartilhada entre o Estado e a comunidade.

⁵⁰No original “Art. 50º - El Poder Ejecutivo destinará a la escuela pública no-estatal subvencionada, un porcentaje fijo de contribución estatal del presupuesto educativo anual, condicionando a que las instituciones citadas no persigan fines de lucro y respondan a los fines y objetivos de la presente Ley, y a la política educativa de la Provincia”.

A experiência de autogestão foi regulamentada na província de San Luis pela Lei nº 4914 de 1991 - Lei de Escolas Experimentais. O Art. 1º desta lei estabelece que: “Art. 1º - O Poder Executivo poderá declarar escola experimental com o objetivo de obter maior qualidade de ensino, fixando-se nos mesmos planos, programas e metodologias de atos administrativos” (SAN LUIS, 1991. Tradução livre) ⁵¹. Para Torino, Iturrioz e Xifra (2002) a Lei nº 4914 de 1991 serviu de base para a organização das “Escuelas Públicas Autogestionadas” e de modelo para as “Escolas experimentais”.

Segundo a Lei nº 4914 de 1991 – Lei de Escolas Experimentais, as escolas criadas de acordo com o Art. 1º teriam seu próprio regime de admissão, transferência, promoção, estágios e substituição dos docentes, assim como de formação e capacitação contínua, protegido os direitos dos professores que optassem pelo sistema experimental e previa também o estabelecimento de regras específicas no sistema de classificação, regime de assiduidade e coexistência, promoções, exames e projetos curriculares próprios (Art. 2º). Essa lei dava ao Poder Executivo Provincial a possibilidade de tornar experimental uma escola do sistema de educação pública da província, dando-lhe amplo espaço de autonomia pedagógica e de gestão com o fim de promover inovação e qualidade educacional. A questão da inovação e da qualidade educacional aparecem como a justificativa para implementação da referida lei na província de San Luís.

Segundo Pelayes (2011), a Lei de Educação da Província (nº 4.947 de 1992) constituiu um antecedente claro da Lei Federal de Educação, no sentido de trazer em seu bojo elementos que faziam parte da discussão e que se materializaram no corpo da lei. As reformas previstas na Lei Federal de Educação (LFE) de 1993 possibilitaram consolidar a capacidade autônoma da Província para desenvolver políticas (Título II, cap. I, ponto 18 da LFE). Além das reformas previstas na Lei Federal, a aplicação do censo “Operativo Nacional de Evaluación” permitiu ter informações completas que justificaram a adoção de um modelo alternativo de escola pública e também a reforma do sistema de formação docente (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002).

⁵¹ No original: “Art. 1º.- El Poder Ejecutivo podrá declarar experimental una escuela con la finalidad de lograr una mayor calidad de la educación, fijando en el mismo acto administrativo planes, programas y metodologías”.

Segundo os autores, o principal antecedente das Escolas públicas autogestionadas foi à criação do novo sistema de acesso aos cargos hierárquicos, com o Programa “Concurso de Directivos y Supervisores” (Lei nº 5056), que visava promover maior autonomia das escolas e melhorar a qualidade e eficiência dos resultados da educação em instituições com projetos educativos próprios (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002).

De acordo com Pelayes (2011), em sintonia com o processo de reorganização permanente do nível central de condução educacional, uma série de normativas foram produzidas re-estruturando as relações entre Estado e educação e deixando como saldo, entre outros, a perda de direitos dos professores.

De acordo com Torino, Iturrioz e Xifra (2002), durante o processo de adoção e implementação da Lei de Escolas Experimentais, membros do Centro de Implementação de Políticas Públicas para Equidade e o Crescimento (CIPPEC) da área de Política Educacional responsáveis por assessorar e colocar em marcha tais políticas estavam estudando o movimento de escola *charter*, ou *charter school*, dos Estados Unidos. De acordo com os autores, a província de San Luis apresentou algumas condições particulares que possibilitaram a implementação do modelo: intencionalidade política, capacidade orçamental, continuidade nas funções do Ministro da Educação, que há três anos realizava uma gestão orientada a incorporação de políticas de descentralização, autonomia escolar, modernização do setor público e avaliação de resultados.

Destacamos que o modelo de “Escuelas autogestionadas” é baseado nas escolas *charter*, ou *charter school*, dos Estados Unidos e constituiu a primeira experiência de autogestão da Argentina (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002; RODRÍGUEZ, 2000; MOSCHETTI, GOTTAU, 2016; PELAYES, 2011; FELDFEBER, JAIMOVICH, SAFORCADA, 2004).

Feldfeber, Jaimovich e Saforcada (2004) destacam que o modelo de Escolas Autogestionadas, apesar de inspirar-se no modelo de escolas *charter*, apresenta certas particularidades. Para as autoras, as particularidades estão mais relacionadas à forma de implementação do projeto do que ao modelo que as sustenta.

Em fevereiro de 1999 uma equipe de assessores do CIPPEC começou a trabalhar, no diagnóstico prévio, a implementação da primeira experiência de autogestão do país. A implementação do modelo começou no ano de 1999, mas as

escolas começaram a funcionar no ano 2000. Foi uma das reformas introduzidas durante a gestão de Héctor Torino no Ministério da Educação e Cultura da Província (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002).

Ainda em 1999, foi baixado o Decreto nº 2.562 (13 de agosto de 1999) que decreta no Art. 1º o estabelecimento do Regime de Escolas Experimentais no Sistema Educacional Provincial de acordo com a Lei nº 4.914 de 1991. O Art. 2º estabeleceu que a gestão das Escolas Experimentais fosse concessionadas a associações civis compostas exclusivamente por pessoas físicas.

Para Pelayes (2011), as Escolas Experimentais Autogestionadas de San Luis são um modelo transplantado de outra realidade, particularmente dos Estados Unidos e surge na Província com o nome de “Escuelas 2001” em um projeto de Lei apresentado pelo Executivo ao Legislativo em 1999 e que pela resistência dos professores, pais e alunos não pode ser sancionado. Mas como apontado o modelo foi aprovado na província por meio do Decreto Executivo nº 2.562. Para Feldfeber, Jaimovich e Saforcada (2004) a aprovação do projeto “Escuelas 2001” – teve como intuito superar o que o governo considerava a rigidez própria de um sistema centralizado e sobre-regulado.

As “Escuelas Autogestionadas” de San Luis são geridas integralmente por Associações Educacionais (associações civis sem fins lucrativos), por um período de cinco anos, por meio de um contrato. Essas associações têm a função de organizar o projeto pedagógico e cuidar da gestão da instituição, sendo também responsáveis pelos resultados pedagógicos obtidos, assim como pela administração financeira. As associações educacionais não podem estabelecer nenhum tipo de discriminação para o ingresso ou para a permanência dos alunos (Art. 4 do Decreto nº 2.562 de 1999).

Para Torino, Iturrioz e Xifra (2002), as escolas autogestionadas são escolas públicas e como tal garantem o respeito aos princípios de gratuidade e acesso universal e irrestrito. Estes autores destacam que as diferenças destas escolas das escolas públicas tradicionais são: “[...] diferentemente da escola pública tradicional, as Escolas Públicas Autogestionadas têm atribuições amplas na gestão pedagógica,

na composição da equipe de ensino e na administração de recursos” (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002, p.215. Tradução livre) ⁵². Os autores apontam que:

Desta forma, apesar de serem gerenciadas por entidades de direito privado - isto é, por associações civis sem fins lucrativos, denominadas Associações Educacionais - as Escolas Públicas Autogeridas pertencem ao setor de educação pública. Assim, possuem um caráter universal, laico, gratuito e irrestrito e, portanto, em nenhum caso podem coletar dinheiro sob a forma de taxa ou colaboração com as famílias para a educação oferecida aos seus filhos, assim, como nenhum aluno/a pode ser discriminado no acesso a estas escolas. De fato - e como previsto no sistema público tradicional - a corroboração de um excesso de demanda dá origem à seleção por sorteio das vagas disponíveis. Assim, é evidente que estas novas escolas em que o Estado se separa da gestão, mas não de seu âmbito fundamental de regulamentos, pois ainda dependem do Ministério da Educação da Província e, portanto, fazem parte do sistema da educação provincial (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002, p.215. Tradução livre) ⁵³.

Cabe destacar que os mesmos autores (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002), que também são os formuladores e implementadores do projeto de “Escuelas Autogestionadas” na Província de San Luis, assinalam diversas vezes ao longo do livro que as escolas integrantes deste modelo são escolas públicas, inclusive utilizam a nomenclatura “Escuelas Públicas Autogestionadas”. Narodowski (1999) trabalha na mesma perspectiva ao apontar que as escolas públicas autogestionadas na Argentina pertencem ao espaço público e estão atreladas ao princípio de gratuidade. Para este autor:

⁵² No original: “a diferencia de la escuela pública tradicional, las Escuelas Públicas Autogestionadas poseen amplias atribuciones en la gestión pedagógica, la composición del equipo docente y la administración de los recursos”

⁵³ No original: “De esta manera, pese a estar gestionadas por entidades de derecho privado – es decir, por asociaciones civiles sin fines de lucro, denominadas Asociaciones Educacionales – las Escuelas Públicas Autogestionadas pertenecen al sector público de la educación. De esta manera, poseen un carácter universal, laico, gratuito y irrestricto y, por tanto, en ningún caso pueden cobrar dinero en forma de cuota o colaboración a las familias por la educación brindada a sus hijos, así como tampoco ningún alumno/a puede ser discriminado en el acceso a la misma. De hecho –y tal como se prevé en el sistema público tradicional –la corroboración de un exceso de demanda da lugar a la selección por sorteo de las plazas disponibles. De esta forma, queda en evidencia que estas nuevas escuelas en las cuales el Estado se desliga de la gestión, pero no de su ámbito fundamental de regulaciones, aún dependen del Ministerio de Educación de la Provincia y, por lo tanto, forman parte del sistema de educación provincial”.

A implementação de escolas autogestionadas deve ser realizada no espaço público, garantindo o princípio da igualdade de oportunidades, e exercendo uma prática educativa baseada nas orientações doutrinárias tradicionais fundamentais da escola pública argentina e que uma vez lhe deu um lugar preponderante como agente de consolidação da justiça social: educação gratuita, obrigatória, laica e de qualidade para todos e para todas (NARODOWSKI, 1999, p.6-7. Tradução livre)⁵⁴.

Observa-se que, para os proponentes do projeto “Escuelas Autogestionadas”, as instituições participantes garantem a gratuidade, no entanto, Feldfeber (2003) e Pelayes (2011) destacam que a própria lei da província não fala em gratuidade da educação.

As Associações Educacionais foram constituídas com o fim específico de apresentar-se ao concurso público para eventualmente adquirir a responsabilidade administrativa das “Escuelas Autogestionadas” (Art. 3 e Art. 5 do Decreto nº 2.562 de 1999). Eram compostas de, no mínimo, três professores, pedagogos ou pessoas capazes de apresentar antecedentes no campo educacional e deviam apresentar um projeto que visasse propiciar uma nova forma de gestão das escolas públicas (Art. 4). Foi realizada uma chamada pública para apresentação e seleção dos projetos. Na inscrição, os representantes das Associações deveriam apresentar uma lista de documentos (Art. 6 e 7). Um Comitê Avaliador foi criado (Art. 11) e para a seleção das Associações Educacionais o Comitê Avaliador utilizou alguns critérios: idoneidade dos membros, o diagnóstico do contexto realizado e as potencialidades do Projeto Educacional Institucional apresentado e a defesa do projeto feita pelos membros da Associação Educacional (Art. 13 e 14).

As Associações Educacionais selecionadas pelo Comitê Avaliador obtiveram uma autorização de funcionamento que as permitia administrar a escola experimental por um período de cinco anos, ao qual no término deveriam participar de uma nova seleção (Art. 17). O Art. 19, do Decreto nº 2.562 de 1999, estabelece

⁵⁴ No original: “La implementación de las escuelas autogestionadas debe ser efectuada dentro del espacio público, garantizando el principio de igualdad de oportunidades, y ejerciendo una práctica educativa basada en las orientaciones doctrinarias tradicionales fundamentales de la escuela pública argentina y que otrora le brindaron un lugar preponderante como agente de consolidación de justicia social: educación gratuita, obligatoria, laica y de calidad para todos y para todas”

que se a avaliação é positiva, isto é, os resultados são favoráveis a Associação Educacional tem a renovação da autorização para gerir por um período de mais cinco anos.

Em relação à administração dos recursos, o Art. 21 do Decreto nº 2.562 de 1999, estabelece que:

Art. 21 - Nenhum tipo de tarifa poderá ser estabelecido para essas escolas.

O Estado Provincial garantirá e estará encarregado de financiá-las. Para o cumprimento desses propósitos, uma alocação será determinada por aluno ou Unidade de Subvenção Educativa (U.S.E.), que será entregue mensalmente às Associações Educacionais (SAN LUIS, 1999. Tradução livre) ⁵⁵.

Como podemos ver, o Estado é o responsável pelo financiamento do projeto. A Unidade de Subvenção Educativa (USE), definida com base na quantidade de alunos que frequentam o estabelecimento educacional, forma o orçamento mensal que recebe cada estabelecimento, por parte do Estado provincial para financiar seu funcionamento. De acordo com Yuli, Sosa e Briones (2004):

O financiamento do Estado é feito através de uma "alocação por aluno ou Unidade de Subvenção Educativa" (USE). É calculada a partir de um Valor Base Mensal por estudante de \$ 100 e **varia de acordo com o nível educacional, a localização da escola e a provisão ou não de construção pelo Estado (é possível esclarecer que todos os edifícios onde estas escolas funcionam foram facilitados ou construídos pelo Estado)**. As escolas rurais ou de alto risco recebem um agregado de 20% para a USE básico (YULI, SOSA, BRIONES, 2004, p.95. Tradução livre) ⁵⁶.

⁵⁵ No original: "Art. 21.- No podrá establecerse ningún tipo de arancel para estas escuelas. El estado provincial garantizará y tendrá a su cargo el financiamiento de las mismas. Para el cumplimiento de dichos fines, se determinará una asignación por alumno o Unidad de Subvención Escolar (E.S.E.), que será entrega mensualmente a las Asociaciones Educacionales".

⁵⁶ No original: "El financiamiento estatal se realiza a través de una «asignación por alumno o Unidad de Subvención Escolar» (USE). Se calcula a partir de un Monto Base Mensual por alumno de \$100 y varía de acuerdo al nivel educativo, la ubicación de la escuela y la provisión o no de edificio por parte del Estado (es dable aclarar que todos los edificios donde funcionan estas escuelas fueron facilitados o construidos por el Estado). Las escuelas rurales o de alto riesgo social reciben un agregado del 20% a la USE básica".

A Associação Educacional responsável pela escola poderia utilizar tais recursos sem prestar contas de acordo com o que considerasse melhor, desde que garantisse o cumprimento do Projeto Educativo Institucional (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002). Pelayes (2011) afirma que esse modelo inaugura uma nova forma de financiar a educação, não mais pela oferta onde o Estado criava, organizava e financiava independentemente do número de alunos, mas o financiamento pela demanda, o Estado financia a instituição de acordo com o número de alunos e ela deve cumprir as funções que antes eram do Estado. Narodowski (1999), ao contrário, afirma que segue sendo a oferta à unidade de alocação do gasto educacional:

Ao contrário do modelo *voucher*, em escolas públicas autogeridas é a oferta e não a demanda que continua sendo uma unidade de alocação de gastos, bem como o que vem acontecendo na Argentina com as escolas públicas tradicionais há mais de um século. Mais esquematicamente, no que diz respeito à origem e movimentação de recursos do Estado, o sistema escolar autogestionado tem muitas semelhanças com o modelo tradicional e praticamente nenhum com o sistema de subsídio estatal à demanda por meio de *vouchers* (NARODOWSKI, 1999, p. p.10) ⁵⁷.

Em relação aos salários docentes, o Art. 25, do Decreto nº 2.562, de 1999, estabelecia que, do total de fundos recebidos pela Associação Educacional, 85% poderiam ser investidos em salários docentes e o restante em capacitação, equipamentos, bens de consumo e outras despesas consideradas necessárias. Foi estipulado, também, que os salários docentes que não podiam ser inferiores ao dos professores do sistema público e nem superar em mais de 50% (Art. 29 Decreto nº 2.562 de 1999), este artigo regulamenta também o regime de trabalho dos docentes e estabelece que:

⁵⁷ No original: “Al contrario del modelo voucher, en las escuelas públicas autogestionadas es la oferta y no la demanda la que sigue siendo unidad de asignación del gasto al igual que lo que viene aconteciendo en la Argentina con las escuelas públicas tradicionales desde hace más de un siglo. Más esquemáticamente, en lo relativo al origen y el movimiento de los recursos provenientes del Estado, el sistema escolar autogestionado guarda muchas similitudes con el modelo tradicional y prácticamente ninguna con el sistema de subsidio estatal a la demanda por medio de *vouchers*”

O pessoal das escolas experimentais não terá nenhuma dependência de trabalho com o Estado. Serão funcionários das Associações Educacionais, que gozarão de total liberdade para adaptar seu regime de trabalho às particularidades da carreira docente (SAN LUIS, 1999. Tradução livre)⁵⁸.

Como podemos observar, o pessoal docente dessas instituições não tem dependência laboral nenhuma com o Estado, assim o Estado se exime de mais uma responsabilidade.

O Art. 31 do Decreto nº 2.562 de 1999 estabelece que será responsabilidade do Ministério de Governo e Educação organizar um sistema de apoio e orientação para escolas experimentais, além de organizar um sistema de supervisão contínua e sistemático do cumprimento das metas de aprendizagem, da gestão dos recursos financeiros, assim como dos aspectos normativos e legais. O Estado provincial continua sendo o responsável primeiro do sistema educacional. As “Escuelas Públicas Autogestionadas” devem cumprir os objetivos e princípios previstos pelo Sistema de Educação Provincial.

Ao Estado cabe à função de controlar, de auditar em forma integral o funcionamento das escolas de gestão concessionada, o Estado é o regulador, e tem como funções ainda: definir em função da demanda da população e das possibilidades do Sistema Educacional Provincial a criação de novas escolas autogestionadas, determinando quantidade e lugar das novas escolas, assegurar concurso transparente de acesso à gestão das escolas, assegurar o financiamento total e contínuo dos novos estabelecimentos, criar um sistema de apoio e supervisão de aspectos pedagógicos e financeiros (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002).

Para Narodowski (1999) as escolas autogestionadas:

[...] têm, por definição, mecanismos rígidos de controle para a gestão institucional, então seria mais fácil para a instituição reguladora (o Estado, ou em sua ausência, qualquer órgão descentralizado de avaliação, auditoria e / ou controle) identificar os comportamentos discriminatórios e fornecer soluções para alcançar a inclusão de todas as crianças e

⁵⁸ No original: “El personal de las escuelas experimentales no tendrá dependencia laboral alguna con el Estado. Serán empleados de las Asociaciones Educacionales, las que gozaran de plena libertad para adaptar su régimen laboral a las particularidades de la carrera laboral docente”.

jovens no sistema educacional (NARODOWSKI, 1999, p.6. Tradução livre) ⁵⁹.

Destacamos que o Estado Provincial de San Luis delegou a auditoria e avaliação das primeiras “Escolas Públicas Autogestionadas” ao Centro de Implementação de Políticas Públicas para Equidade e o Crescimento (CIPPEC), para o período de junho de 2000 a dezembro de 2001.

Após todo o processo aqui descrito, em março de 2000, três escolas foram inauguradas (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002). Pelayes (2011) destaca que cinco escolas começaram a funcionar em 2000 e outras três em 2001. E depois destas, oito escolas criadas cuja licença foi outorgada por licitação, uma escola privada foi agregada e convertida em autogestionada.

O programa de “Escuelas Autogestionadas” começou com 5 escolas – 2196 vagas, segundo os autores, houve 2376 solicitações, isto é, um número superior ao número de vagas. De acordo com eles, após o período de inscrição dos alunos as Associações iniciaram o período de busca por profissionais docentes, por meio de um processo de seleção: primeiro concurso público de docentes, cujo requisito era o título/habilitação necessária, depois deram início as entrevistas e algumas escolas terminaram o processo com a capacitação dos professores selecionados. O número de candidatos docentes foi superior ao número de vagas: 120 selecionados de 551 candidatos (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002).

Vale destacar que essas informações, apresentadas pelos propositores do programa, não foram encontradas disponíveis no sítio oficial da Província de San Luis nem no do Ministério da Educação da Província, nem nos documentos analisados, o que é de se estranhar. Encontramos uma referência em uma notícia do jornal “La Nacion” *online* de 01/10/2000 que pontua que em março de 2000 a província de San Luis colocou em marcha um sistema de autogestão em cinco escolas e que na data da reportagem contava com 2300 alunos matriculados.

⁵⁹ No original: “[...] poseen por definición estrictos mecanismos de control de la gestión institucional, por lo que sería más fácil para la institución reguladora (el Estado, o en su defecto algún organismo descentralizado de evaluación, auditoría y/o control) identificar los comportamientos discriminatorios y aportar soluciones para lograr la inclusión de todos los niños y jóvenes al sistema educativo”.

No que concerne aos resultados das “Escuelas Autogestionadas”, Torino, Iturrioz, Xifra (2002) apontam que:

[...] as Associações Educacionais que governam as Escolas Públicas Autogestionadas são totalmente responsáveis pelo funcionamento e resultados das instituições educacionais sob sua responsabilidade; assim, devem estabelecer padrões quantitativos e qualitativos de seu desempenho, a fim de tornar seu gerenciamento mensurável em face de auditorias periódicas realizadas pelo Estado provincial. A partir do estabelecimento de tais normas, o governo provincial supervisionará o cumprimento dos objetivos propostos e o correspondente relacionamento com os respectivos Projetos Educacionais Institucionais. Frente ao caso em que se verifiquem de forma contínua resultados insatisfatórios no desempenho dos alunos, a violação dos princípios da educação pública ou mesmo desvio de fundos públicos atribuídos pelo Estado Provincial poderá penalizar a instituição, e até mesmo revogar a autorização da administração; garantido, em todos os casos, a continuidade da prestação do serviço educativo (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002. p.222-223. Tradução livre)⁶⁰.

Feldfeber (2003) também destaca que as Associações Educacionais são responsáveis pelos resultados pedagógicos obtidos, assim como pela administração financeira da instituição. Tais Associações são responsáveis por promover uma educação de qualidade, para isso, deverão elaborar seus Projetos Educacionais Institucionais com o fim de propor linhas de ação e os objetivos concretos a alcançar. A autora aponta que resultados insatisfatórios no desempenho dos alunos e a utilização indevida dos fundos são critérios utilizados para considerar a revogação da autorização de funcionamento das “Escuelas Autogestionadas”.

⁶⁰ No original: “[...] las Asociaciones Educacionales que gobiernan las Escuelas Públicas Autogestionadas son plenamente responsables por el funcionamiento y los logros de las instituciones educativas a su cargo; es así que deben establecer estándares cuantitativos y cualitativos de su rendimiento, a los efectos de volver medible su gestión ante las auditorias periódicas efectuadas por el Estado provincial. A partir de la fijación de tales estándares, el Estado provincial supervisará el cumplimiento de los objetivos planteados y la correspondiente relación con los respectivos Proyectos Educativos Institucionales. Frente al caso en que se verifiquen en forma continuada resultados insatisfactorios en el desempeño de los alumnos, el incumplimiento de los principios de la educación pública o aún un uso indebido de los fondos públicos asignados el Estado Provincial podrá sancionar a la institución hasta el grado de revocar la autorización de la gestión; garantizando, en todos los casos, la continuidad de la prestación del servicio educativo”.

Não há documentos disponíveis no sítio oficial da província ou no do Ministério da Educação da Província de San Luis. Os trabalhos analisados aqui também não fazem referência a esses documentos, pontuam apenas o que prescreve a lei sobre os resultados pedagógicos e administrativos das Associações educacionais que gerenciam as escolas, conforme mencionamos acima.

Segundo Torino, Iturrioz, Xifra (2002), a proposta de “Escuelas Autogestionadas” enfrentou oposição dos Sindicatos docentes, pois terminava com a condição de empregados estatais dos trabalhadores membros das escolas públicas autogestionadas. Sofreu crítica, também, dos partidos opositores do governador de San Luis. Rodriguez (2000) também aponta a resistência dos professores ao Projeto, pois o Estado deixa de ser responsável pela educação pública, não estabelece critérios de qualidade, financia projetos privados com dinheiro público, entre outras críticas.

Em síntese, podemos dizer que as “Escuelas Autogestionadas” gozam de autonomia pedagógica e de gestão, recebem fundos públicos por aluno matriculado, mas são administradas por associações civis sem fins de lucro e foram criadas para promover inovação e qualidade educacional, isso a nível de discurso.

De acordo com Torino, Iturrioz, Xifra (2002) as “Escuelas Autogestionadas” são similares às escolas que nasceram na Holanda, décadas atrás e na Austrália no início dos anos 1990 e as escolas *charter* dos Estados Unidos em 1991. A diferença apontada das “Escuelas Autogestionadas” com as “clássicas charters” é que na Argentina as “Escuelas Autogestionadas” estão a cargo de entidades sem fins de lucro, enquanto nos Estados Unidos a grande maioria tem fim lucrativo.

Para Franzini (2006), as escolas autogestionadas têm menor margem para funcionar do que as escolas *charter*, pois no modelo de escolas autogestionadas é o governo provincial e sua normativa o responsável por prescrever a autorização de funcionamento, a localização geográfica, o nível e a modalidade atendida, a eleição da estrutura, definição dos deveres e direitos, mecanismos de inscrição e de distribuição de vagas, definição do sistema e critérios de avaliação, enquanto no modelo *charter* estes elementos dependem fundamentalmente do nível institucional.

Moschetti e Gottau (2016) apontam que, após aprovação do Projeto por Decreto Provincial (Decreto nº 2.562 de 1999), originou apenas nove escolas que funcionaram por sete anos sob o marco regulatório original.

3.3.2.1 Outras experiências pós projeto “Escuelas Autogestionadas”

A tendência de políticas descentralizadoras adotadas em San Luis iniciou com as “Escuelas Autogestionadas” e teve continuidade com o Fundo Educativo Aplicado. A Lei nº 5195 de 11 de fevereiro de 2000 – que criou o Fundo Educativo para Estabelecimento Escolar de Gestão Estatal: “[...] destinado a cobrir financeiramente substituições, insumos em geral, serviços, projetos especiais, capacitação de professores [...] O fundo previsto é integrado com a contribuição estatal previsto no orçamento” (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002, p.197. Tradução livre)⁶¹.

A lei de 2000 foi regulamentada através dos Decretos nº 989/2000 e nº 3228/2000. Segundo os autores:

A implementação do Fundo Educacional é realizada por Chamada Pública através dos órgãos do Ministério da Cultura e Educação com um período de divulgação e apresentação do projeto. A seleção dos projetos é feita através de um júri com membros titulares e suplentes e se definem as características dos projetos (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002, p.197)⁶².

De acordo com os autores, o sistema de administração dos recursos orçamentários fica sob a responsabilidade dos Conselhos Internos Escolares. Os Conselhos são formados pela autoridade máxima do estabelecimento escolar, um docente do estabelecimento e um pai de aluno da escola. Ao conselho cabe elaborar, analisar e discutir um projeto de gestão orçamentária do Fundo Educativo de forma anual, este é responsável também pela gestão dos fundos e devem prestar contas documentadas de seu investimento mensal, requisito este obrigatório para receber mais fundos.

⁶¹ No original: “destinado a cubrir financieramente suplencias, consumos en general, servicios, proyectos especiales, capacitación de los docentes [...] El fondo previsto se integra con el aporte estatal previsto presupuestariamente”

⁶² No original: “La implementación del Fondo Educativo se realiza por Convocatoria Pública a través de los órganos del Ministerio de Cultura y Educación con plazo de difusión y de presentación de proyecto. La selección de los proyectos se hace a través de un jurado con miembros titulares y suplentes y se definen las características de deberán tener los proyectos”.

Segundo Pelayes (2011), a Lei estabelecia que a implementação do Fundo Educativo se fizesse de forma gradual e experimental, sendo o ingresso de forma voluntária e solicitada pelo estabelecimento educacional. O Executivo se reservaria a seleção de estabelecimentos que estivessem capacitados para a gestão orçamentária e gestão autônoma e responsável.

Para implementação do fundo, 14 escolas foram selecionadas, de 34, para integrar o Projeto de Fundo Educativo. Deveriam realizar um diagnóstico inicial: "O projeto deveria indicar, com base no diagnóstico feito, o planejamento proposto para o investimento dos recursos recebidos pelo Estado" (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002, p.198. Tradução livre)⁶³.

O Fundo Educativo Aplicado (fundo alocado pelo Ministério) constituía dinheiro para pagar serviços, manter a escola, o que possibilitou economia importante com esses gastos. Permitia também a seleção de docentes "substitutos" e o pagamento destes, o que levou a diminuição das licenças. Este fundo possibilitou ainda a compra de vídeo gravadores, fotocopiadoras e material didático que os professores precisavam (TORINO, ITURRIOZ, XIFRA, 2002; PELAYES, 2011). Os pais participavam do Conselho Escolar Interno que prestava contas dos fundos.

Para Torino, Iturrioz, Xifra (2002), o fundo possibilitou um processo de descentralização e um espaço de participação da comunidade escolar. Os autores indicam que, para as diretoras das escolas, participar do Programa de Fundos possibilitou ter maior autonomia na gestão da escola. Para algumas se a comunidade educativa houvesse permitido teriam adotado a proposta de "Escuelas Autogestionadas".

Já o Decreto nº 2.343 de 2002 possibilitou a conversão de qualquer escola pública de gestão estatal ou privada subsidiada em uma escola autogestionada. O objetivo de conversão/ incorporação ao Regime de Escolas Experimentais Autogestionadas de acordo com o Art. 2 de tal Decreto é:

Art. 2- De acordo com o estabelecido no Art. 1, as instituições educacionais convertidas segundo os postulados deste decreto, serão consideradas Escolas Experimentais

⁶³ No original: "El proyecto debía indicar, en base al diagnostico efectuado, la planificación propuesta para la inversión de los fondos recibidos por parte del Estado"

Autogestionadas da Província de San Luis e terão o objetivo de promover novas formas de prestação do serviço da educação pública, melhorar a qualidade educacional dos diferentes níveis e tipos de educação, estimular a inovação de técnicas de ensino e promover a igualdade de oportunidades para crianças e jovens na província de San Luis (SAN LUIS, 2002. Tradução livre) ⁶⁴.

De acordo com esse artigo, tal conversão possibilita novas formas de prestação da educação pública e, portanto, sua melhoria. As escolas públicas tradicionais que desejassem integrar o Projeto de Escolas Autogestionadas deveriam apresentar uma carta de intenção, formar uma Associação Educacional com uma Associação Civil sem fins lucrativos cujo único objetivo seria gerir a escola convertida e apresentar um projeto pedagógico (Art. 5 do Decreto nº 2.343 de 2002). Os professores da escola convertida poderiam escolher se continuavam como empregados do Estado Provincial ou como empregados da Associação Educacional (Art.6 e 7). Já os diretores da escola pública tradicional que fosse convertida em Escola Experimental Autogestionada deveriam renunciar ao cargo hierárquico que possuíam no estabelecimento (Art. 8).

Já as escolas públicas de gestão privada subvencionadas que desejassem tornarem-se Escolas Experimentais Autogestionadas deveriam formar uma Associação Educacional com uma Associação Civil sem fins lucrativos, apresentar um projeto pedagógico, um plano de cancelamento de dívidas e um novo estatuto (Art. 9 do Decreto nº 2.343).

Segundo Pelayes (2011), devido à importante resistência exercida por professores e pais a Ministra da Educação renunciou e o Decreto de conversão ficou sem efeito.

Pelayes (2011) aponta, ainda, que em janeiro de 2003, o governo provincial novamente voltou a atacar a escola pública, através do Decreto nº 156/03-MCyE, que criou as “Escuelas Experimentales Desconcentradas” cujo objetivo era tornar precisa a organização e administração de estabelecimentos públicos de ensino

⁶⁴ No original: “Art. 2- De acuerdo a lo establecido en el Art. 1, las instituciones educativas que se conviertan conforme los postulados del presente decreto, se considerarán Escuelas Experimentales Autogestionadas de la Provincia de San Luis y tendrán por objeto promover formas nuevas de brindar el servicio de educación pública, mejorar la calidad educativa de los distintos niveles y tipos d educación, estimular la innovación de técnicas de enseñanza y promover la igualdad de oportunidades para los niños y jóvenes de la provincia de San Luis”.

públicos localizados em complexos de desenvolvimento urbano recentes e/ou futuros. Para criação dessas escolas, o governo recorreu à mesma Lei que serviu de base para a criação das Escolas Experimentais Autogestionadas, a Lei nº 4.914 de 1991 de criação de Escolas Experimentais. Em relação ao regime financeiro, as “Escuelas Experimentales Desconcentradas” recebem uma subvenção por aluno e tem as faculdades administrativas concedidas pela Lei de Contabilidade da Província.

Ainda em 2003 foi implementada na Província de San Luis uma proposta muito similar a dos *vouchers* através dos “Bonos de Equidad Educativa” (FELDFEBER, JAIMOVICH, SAFORCADA, 2004).

Em 2004 (21 de abril) foi aprovada na Província de San Luis a Lei nº II-0036-2004 (5549), Lei de Educação Pública de Gestão Privada. Tal Lei regula a Educação Pública de Gestão Privada formada por colégios, escolas e institutos (Art. 1). Os Institutos de Gestão Privada estarão a cargo de entidades sem fins lucrativos e o Estado apoiará mediante “contribuição subsidiária, cuja afetação e uso serão controlados para garantir a equidade do Sistema Educacional” (Art.2) (SAN LUIS, 2004. Tradução livre) ⁶⁵. O Art. 12 desta Lei trata da contribuição subsidiária garantida pelo Estado:

Art. 12 - Dada a exclusão do propósito de lucro no Sistema Educacional Provincial, a Contribuição Estatal Subsidiária (AES) mencionada nos Artigos 2 e 7, inciso b), é definido de acordo com as seguintes variáveis:

a) **Contribuição Estatal Subsidiária Básica:** destina-se ao custo da planta Pessoal Orgânico-Funcional. POF (Planta Pessoal Orgânico-Funcional de Pessoal) significa a alocação e distribuição de pessoal definido para as escolas de gestão estatal. Estará sujeito ao número de estudantes por curso, oficialmente estabelecido [...];

b) **Contribuição Estatal Subsidiária de Equidade ou Bônus Educacional,** para aqueles alunos cujos pais não podem fazer a contribuição acima mencionada complementar, devido insuficiência de recursos devidamente verificados. Esta contribuição pode ser atribuída: b.1: Alunos anteriormente beneficiados por bolsas de estudo dos Institutos Educacionais de Gestão Privada (IEGP), b.2: Para alunos das Escolas Públicas de gestão estatal a quem os Institutos Educacionais

⁶⁵ No original: “[...] aporte subsidiario, cuya afectación y uso controlará para asegurar la equidad del Sistema Educativo”.

de Gestão Privada (IEGP) podem inscrever de acordo com sua capacidade disponível [...];

c) Contribuição Estatal Subsidiária de Incentivo à Qualidade Educacional. O Estado pode incentivar o progresso e a melhoria da qualidade educação, que será aplicado durante o ano calendário seguinte àquele da avaliação feita com base nos relatórios que serão exigidos do Institutos Educacionais de Gestão Privada (IEGP) [...] (SAN LUIS, 2004. Tradução livre)⁶⁶.

Como é possível observar há diferentes modelos de subsídios estatais as instituições privadas na Província de San Luis. O Art. 13 – Lei nº II-0036-2004 (5549), Lei de Educação Pública de Gestão Privada – estabelece que para obter os benefícios do Art. 12 os Institutos Educacionais de Gestão Privada devem ter dois anos de funcionamento e relatório favorável da Agência de Aplicação Específica, tendo em conta a necessidade de novos estabelecimentos de ensino na área e o Art. 17 estabelece que os Institutos precisam prestar contas mensalmente a Autoridade de Aplicação da contribuição recebida.

Os professores dos Institutos Educacionais de Gestão Privada, assim como os professores dos estabelecimentos integrantes do Programa Fundo Educativo ou das Escolas Autogestionadas, podem ingressar e sair de um regime ao outro e obter licença de cinco anos, sem vencimentos (Art. 19). Os Institutos Educacionais de Gestão Privada (IEGP) terão livre designação e promoção do pessoal docente, diretivo (Art.20 da Lei nº II-0036-2004 (5549)).

Como mostramos neste capítulo, a Argentina mantém um sistema de subvenção estatal a estabelecimentos educacionais privados, em que cada

⁶⁶ No original: "ARTICULO 12.- Dada la exclusión de la finalidad de lucro en el Sistema Educativo Provincial, el Aporte Estatal Subsidiario (AES) mencionado en los Artículos 2º y 7º Inciso b), se define en función de las siguientes variables: a) Aporte Estatal Subsidiario Básico: Está destinado al costo de la planta Orgánico-Funcional de personal. Se entenderá por "POF" (Planta OrgánicoFuncional de Personal) la dotación y distribución del personal definida paralas escuelas de gestión estatal. La misma estará sujeta al número dealumnos por curso, establecida oficialmente [...] b) Aporte Estatal Subsidiario de Equidad o Bono Educativo, para aquellos alumnos cuyos padres no puedan realizar el referido aporte complementario, por insuficiencia de recursos debidamente verificada.-Este aporte podrá destinarse: b.1: A los alumnos anteriormente beneficiados por becas de los Institutos Educativos de Gestión Privada (IEGP).-b.2: A alumnos provenientes de Escuelas Públicas de Gestión Estatal a quiénes los Institutos Educativos de Gestión Privada (IEGP) podrán inscribir según su capacidad disponible [...] c) Aporte Estatal Subsidiario de Incentivo a la Calidad Educativa.-El Estado podrá incentivar el progreso y mejoramiento de la calidad educativa, que se aplicará durante el año calendario siguiente al de la evaluación efectuada en base a los informes que les serán exigidos a los Institutos Educativos de Gestión Privada (IEGP) [...]"

província é responsável por regular tal sistema e definir os critérios de participação. A Província de San Luis é uma província interessante para estudo, pois como vimos, nos últimos anos, adotou diferentes programas “inovadores” que visavam à melhoria da educação e que as escolas privadas recebiam e recebem subsídio estatal.

No capítulo seguinte discutimos as diferentes configurações do público e do privado na educação brasileira e argentina, tendo como base os sistemas de subvenção estatal a instituições privadas.

4 CONFIGURAÇÕES DO PÚBLICO E DO PRIVADO NA EDUCAÇÃO: PROGRAMA BOLSA CRECHE E “ESCUELAS AUTOGESTIONADAS”

Nos capítulos precedentes, analisamos como as legislações (Constituição Federal e Lei Geral de Educação) brasileiras e argentinas apresentam/ definem educação pública e privada. Exploramos também como se organizam os sistemas de subsídios estatais às instituições privadas, destacando dois: no Brasil, o Programa Bolsa Creche e na Argentina, o Projeto de “Escuelas Autogestionadas”.

Neste capítulo, discutiremos as configurações do público e do privado na educação – com ênfase nos programas Bolsa Creche e projeto “Escuelas Autogestionadas”, apontando as principais semelhanças e diferenças nos dois modelos, considerando contextos socioculturais tão distintos.

No quadro abaixo apresentamos as principais características dos dois programas/ projetos de subvenção estatal às instituições privadas:

Quadro 27: Características Programa Bolsa Creche e Projeto “Escuelas Autogestionadas”

	Programa Bolsa Creche (município de Limeira – SP - BRASIL)	Projeto “Escuelas Autogestionadas” (Província de San Luis - ARGENTINA)
Leis	Lei Municipal nº 3.649 de 2003 Decreto Municipal nº 318, de 18 de outubro de 2007,	Lei nº 4.914 de 1991 - Lei de Escolas Experimentais. Decreto nº 2.562 (13 de agosto de 1999) estabelece o Regime de Escolas Experimentais no Sistema Educacional Provincial de acordo com a Lei nº 4.914 de 1999
Ano de início	2007	2001
Natureza das instituições	Privadas com e sem finalidade lucrativa	Públicas de gestão estatal ou gestão privada
Gestão	Privada	Privada - Associações Educacionais (Associações civis sem fins de lucro)
Instrumento jurídico	Termo de Concessão	Contrato - “Compromiso de Escuela de Calidad”
Etapas atendidas	Educação Infantil	Educação inicial, primária e secundária
Formato de subsídio	<i>Per capita</i> mensal (vaga disponibilizada e ocupada) pago a cada instituição	Alocação por aluno – Unidade de Subvenção Educativa (U.S.E.), que é

	privada integrante do Programa	entregue mensalmente às Associações Educacionais
Prestação de contas	Ofício atendendo ao disposto no inciso IV, do art. 3º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010, quando a situação assim exigir; Controle de frequência, conforme disposto no inciso X, do art. 3º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010; Relatório circunstanciado, a fim de atender o disposto no Parágrafo Único do art. 7º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010, quando for o caso; Relatório mensal de suas atividades, dirigido ao Agente de Desenvolvimento Educacional responsável pela concessionária.	Associação Educacional responsável pela escola pode utilizar os recursos sem prestar contas de acordo com o que considera melhor, desde que garanta o cumprimento do Projeto Educativo Institucional.
Justificativa para adoção	Atendimento a demanda	Inovação (pedagógica e didática) e melhoria da educação
Regulação por parte do Estado	Secretaria Municipal da Educação, através da Diretoria Técnica de Planejamento – Agentes de Desenvolvimento Educacional – supervisionará o serviço oferecido pelas instituições, elaborando normas e zelando pelo bom atendimento das crianças bolsistas.	Ministério de Governo e Educação deve organizar um sistema de apoio e orientação para escolas experimentais, além de organizar um sistema de supervisão contínua e sistemático do cumprimento das metas de aprendizagem, da gestão dos recursos financeiros, assim como dos aspectos normativos e legais (Art. 31 do Decreto nº 2.562/99).

Fonte: a autora com base nos dados coletados.

Os dois programas/ projetos são regulamentados por normativas específicas (Leis e Decretos). Destacamos que as legislações brasileiras (CF/88 e a LDB) não regulamentam o repasse de recursos às instituições com finalidade lucrativa, no entanto, o Programa Bolsa Creche repassa recursos instituições dessa natureza, Azevedo e Borghi (2015) supõem que as prefeituras interpretaram tanto a Constituição Federal quanto a LDB (os artigos 70, VI, e 77, § 1º) de forma

equivocada, como um permissivo legal para a criação de programas deste formato. Salientamos, ainda, que o Fundeb também não autoriza o repasse de recursos públicos às instituições privadas com fins lucrativos.

Ambos os programas – Bolsa Creche e “Escuelas Autogestionadas” – apresentam instrumentos jurídicos que regulam a concessão, no caso do primeiro é o Termo de Concessão e no segundo o “Compromiso de Escuela de Calidad”. Azevedo e Borghi (2015), ao analisarem o Termo de Concessão do Programa Bolsa Creche, entre outros instrumentos jurídicos que regulam o repasse de recursos públicos às instituições privadas, destacam que o objeto do mesmo é a concessão de bolsa, para as autoras, o instrumento recebeu o *nomen juris* de concessão não por referir-se ao instituto jurídico da concessão administrativa⁶⁷, mas porque objetiva conceder vagas na forma de bolsas de estudos às crianças da educação infantil.

O Programa Bolsa Creche atende especificamente a educação infantil e o projeto “Escuelas Autogestionadas” atende a educação inicial, primária e secundária. Observamos, então, uma distinção entre os programas no que diz respeito à extensão. No Brasil, os programas de compra de vagas em instituições privadas têm sido mais frequentes na educação infantil, como é o caso do Bolsa Creche, e na educação superior, como é o caso do Programa Universidade para Todos (ProUni). Alguns autores (RODRIGUEZ, 2000; MOSCHETTI, GOTTAU, 2016; PELAYES, 2011; FELDFEBER, JAIMOVICH, SAFORCADA, 2004, entre outros) consideram o projeto “Escuelas Autogestionadas” a primeira experiência de autogestão da Argentina.

Ambos iniciaram na década de 2000, o da Argentina no começo e o do Brasil mais ao final. Os dois surgiram, como apresentado nos capítulos 2 e 3, em contextos de transformações e reformas educacionais. Para implementação de tais projetos, o Estado lançou mão de mecanismos legais já existentes e aprovou outros que possibilitassem a execução. Observa-se que nesses dois programas/ projetos a oferta educacional é gratuita (assim voga as leis que os estabelecem), no entanto, o Estado se desresponsabiliza de uma de suas funções básicas/ primordiais que é a oferta da educação e assume um papel secundário de financiador e regulador/

⁶⁷ Concessão Administrativa – regulamentada pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, lei essa que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Na concessão administrativa, os interesses são opostos e contraditórios.

avaliador de tais políticas. Peroni (2009) e Adrião *et al.* (2009) chamam tal conjuntura de redefinição do papel do Estado. Azevedo e Borghi (2015) explicitam que a transferência de responsabilidade do setor público para o setor privado faz com que o setor privado fique comprometido a assumir toda execução do atendimento. Destacam as autoras que resta à prefeitura, no caso do Programa Bolsa Creche, a responsabilidade de colaborar e apoiar a realização dos fins a que se destina o instrumento jurídico firmado. Ainda a respeito da transferência de responsabilidade, Azevedo e Borghi (2015, p.468) explicitam que:

Essa clara transferência de responsabilidades do setor público para o privado segue, exatamente, a mesma direção daquilo que se propunha na Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Sob o argumento de que o Estado é ineficiente e burocrático para dar conta de todas as responsabilidades a ele atribuídas, o melhor caminho seria transferir o planejamento e a prestação do atendimento à esfera privada.

Tal perspectiva aparece na adoção do Bolsa Creche – supervisão do serviço oferecido pelas instituições privadas, e mais claramente na do projeto “Escuelas Autogestionadas” – supervisão das metas de aprendizagem, da gestão dos recursos e dos aspectos normativos. Para Freitas (2016), essas políticas de avaliação por resultados/ metas, responsabilização, estão pautadas no:

[...] modelo de gestão considerado eficaz [que] é o da iniciativa privada, cujo centro está baseado em controle e responsabilização, ou seja, em processos de fixação de metas objetivas submetidas a avaliação e divulgação, associadas a prêmio ou punição, na dependência dos resultados obtidos (FREITAS, 2016, p.140).

No caso dos programas/ projetos analisados, se seus resultados são aprovados (pela prefeitura e pela Província), eles têm o direito de continuar funcionando e recebendo os recursos públicos, mas toda responsabilidade pelo bom funcionamento e atendimento é das próprias instituições privadas no Brasil e de gestão privada na Argentina. Para Freitas (2016), as políticas de avaliação por resultado e responsabilização viabilizam a privatização da educação, para ele, a privatização é a destinação final de tais políticas. No próximo tópico aprofundaremos a discussão sobre a relação: políticas de subvenção e privatização da educação.

Os dois programas garantem oferta gratuita, assim, as escolas integrantes do Bolsa Creche e das “Escuelas Autogestionadas” não podem cobrar mensalidades ou qualquer tipo de tarifa dos alunos. No caso específico do Programa Bolsa Creche, de Limeira, as escolas concessionárias não podem cobrar mensalidade dos alunos bolsistas, pois são financiados pelo Estado, mas a instituição pode ter atendimento privado junto com o atendimento pelo Programa (atendimento misto). No caso das “Escuelas Autogestionadas”, elas têm financiamento total por parte do Estado e não podem cobrar mensalidades, nem estabelecer mecanismos seletivos de ingresso e devem estar abertas a toda a comunidade. Feldfeber, Jaimovich e Saforcada (2004) e Pelayes (2011) destacam, no entanto, que a própria Constituição da província de San Luís não fala em gratuidade, o que deixa margem para algum tipo de cobrança.

No caso do Programa Bolsa Creche, existem critérios estabelecidos na própria lei para que as famílias possam participar do Programa (I - Manter residência no Município de Limeira; II - Estar empregado; III Não possuir renda superior a 4 (quatro) salários mínimos - Art. 4 do Decreto nº 420, de 30 de dezembro de 2010). Como já apontamos (OLIVEIRA, 2013), o decreto municipal se contrapõe ao direito à educação infantil garantido pela CF/88, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela LDB/96, que não estabelece nenhum critério para o acesso. Para Atria (2009), educação pública significa educação aberta a todos sem discriminação.

Como explicitamos anteriormente, o financiamento das instituições educacionais do Programa Bolsa Creche e do projeto “Escuelas Autogestionadas” acontece mensalmente através do subsídio estatal por cada aluno matriculado (*Per capita* no Bolsa Creche e U.S.E nas “Escuelas Autogestionadas”). Pontuamos, em Oliveira (2013), que a adoção de programas do tipo Bolsa Creche é mais econômico às prefeituras do que o atendimento direto nas instituições públicas, o que constitui uma justificativa para muitas prefeituras adotarem programas de subvenção para o atendimento da educação infantil, no entanto, também afirmamos a partir dos dados empíricos analisados, que as condições de oferta das instituições privadas que recebem os subsídios são inferiores aos das escolas municipais analisadas, o que se constitui um grande problema para o atendimento das crianças pequenas. Adrião *et al.* (2009) também já pontuaram as diferenciações nos custos, em que os gastos por aluno em alguns municípios são inferiores aos gastos por aluno da instituição conveniada concessionária e, em outros casos, é nítida a

economia dos municípios com os programas de subvenção estatal às instituições privadas.

As “Escuelas Autogestionadas” gozam de certo grau de autonomia acadêmica, assim como de funcionamento/ administração financeira, tanto que a Associação Educacional responsável pela escola pode utilizar os recursos sem prestar contas, de acordo com o que considera melhor, desde que garanta o cumprimento do Projeto Educativo Institucional. Já as instituições integrantes do Programa Bolsa Creche precisam prestar conta a Secretaria Municipal da Educação por meio de Ofício, Controle de frequência e relatório circunstanciado.

No que concerne à autonomia das “Escuelas Autogestionadas”, o Decreto do regime explicita que objetivo das mesmas é promover a inovação e a qualidade educacional. Feldfeber (2003) aponta que surgiu mais como imposição do governo do que uma construção da base escolar. A autora destaca também que o discurso oficial homologa autogestão com autonomia, ao mesmo tempo em que inovação se apresenta como qualidade, para ela, esses pressupostos devem ser postos em questão, dada a experiência desenvolvida. Concordamos com a autora, pois não há dados empíricos que comprovem tal relação e pontuamos que, em troca de maior autonomia, as escolas são responsabilizadas pelos resultados, o que se constitui em outra problemática.

Feldfeber (2003) questiona a autonomia dos professores no referido projeto, que está limitada, pois nem todos podem participar das decisões das Associações Educacionais. Outro aspecto da autonomia questionado pela autora diz respeito à relação com o financiamento: “Além disso, embora as escolas tenham autonomia para lidar com os fundos, o financiamento baseado no número de alunos pode se tornar um fator que ameace a qualidade, a permanência dos alunos e a sobrevivência da instituição” (FELDFEBER, 2003, p.934. Tradução Livre)⁶⁸. Já destacamos em capítulo anterior que a questão da autonomia se encontrava no discurso e nas reformas educacionais adotadas, juntamente com a retirada do Estado.

Para Franzini (2006), há a necessidade de questionar os graus de autonomia do modelo adotado na Província de San Luis e a relação com os mecanismos de

⁶⁸ No original: “Además, si bien las escuelas cuentan con autonomía para manejar los fondos, el financiamiento basado en la cantidad de alumnos puede convertirse en un factor que atente contra la calidad en tanto en la permanencia de los alumnos se juega la supervivencia de la institución”.

mercado. Para a autora, as escolas gozam de amplas margens de autonomia para estabelecer os critérios de seleção, regime de contratação e demissão do pessoal docente. Essa questão não foi objeto de análise nesta pesquisa, assim temos o que foi pontuado por alguns autores, no entanto, destacamos a importância de pesquisas que abordem a temática da autonomia relacionada às políticas de subvenção pública.

No caso do Programa Bolsa Creche, a questão da autonomia não aparece com tanta força e forma como no caso das “Escuelas Autogestionadas”, mas as instituições do programa apresentam, de certa maneira, mais autonomia do que as instituições públicas, pois podem desenvolver seu Plano gestor, Matriz curricular, calendário escolar, juntamente com o Plano de rotina, o Plano de alimentação e Plano de conduta, que serão homologados pela Secretaria Municipal de Educação, além disso, têm autonomia para gerir os recursos financeiros de acordo com a necessidade da instituição, bem como contratar e demitir funcionários e professores, pois estes não tem nenhuma relação trabalhista com a prefeitura municipal.

Outro aspecto observado, diz respeito à natureza das instituições educacionais. As instituições educacionais que integram o Programa Bolsa Creche são privadas – particulares em sentido estrito (Art. 20 da LDB) e sem fins lucrativos (confessionais, filantrópicas e comunitárias). Oliveira (2013) observou que apenas uma escola integrante do Programa não era particular em sentido estrito. Como apontado precedentemente, Domiciano (2009) pontuava a “inovação” em relação aos tradicionais convênios na educação, isto é, a subvenção de recursos públicos à iniciativa privada com fins lucrativos. Oliveira (2010) e Borghi *et al.* (2012) apontaram essa tendência no conjunto de municípios grandes do Estado de São Paulo e demonstraram a irregularidade no Brasil de repasse de recursos públicos às instituições educacionais particulares, isto é, com finalidade lucrativa.

As instituições que integram o Projeto “Escuelas Autogestionadas” podem ser escolas públicas de gestão estatal ou gestão privada que se converteram em Autogestionadas, conforme estabelecido na lei, assim, o Estado estabelece uma concessão da gestão das escolas públicas a associações civis. Ainda no caso das “Escuelas Autogestionadas”, o Estado pode ou não concessionar o edifício escolar às associações civis.

No projeto “Escuelas Autogestionadas” a concessão dada pelo Estado não é ilimitada, a autorização concedida pelo governo é de cinco anos e pode ser renovada, se for bem avaliada. No caso do Programa Bolsa Creche, todo ano as escolas integrantes do Programa precisam apresentar à Secretaria Municipal da Educação os documentos (atualizados), estabelecidos em decreto municipal. A natureza das instituições integrantes dos dois programas é diferente, em uma privada e em outro pública, no entanto, a gestão educacional de ambos é privada. Alguns estudos (como os de: BALL & YOUDELL, 2008; ADRIÃO et. al, 2009, Campanha Latino-Americana pelo Direito a Educação; FREITAS, 2016, entre outros) indicam que a terceirização da gestão educacional, quando passa a ser exercida por uma organização social privada, viabiliza a privatização educacional.

Ressaltamos que ambos os projetos apresentam justificativas para sua adoção e implementação. No caso do Programa Bolsa Creche, a necessidade de atender a demanda existente (OLIVEIRA, 2013) e no projeto Escuelas Autogestionadas a inovação (didática e pedagógica) e melhoria da educação (Art. 7 do Decreto nº 2.562 de 1999). As justificativas acabam fortalecendo a necessidade de tais programas, contudo, ao lançar mão de tais programas o Estado abre mão de sua responsabilidade, não investindo na educação pública (OLIVEIRA, 2013).

Outro destaque é a não relação do Estado com o corpo docente. No Programa Bolsa Creche as obrigações fiscais, trabalhistas, tributárias e previdenciárias são de exclusiva responsabilidade das instituições concessionárias. O mesmo se verifica nas “Escuelas Autogestionadas”, pois o pessoal docente não terá nenhuma relação trabalhista com o Estado, são funcionários das Associações Educacionais, que gozam de total liberdade para adaptar seu regime de trabalho às particularidades da carreira docente. Oliveira (2013) e Costa (2014) explicitaram que as condições de trabalho dos profissionais da educação das instituições privadas concessionárias são mais precárias do que as dos profissionais das instituições públicas, mostrando a precarização no que diz respeito aos direitos trabalhistas, salários e planos de carreira.

Sublinhamos, ainda, que a escolha das instituições privadas para a oferta da educação e alocação do subsídio estatal, está justificada na qualidade de tais instituições, não obstante, alguns autores (Feldfeber, 2009; Oliveira, 2013 e Costa, 2014, entre outros), em suas pesquisas, não evidenciaram tal qualidade. O

evidenciado foi que tais políticas assumem mais um caráter político e financeiro, do que especificamente técnico e pedagógico. No caso específico das “Escuelas Autogestionadas” há também a referência, na legislação adotada, ao espírito de experimentação.

Analisando os dois programas/ projetos de subvenção pública podemos observar novas formas de relação entre Estado, sociedade e educação, assim como uma tendência de redefinição do papel do Estado e de ênfase no setor privado. O Estado fica responsável por regular e avaliar e o setor privado por ofertar o serviço e responsabilizar-se pelos resultados obtidos.

Como já salientamos, no caso específico da educação, observa-se um fenômeno caracterizado por um processo de privatização da educação pública a partir de diferentes estratégias e mecanismos políticos e legais de apoio ao setor privado (BALL & YOUDELL,2008; ADRIÃO et. Al,2009; FELDFEBER 2009; BORGHI et. Al,2012; OLIVEIRA,2010; 2013; COSTA 2014; Campanha Latino-Americana pelo Direito a Educação; FREITAS 2016, entre outros). Assim, entendemos que limites entre o público e o privado têm se tornado cada vez mais sutis, o entendimento do que é público ou privado tem sido cada vez mais difícil e novas configurações são assumidas.

4.1 Configurações do público e do privado: políticas de subvenção e privatização

Os termos público e privado são usados cotidianamente em diferentes situações e contextos. Falamos em política pública, transporte público, educação pública, patrimônio público, vida pública, saúde pública, assim como educação privada, patrimônio privado, bens privados, planos de saúde privados, vida privada. Para Carvalho (2008), os termos “público” e “privado” são polissêmicos, cada um deles isoladamente e em sua relação, podendo levar a imprecisões e ambiguidades.

Em relação à polissemia e diferentes configurações, mostramos nos capítulos anteriores como as legislações educacionais brasileira e argentina apresentam educação pública: no Brasil, instituições públicas são as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e instituições privadas são as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, a diferença, portanto é pautada na propriedade e no financiamento; na Argentina – toda educação é pública, mas pode ser de gestão estatal, gestão privada e ainda de gestão social e cooperativa. Gamallo (2015) explicita bem essa questão:

O serviço educacional obrigatório é considerado "público", independentemente dos agentes e instituições que o ensinam. As últimas leis nacionais (Lei Federal de Educação nº 24.195 de 1993 - LFE - e a Lei de Educação Nacional nº 26.206 de 2006 - LEN) distinguiram entre escolas de gestão "estatal" e "privada", reforçando a ideia de que estas últimas são "agentes" do Estado. Desta forma, sua atividade é dotada de atributos "públicos" baseados em diretrizes definidas pela autoridade estatal (estrutura e conteúdo curricular, critérios de permanência, promoção e avaliação dos alunos, certificação dos habilitados a lecionar, validade das credenciais emitidas, entre outros) (GAMALLO, 2015, p.43.Tradução livre)⁶⁹.

⁶⁹ No original: “El servicio educativo obligatorio es considerado “público” independientemente de los agentes e instituciones que lo imparten. Las últimas leyes nacionales (Ley Federal de Educación Nº 24195 de 1993 —LFE— y Ley de Educación Nacional Nº 26206 de 2006 —LEN—) distinguieron entre escuelas de gestión “estatal” y de gestión “privada”, reforzando la idea de que estas últimas son “agentes” del Estado. De ese modo, su actividad está dotada de atributos “públicos” a partir de lineamientos definidos por la autoridad estatal (estructura y contenidos curriculares; criterios de permanencia, promoción y evaluación de los alumnos; titulación de quienes están autorizados para enseñar; validez de las credenciales emitidas; entre otras)”.

No dicionário, o termo “público” apresenta muitos significados, desde o que diz respeito à massa geral dos habitantes de uma localidade, concernente ao povo, governo geral, o comum, até a causa pública, o Estado. Já o termo “privado” apresenta os significados: particular, vida privada, pessoal, que não pertence ao Estado (AULETE, 2017). Se fossemos considerar apenas os significados apresentados no dicionário, sem considerar as diferentes formas de relação entre Estado, sociedade e educação, poderíamos dizer que as instituições privadas integrantes do Programa Bolsa Creche e das “Escuelas Autogestionadas” são privadas, pois não pertencem ao Estado, isto é, enquanto propriedade. Em relação ao financiamento, poderíamos dizer que são públicas, pois o Estado é o responsável, desse modo dependendo do foco de análise assume uma ou outra configuração.

Ainda no tocante aos significados dos termos público e privado, e deles na área educacional, Cullen (2003) salienta que a análise do termo público pode ser feita a partir de diversos jogos de linguagem, sobretudo de linguagem cotidiana, na qual o sentido de público aparece ligado a usos que revelam certas formas de vida. Aponta que se deve interpretar a ideia forte do público como lugar de todos, como igualdade de oportunidades, precisamente para ter acesso aos bens sociais. Para o autor, no espaço do público estão as questões políticas, o que constitui a luta fundamental no momento (CULLEN, 2003).

Para o autor: “Falar do público, ressignificar o público, tem a ver com redefinir, reconstruir, recuperar, usar a palavra que querem, ou inventar, se nos faz falta, mais uma vez a política, especialmente aquela subordinada ao mercado (CULLEN, 2003, p.29)⁷⁰. Frisamos que, para os propositores do projeto “Escuelas Autogestionadas”, Torino, Iturrioz e Xifra (2002), as referidas escolas se encontram na perspectiva de ressignificação, pois, para eles, as “Escolas Autogestionadas” são um novo modelo de escolas públicas. Narodowski (1999) reafirma tal perspectiva, no entanto, ressaltamos que ela não é consensual.

Levando a questão do público e do privado para o âmbito da filosofia, Arendt (2007, p.62) explicita que a esfera pública é comum a todos, “reúne-nos na

⁷⁰ No original: “Hablar de lo público, resignificar lo público, tiene que ver con resignificar, reconstruir, recuperar, utilicen la palabra que quieran, o inventar, se nos hace falta, nuevamente la política, sobre todo de ese lento haberse quedado subordinada al mercado”

companhia um dos outros e, contudo, evita que colidamos uns com os outros”. Na perspectiva do público como comum a todos, o Programa Bolsa Creche não se enquadraria, pois, o programa não é aberto a todos, isto é, há critérios estabelecidos para participação das famílias interessadas, já as “Escuelas Autogestionadas” legalmente se enquadrariam, pois teoricamente são abertas a todos, a não ser que não haja vaga.

Outro espaço de discussão dos termos/ conceitos “público e privado” diz respeito ao Direito: direito público e direito privado, esses dois conceitos são centrais para a estruturação e organização dos sistemas de leis e de sua aplicação. Segundo Lombardi (2005), não se pode falar em divisão do direito público e direito privado antes do final do século XVIII, mais precisamente, somente no século XIX. Para o autor, esses conceitos podem ser encontrados nos fundamentos legais das Cidades-Estados gregas, e no direito romano, mas só adquirem complexidade e centralidade na organização e formações sociais dos Estados-Nações modernos. A partir daí,

[...] a categoria de privado, por referência ao direito privado, passou a abranger o conjunto de normas e leis que dizem respeito aos direitos e liberdades dos indivíduos, enquanto cidadãos; e a de público, no que diz respeito a direito público, como constituída pelo conjunto de normas e leis que regulam e disciplinam a constituição e competência do Estado, do governo e dos serviços públicos (LOMBARDI, 2005, p.81).

A definição de educação pública e privada no Brasil segue a perspectiva do direito, isto é, as escolas públicas são aquelas de competência do Estado e as escolas privadas, aquelas instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, ou seja, pautada nos direitos e liberdades dos indivíduos. Na Argentina, como já explicitamos, é uma outra perspectiva de definição de educação pública.

Na discussão do termo/ categoria/ conceito “público”, destaca-se também a relação com o “estatal”. Carvalho (2008, p. 414), discutindo o sentido do público, sublinha que a vinculação entre público e propriedade estatal, e privado e propriedade particular é a definição mais comum, no entanto, problemática “[...] já que bens comuns que não são propriedade – nem pública nem privada – mas são

indiscutivelmente classificados como “bens públicos”, como é o caso da língua de uma nação”. Para o autor:

Não é raro, por exemplo, que o adjetivo público seja direto e exclusivamente identificado com o que é instituído ou mantido pelo Estado, como uma “escola pública”, um “hospital público”. Mas a criação e o financiamento estatal garantem o “caráter público” de uma instituição? Um banco criado e mantido pelo Estado deve necessariamente ser considerado como uma “instituição pública”? Ou seria simplesmente uma empresa ou organização que funciona no padrão daquilo que é privado, ainda que a partir de recursos públicos? Em caso afirmativo, poderia, então, haver uma instituição que, do ponto de vista de sua propriedade, seria “patrimônio público”, mas, da perspectiva de seu funcionamento, produto ou acesso, uma “organização privada”? O “estatal” sempre equivale ao “público” ou, ao contrário, o interesse do Estado pode entrar em conflito com o “interesse público”? (CARVALHO, 2008, p.414)

As questões apresentadas pelo autor são instigantes, mas é certo que as respostas a elas não são consensuais e muito menos fáceis. Na Argentina, observamos pelos dados apresentados nos capítulos anteriores, a educação é entendida como pública e o que a diferencia é a gestão: estatal, privada, social e cooperativa, assim, no país poder-se-ia dizer que no campo educacional o público não seria sinônimo de estatal. Já no Brasil, a Constituição Federal e a LDB ao apresentar as definições de instituições públicas e apresentar a responsabilidade do Estado, aproximar-se-ia mais desta perspectiva: de educação pública como sinônimo de estatal, no entanto, enfatizamos que não se trata de entendimento consensual.

Ainda na perspectiva de tomar o público enquanto estatal, Follari (2003) explicita que:

Já foi dito quase ao ponto de exaustão, mas na realidade apenas por alguns anos: o público é mais do que o Estado e não deve ser confundido com o último. A “descoberta” tardia da importância da sociedade civil e das organizações nele estabelecidas - pela ciência social latino-americana - levou ao alerta de como o Estado havia sido fetichizado como o único espaço em que relações de poder entre classes sociais e, certamente, também entre outras formas de cortes existentes

na sociedade (gênero, propriedades, instituições, etc.) (FOLLARI, 2003, p.49. Tradução livre)⁷¹.

Para o autor, é certo que o público não resulta coextensivo do estatal, e evidente que o público se exerce e se trabalha também em outros espaços, os do Estado ou os de luta dentro da sociedade “para” o Estado. No entanto, destaca que o Estado segue sendo um dos pontos decisivos sobre o exercício do poder e o público está presente no campo do Estado. Desse modo, para Follari (2003, p.50.Tradução livre), “o público é mais do que o Estado, mas de modo algum é outra coisa senão o Estado. Parece que o espaço do público inclui o Estado como uma parte importante de si mesmo, mas que o público não está esgota aí”⁷².

Nesse sentido, demonstramos como a Lei de Educação Nacional define toda educação como pública, mas a gestão pode ou não ser estatal. A constituição argentina traz o estatal como adjetivo para educação pública. A adoção do termo estatal não aparece na legislação brasileira, contudo, a LDB regula que as instituições públicas são as criadas e mantidas pelo Poder Público, entendido como estatal.

Além dessa perspectiva do público como sinônimo ou não de estatal, aparece também a discussão do termo “público não estatal”. No caso do Brasil, durante a década de 1990, a discussão sobre “público” e “privado” ganhou uma nova dimensão com a proposição desse termo. É importante salientar que tal década foi marcada por reformas que incidiram em reconfigurações da atuação dos setores público e privado, no papel do Estado, inclusive no campo educacional.

Durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi elaborado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cujos objetivos gerais eram aumentar a governança do Estado, limitar sua ação àquelas funções que lhe são próprias, transferir da União para os estados e

⁷¹ No original: “Se viene diciendo casi hasta el cansacio, pero en realidad sólo desde hace pocos años: lo público és mas que lo estatal, y no debe confundirse con esto último. El tardío “descubrimiento” de la importancia de la sociedad civil y de las organizaciones que en ella se establezcan – por parte de la ciencia social latinoamericana –, llevó a advertir en cuánto se había fetichizado al Estado como espacio único en el cual se dirimirían las relaciones de poder entre las clases sociales y, por cierto, también entre otras formas de recorte existentes en la sociedad (de género, de estamento, institucionales, etc.)”.

⁷² No original “lo público es más que lo estatal, pero de ninguna manera es otra cosa que lo estatal. Se diría que el espacio de lo público incluye lo estatal como una parte importante de sí mismo, pero que lo público no se agota allí”.

municípios as responsabilidades de caráter local, e transferir parcialmente da União para os estados as atribuições de caráter regional. O plano propunha que as empresas públicas fossem privatizadas ou transformadas em organizações sociais, isto é, organizações parceiras do Estado não dirigidas pelo poder público, mas que receberiam fundos públicos (BRASIL, 1995). Assim, o plano propunha a:

[...] descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”. [...] através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, 1995, p.12-12).

De acordo com o plano (BRASIL, 1995), o setor público não estatal assumiria a forma de organizações sociais, entendidas “[...] as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p.60). Nesse contexto, várias áreas consideradas como não-exclusivas do Estado, como no caso a educação, passaram a ser financiadas pelo Estado, mas geridas por associações privadas.

Para Bresser Pereira (2008), um dos propositores do PDRAE, ser ou não estatal não é a origem da dicotomia entre o público e o privado. Para ele, a distinção entre a propriedade pública e a privada se dá em razão dos objetivos da organização:

[...] se o objetivo for o lucro, trata-se de uma organização privada; se for o interesse público, trata-se de uma organização pública; se for a defesa dos interesses de grupos, trata-se de uma organização corporativa (BRESSER PEREIRA, 2008, p.395).

Se considerássemos a perspectiva desse autor, tanto as instituições educacionais do programa Bolsa Creche quanto do projeto “Escuelas Autogestionadas” seriam organizações públicas, pois em ambos os programas o

interesse é considerado público. No entanto, no programa Bolsa Creche, por tratar-se de instituições privadas em sentido estrito, o objetivo é o lucro, portanto, não consideramos como organizações públicas. No caso das “Escuelas Autogestionadas”, a perspectiva do lucro não está tão clara, mas talvez por serem geridas por associações, haja a defesa de interesses de grupos. Tal questão não foi objeto direto de análise deste trabalho, mas seria interessante e importante que outras pesquisas abordassem a questão mais de perto.

Atria (2009) ressalta a importância de distinguir-se educação pública e educação privada. Para o autor, a definição de educação pública pelo viés da finalidade e da propriedade das instituições (natureza jurídica) e do financiamento não são justificáveis ou suficientes. Expusemos como a problemática está posta no Brasil e na Argentina, considerando a legislação e as políticas de subvenção. De acordo com o autor, a definição e discussão de educação pública deve pautar-se na questão do acesso, portanto, para ele educação pública significa educação aberta a todos sem discriminação (ATRIA, 2009). Nesse sentido, afirma que:

Um establecimiento educacional que esteja aberto a todos significa que, em principio, todos têm o direito de ser admitidos por esse establecimiento, um derecho que sólo cede, como cualquier derecho, quando seu cumplimiento é físicamente imposible (não implica que um establecimiento não esteja aberto a todos o fato de que este establecimiento não pode, por razones factuales de recursos limitados, receber todos os que se aplicam quando a demanda excede os lugares disponibles) (ATRIA, 2009, p.55-56).⁷³

Na perspectiva acima, Atria (2009) declara que as instituições educacionais subvencionadas não deveriam ser entendidas como instituições públicas, uma vez que o acesso não está aberto a todos. O mesmo poderíamos afirmar sobre o Programa Bolsa Creche, pois, como já mencionado, estabelece critérios.

Na concepção de Freitas (2012, p. 286): “O conceito público estatal e público não estatal abriu novas perspectivas para o empresariado: a gestão por concessão.

⁷³ No original: “Que un establecimiento educacional esté abierto a todos quiere decir que en principio todos tienen el derecho de ser admitido por ese establecimiento, derecho que sólo cede, como todo derecho, cuando su cumplimiento es físicamente imposible (no implica que un establecimiento no esté abierto a todos el hecho de que ese establecimiento no pueda, por razones fácticas de limitación de recursos, recibir a todo el que postula cuando la demanda excede las plazas disponibles)”.

Desta forma, aquela divisão fundamental entre público e privado ficou matizada”. Na mesma perspectiva crítica de Freitas (2012), Montañó (2005) destaca que sob o pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do “controle social” e da “gestão de serviços sociais e científicos”, a dita publicização é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado terceiro setor (conjunto de “entidades públicas não estatais”, mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. O autor denuncia, assim, o caráter substitutivo e não complementar que vem caracterizando as supostas parcerias entre o Estado e a sociedade.

Essa ótica do público não estatal está presente na legislação argentina, seja nacional ou provincial, de forma clara e explícita. No projeto de “Escuelas Autogestionadas”, as associações educacionais privadas são responsáveis pela gestão, de maneira que evidenciamos uma “gestão por concessão”, como explicitada por Freitas (2012). No programa Bolsa Creche é observável a transferência de responsabilidade estatal para às instituições privadas que recebem recursos públicos.

Considerando a matização entre o público e o privado, como apontado por Freitas (2012), observa-se uma crescente e contínua diluição das fronteiras entre as esferas pública e privada na sociedade contemporânea. Corroborando com essa visão, trazemos a contribuição de Carvalho (2008), ao afirmar que:

Tornou-se lugar-comum apontar a existência do que parece ser uma crescente tensão entre os âmbitos público e privado, suas fronteiras e características. Há discursos que, em tom apreensivo, denunciam um declínio ou mesmo o eventual desaparecimento da esfera pública como resultado do que seria uma crescente “privatização” de todas as esferas da vida em nossa sociedade (CARVALHO, 2008, p.413).

Temos, portanto, um processo de redefinição das fronteiras entre esses dois espaços/ conceitos, em que os sentidos/significados do público, relativo ou destinado ao povo e mantido com recursos públicos, e o privado, como esfera mantida por particulares, tem-se transformado, levando a diferentes configurações do público e do privado, inclusive no campo educacional, em que diversos autores têm apontado esse processo como de privatização da educação pública.

Na discussão que temos realizado aqui sobre educação pública e privada, destacamos que a educação é um bem público, e “esse bem público, capaz de ser serviço público, aberto, sob condições, à iniciativa privada, é, no âmbito público cercado de proteção como, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação” (CURY, 2006, p.2). Para o autor:

Por ser um “serviço público”, ainda que ofertado também pela iniciativa privada, por ser direito de todos e dever do Estado, é obrigação deste interferir no campo das desigualdades sociais e, com maior razão no caso brasileiro, no terreno das hierarquias sociais, como fator de redução das primeiras e eliminação das segundas, sem o que o exercício da cidadania ficaria prejudicado «a priori» (CURY, 2006, p.7).

Para Cury (2006, p.20-21): “A escola é uma instituição de serviço público que se distingue por oferecer o ensino como um bem público. Ela não é uma empresa de produção ou uma loja de vendas”. No entanto, as transformações e reformas ocorridas a partir da década de 1970 e, mais fortemente na década de 1990, parecem ter modificado esse sentido e a escola passou a ser vista como uma empresa de produção. Vior e Rodriguez (2012) indicam, assim, a culminância de um sólido setor de provedores privados de educação, medidas que asseguram o financiamento estatal e a presença de seus interesses na elaboração das políticas educacionais.

Nesse período e em tal contexto, temos a diminuição das ações do Estado, a apropriação da esfera pública pelo mercado, que conduziu aos processos de reformas educacionais, que levaram a mudanças em todos os níveis e etapas de ensino e a adoção de políticas privatizantes. Sendo que muitas dessas políticas tiveram influências das agências financiadoras internacionais: Grupo Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

Gestão nos moldes da iniciativa privada, descentralização das ações estatais, privatização com base na eficiência, eficácia, produtividade, competência e empregabilidade, são as “orientações” desses organismos multilaterais. Os países em desenvolvimento, particularmente os da América Latina, foram alvo de tais

orientações, que marcaram as reformas educacionais adotadas. Para Vior e Rodriguez (2012), o impulso privatizador recomendado pelos organismos internacionais está presente nos países da região, ainda que com diferenças em sua profundidade, alcance e modalidades.

No Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), citado anteriormente, defendia o rompimento da exclusividade do Estado sobre a oferta do ensino público (BRASIL, 1995; PERONI, 2003). Para Borghi, Bertagna e Adrião (2012, p. 3), o “PDRAE, dentre outras estratégias, estimulou a criação de espaços públicos não estatais e incentivou a constituição de parcerias entre as esferas pública e privada”, estabeleceu-se assim um contexto de incentivo à privatização dos serviços sociais, em especial a educação.

No contexto argentino, Feldfeber (2003) ressalta que a reforma educacional da década de 1990 redefiniu o caráter público da educação e, em consequência, o papel do Estado como fonte de garantia do direito à educação. Segundo a autora, o processo de reforma educacional argentino propôs como solução para melhorar a qualidade educacional: a redefinição do papel do Estado centrado na avaliação do sistema, novas formas de financiamento educacional baseadas na demanda, implementação de políticas públicas geridas por organizações privadas.

A implementação de políticas públicas geridas por organizações privadas, que aqui chamamos de políticas de subvenção estatal às instituições privadas, foi o objeto de estudo nesta pesquisa. A Argentina possui, como apresentado, um modelo de escolas públicas autogeridas – o projeto “Escuelas Autogestionadas”. Para Feldfeber (2003), as escolas experimentais ou escolas Autogestionadas são caracterizadas, pela retórica oficial, como organizações públicas não estatais, financiadas pelo poder público e são consideradas escolas públicas, mas administradas privadamente. No caso brasileiro, analisamos o programa Bolsa Creche que subvenciona escolas privadas para oferta da educação infantil. Os dois modelos estudados apresentam as características das estratégias de privatização, de maneira que ressaltamos a redefinição do papel do Estado (como regulador e financiador), o financiamento estatal e a adoção de gestão privada.

Como apontamos, há uma tendência à privatização da educação, dentro das redefinições dos termos “público” e “privado”, da proposição do “público não estatal” e das reconfigurações do setor público. Para Santana (1996, p.208), a privatização

ganha sentido e razão de ser, enquanto estratégia de recomposição e garantia de manutenção do individualismo, da propriedade privada e do Estado, “como condição de possibilidade da preservação do desenvolvimento da ordem capitalista”. Na década de 1990, Santana (1996) já apontava para a atualidade do problema da privatização nas sociedades ocidentais de capitalismo desenvolvido e também nas sociedades nas quais o capitalismo ainda não se encontrava tão desenvolvido, hoje o problema se torna mais candente.

Vior e Rodríguez (2012) entendem o processo de privatização da educação como a retirada paulatina do Estado de sua função educadora. Para eles, o processo de privatização da vida social influencia a política educacional, o que é observável tanto na adoção e implementação das “Escuelas Autogestionadas” quanto do programa Bolsa Creche.

Klees e Edwards Jr (2015) apontam para o papel de indução às políticas privatistas do Banco Mundial. De acordo com os autores, nos Estados Unidos (EUA) não se observa um avanço do setor privado, mas experimentos de privatização das atividades governamentais no ensino público, com o incentivo a políticas de transferência de alunos para escolas privadas, a propagação das escolas *charter* e da ideia de concorrência (KLEES, EDWARDS JR, 2015). De modo que: “Outra faceta importante da privatização na educação é a transferência de modelos de gestão e avaliação da área de negócios para a racionalização da alocação de recursos” (KLEES, EDWARDS JR., 2015, p.185). Recordemos que a experiência de adoção e implementação das “Escuelas Autogestionadas” na Argentina foi inspirada nas escolas *charter* estadunidense.

A Campanha Latino Americana pelo Direito a Educação (2014) pontua que a privatização da educação avança sob múltiplas facetas e dá um papel notável aos processos de fragilização do público. Para a Campanha Latino Americana pelo Direito à Educação (2014):

[...] as tendências de privatização distorcem esse papel central do Estado e afetam a natureza pública e a dimensão política que pertence à educação em sua essência de direito civil e político, bem como direito econômico, social e cultural

(CAMPANHA LATINO AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2014, p.11).⁷⁴

Neste trabalho explicitamos como o papel do Estado é afetado pela adoção das políticas de subvenção estatal às instituições privadas, em especial nos dois programas aqui estudados.

Ball e Youdell (2008) apresentam as formas contemporâneas de privatização da educação: privatização exógena da educação pública e privatização endógena na educação pública, também chamada por alguns de gerencialismo. A privatização exógena corresponde à participação do setor privado nos estabelecimentos de ensino, através de modalidades baseadas no benefício econômico, e a privatização endógena implica a importação de ideias, métodos e práticas do setor privado no intuito de fazer que o setor público se pareça cada vez mais com uma empresa.

No mapeamento sobre tendências de Privatização na America Latina e Caribe, a Campanha Latino Americana pelo Direito à Educação (2014) apresenta três formas de privatização exógena:

1. A educação pública como campo para a realização de benefícios econômicos privados, que consiste em políticas e programas orientados para a contratação de serviços do setor privado pelo Estado, se refere aos mecanismos para transformar a educação pública em um campo de negócios.
2. A oferta de educação privada com subvenção pública – consiste em estratégia de financiamento, com recursos públicos de escolas privadas (totalmente gratuitas ou de financiamento compartilhado), como de escolas públicas geridas/ administradas pelo setor privado. Inclui nesta modalidade a transferências de recursos públicos às entidades privadas, para subvencionar seus gastos de manutenção e/ou pagamento docente.
3. A subvenção pública a demanda da perspectiva das políticas de escolha escolar, consiste no sistema de vales educação e outras formas de financiamento de provedores de educação privada, considerando opções de escolha para a família.

⁷⁴ No original: “[...] las tendencias privatizadoras desvirtúan este rol central del Estado y afectan la naturaleza pública y la dimensión política que le cabe a la educación en su esencia de derecho civil y político, así como derecho económico, social y cultural”

Acreditamos que as experiências estudadas, programa Bolsa Creche e as “Escuelas Autogestionadas”, enquadram-se na modalidade de privatização exógena, principalmente na modalidade “oferta de educação privada com subvenção pública” dadas as facetas das experiências apresentadas nos capítulos anteriores e as características expressas pela Campanha Latino Americana pelo Direito à Educação (2014).

O mapeamento apresenta também duas modalidades de privatização endógena. Primeira: Quase mercados e Nova Gestão Pública:

Baseia-se principalmente na introdução no sistema de ensino do Estado de novas formas de escolha da escola, nomeadamente a seleção dos pais da escola entre um conjunto de opções. Esta escolha é facilitada por ações que visam diversificar o tipo de oferta de educação local e pela aplicação de várias combinações das seguintes medidas: financiamento per capita, transferência de responsabilidades de gestão e orçamentos para centros educacionais, entrega de "Vouchers" escolares para famílias para uso em centros educacionais públicos ou privados, decréscimo nos regulamentos relativos a matrículas e, finalmente, publicação de "conclusões sobre resultados" como uma forma de "informação" de mercado para mães e pais / eleitores e eleitores (CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2014, p.19)⁷⁵

Segunda: Gestão por resultados do pessoal do setor educacional, atribuição de responsabilidades e mecanismos de remuneração por desempenho – Programas que vinculam o salário dos profissionais da educação e/ou o envio de recursos às escolas a metas de cumprimento de resultados. Também faz parte do paradigma da Nova Gestão Pública.

⁷⁵ No original: “Se basa principalmente en la introducción en el sistema estatal de educación de nuevas formas de elección del centro de enseñanza, a saber, la selección de los padres y madres de la escuela entre un conjunto de opciones. Esa elección se ve facilitada por actuaciones dirigidas a diversificar el tipo de oferta de la educación local y por la aplicación de variadas combinaciones de las medidas siguientes: financiación per cápita, transferencia de responsabilidades de gestión y de presupuestos a los centros de enseñanza, entrega de “vales” escolares a las familias para su uso en centros de enseñanza públicos o privados, disminución de la normativa en cuanto a la matriculación, y, por último, publicación de “conclusiones relativas a los resultados” como una forma de “información” de mercado para las madres y padres de familia/electoras y electores”.

Ressaltamos que as “Escuelas Autogestionadas” parecem apresentar também características da privatização endógena, como financiamento *per capita*, transferência de responsabilidades de gestão e orçamentos para centros educacionais, no caso das “Escuelas Autogestionadas” transferências para associações educacionais privadas.

Além da privatização exógena e da endógena, o mapeamento apresenta uma terceira forma de privatização: Governança corporativa na definição da política educacional, que significa a participação direta de representantes de corporações na definição da agenda da política de educação pública (CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2014).

Essa perspectiva é observável no Brasil, com a participação do Movimento Todos pela Educação”, fundado em 2006 por grupos empresariais que já possuíam atuação junto à educação pública, o Movimento tem como propósito “Melhorar o Brasil impulsionando a qualidade e a equidade da Educação Básica” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). O “Movimento Colabora Educação”, por sua vez, lançado em 2016 em um evento promovido pela Rede de Apoio à Educação, nasceu como uma Mesa Temática no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil e tem como objetivo “fortalecer a governança e as práticas colaborativas entre os entes federativos no âmbito das políticas públicas de educação” (MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO, 2018).

Em tais movimentos, o empresariado se destaca na formulação de políticas e de mobilização social. Vior e Rodriguez (2012) apontam que essa perspectiva também é observável na Argentina, pois “[...] é intensificada a intervenção de grupos, setores e instituições privadas nos órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação do sistema e nos espaços ministeriais de assessoria e consulta” (VIOR, RODRIGUEZ, 2012, p.99. Tradução Livre)⁷⁶.

No Brasil, observa-se a privatização crescente e cada vez mais diversificada dos serviços públicos, para Adrião et al. (2009, p.48), isso ocorre:

[...] através das chamadas parcerias que nada mais são do que a transferência de serviços, historicamente considerados privativos do poder público, para um privado ou grupo de

⁷⁶ No original: “se intensifica la intervención de grupos, sectores e instituciones privadas en las instancias encargadas del seguimiento y la evaluación del sistema, y en los espacios ministeriales de asesoramiento y consulta”.

privados executarem, em nome da boa gestão e da eficácia dos “negócios” públicos.

Várias pesquisas têm analisado os processos de privatização da educação no Brasil e mostrado os diferentes modelos adotados: subvenção pública a instituições privadas sem fins lucrativos e com fins lucrativos para a oferta de vagas na educação infantil, contratação de gestão privada para as escolas públicas, contratação de instituições privadas para a elaboração de políticas educacionais com impacto sobre a gestão da educação municipal, a compra de sistema de ensino privado pelas redes públicas, parcerias firmadas com Fundações de direito privado, Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (ADRIÃO et al., 2009; PERONI, 2008; 2009; DOMICIANO, 2009; OLIVEIRA, 2010; ADRIÃO, PERONI, 2011; BORGHI et al., 2012; OLIVEIRA 2013; COSTA, 2014; DOMICIANO, 2016).

Tem-se, ainda, a experiência dos Centros de Ensino em Tempo Integral (Procentro), modelo de *charter school* implantado pela Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco em parceria com o Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE) de 2005 a 2007 (DIAS, GUEDES, 2010). Há também a “compra” de vagas em instituições de ensino superior filantrópicas, comunitárias e confessionais em troca de impostos não pagos, estabelecido por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) (OLIVEIRA, 2007), entre outros.

Na Argentina, também são várias as análises e discussões acerca da privatização da educação. De acordo com Feldfeber (2009), a redefinição de educação pública na Argentina contribuiu com um cenário favorável aos processos de privatização. Vior e Rodriguez (2012) destacam diversas formas de privatização da educação argentina, tanto firmadas historicamente quanto inéditas, a começar pelo estabelecimento do sistema de subsídios estatais às instituições privadas, aspecto analisado anteriormente, seguido pela importação de ideias, métodos e práticas do setor privado (privatização endógena), condições de financiamento diferenciais que asseguraram a rentabilidade e a qualidade do segmento privado subsidiado, o paradigma da Nova Gestão Pública e a experiência das “Escuelas Autogestionadas”; no ensino superior – a generalização da cobrança de tarifas nos programas de pós-graduação e em outros serviços educacionais oferecidos pelas

instituições, além da implantação da lógica empresarial na gestão e a generalização do uso de mecanismos competitivos na distribuição de recursos públicos.

Concluimos este capítulo apontando que tanto no Brasil quanto na Argentina o público e o privado na educação tem assumido diversas configurações – entendidas como forma exterior, aquilo que se apresenta, aparência, formato; como disposição das coisas, estrutura, ajustes, arranjos; e conjunto de características próprias, perfis. O exame da legislação e a análise das políticas de subvenção pública às instituições privadas, em especial Bolsa Creche e “Escuelas Autogestionadas”, permite afirmar que as configurações do público e do privado nos dois países, apesar de terem o mesmo viés (marcado pelo processo de privatização), apresentam características singulares em cada contexto.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES...

Esta pesquisa analisou as configurações do público e do privado em políticas de subvenção estatal às instituições educacionais privadas no Brasil, o Programa Bolsa Creche, e na Argentina, o Projeto “Escuelas Autogestionadas. O Programa Bolsa Creche é direcionado ao atendimento da educação infantil e se assenta no subsídio do Estado às instituições privadas. As “Escuelas Autogestionadas” são geridas por associações civis, caracterizadas como organizações públicas não estatais, financiadas pelo Estado através de um sistema de alocação por aluno. Esta investigação de cunho qualitativo, foi realizada por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental.

A educação é um direito garantido na Constituição Federal Brasileira de 1988 e na Constituição da Nação Argentina de 1994, ambas garantem a gratuidade do ensino nas instituições educacionais públicas, assim como a liberdade de ensino. A análise da Constituição, enquanto ordenamento jurídico do país, permitiu entender os elementos da administração pública, as estratégias e políticas ali prescritas, no caso desta pesquisa, as políticas educacionais. O estudo da legislação educacional possibilitou a discussão dos processos de produção da norma, a efetividade das leis, os objetivos e metas propostos, além da possibilidade de questionar a efetivação dos direitos educacionais.

No que diz respeito à distinção entre educação pública e privada na educação no Brasil, observamos que a Constituição brasileira pauta a diferença no tipo de estabelecimento/instituição, isto é, na propriedade, outra diferenciação observada entre educação pública e privada aparece no artigo 213, que trata dos recursos públicos que serão destinados às escolas públicas, mas também às comunitárias, filantrópicas e confessionais. A Constituição argentina é menos específica em matéria educacional do que a constituição brasileira, estabelecendo que o Congresso sancione as leis que garantam a gratuidade e equidade da educação pública estatal e não faz referência à educação privada.

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 diferencia instituições públicas e privadas a partir da propriedade, do financiamento e da gestão educacional, assim a LDB regula que as instituições públicas são aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e as

privadas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, divididas em diferentes categorias – particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, e comunitárias, confessionais e filantrópicas, as três últimas sem finalidade lucrativa. Na Argentina, a Lei de Educação Nacional de 2006 estabelece que a educação seja um serviço público, ou seja, toda educação é entendida como pública, sendo que o que a diferencia é o tipo de gestão: estatal, privada, cooperativa e social. A educação pública de gestão estatal é aquela criada e administrada pelo Estado e a educação pública de gestão privada é administrada privadamente, mas pode receber financiamento público.

Entendemos que as diferenças legais na definição de instituição pública e privada no Brasil e na Argentina demonstram uma primeira configuração de educação pública e privada. Essa configuração influencia também o financiamento da educação. No Brasil, os recursos públicos são destinados a instituições públicas e as privadas sem fins lucrativos, ou seja, as comunitárias, filantrópicas e confessionais (LDB e FUNDEB), a legislação também permite a concessão de bolsas quando a oferta por parte do Estado não for suficiente.

A legislação argentina estabelece que todo serviço educativo seja considerado público, as instituições educacionais criadas, administradas e mantidas pelo Poder Público são chamadas de estabelecimentos educativos de gestão estatal e as demais instituições podem ser de gestão privada (confessional e não confessional), gestão social e gestão cooperativa e todas integram o Sistema Educacional Nacional, conforme estabelece o Art. 14 da Lei de Educação Nacional. As instituições educacionais de gestão privada estão autorizadas a receber recursos públicos por parte do Estado, destinados aos salários dos professores. Essa é uma especificidade da Argentina em relação ao Brasil, pois a lei argentina já estabelece a subsidiariedade do Estado em relação ao pagamento dos docentes, e como pontuado no texto esta prática é regulamentada desde a década de 1940. Tal configuração específica da Argentina difere da perspectiva adotada no Brasil.

A política de subvenção estatal às instituições privadas foi objeto de estudo nesta investigação. Explicitamos que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece em seu Art. 12, § 3º, que são consideradas subvenções as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, dividindo-as em: subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de

caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (BRASIL, 1964). A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prescreveu requisitos básicos, a fim de prevenir desvios e abusos na destinação de recursos públicos para o setor privado. Considerando esse cenário, analisamos o Programa Bolsa Creche.

O Programa Bolsa Creche se caracteriza como um programa de subvenção estatal voltado para atender a educação infantil em instituições privadas com e sem fins lucrativos. No programa, a educação oferecida é privada, pois as escolas são privadas e administradas privadamente, o único elemento público são os recursos recebidos por tais instituições. No caso específico do Programa Bolsa Creche do município de Limeira, as vagas não são abertas a todos, pois a própria legislação do programa estabelece critérios para as famílias participarem. Consideramos como uma situação irregular, uma vez que contraria a regulamentação da constituição e da LDB.

A Lei nº 13.047, de 1947, estabeleceu, na Argentina, um regime de subvenção estatal ao setor privado. As subvenções são as transferências que os Estados provinciais realizam direcionadas às instituições educacionais privadas, para pagar proporções variáveis dos salários dos professores (BOTTINELLI, SLEIMAN, 2015). Em razão disso, examinamos a normativa de duas províncias argentinas, Córdoba e San Luis, que regulam a questão da subvenção estatal e tivemos como foco maior as “Escuelas Autogestionadas” de San Luis, que constituiu uma experiência interessante de investigação de política de subvenção estatal às instituições privadas e de modelo de autogestão.

As “Escuelas Autogestionadas” são instituições cuja gestão está sob responsabilidade de Associações educacionais privadas, podem ser públicas de gestão estatal ou de gestão privada que se converteram em Autogestionadas de acordo com a lei. São consideradas tanto pela legislação que as regulamentam quanto pelos seus implementadores como instituições públicas, no entanto, o elemento público observado diz respeito aos recursos subvencionados, recebidos do Estado.

Ao analisarmos o programa Bolsa Creche e o projeto “Escuelas Autogestionadas”, vimos que os dois apresentam objetivos diferentes, o primeiro

atender a demanda por educação infantil e o segundo obter maior qualidade do ensino e inovação pedagógica e didática. Destacamos que as “Escuelas Autogestionadas” foram inspiradas no modelo das escolas *charter* americanas, assim, a questão da autonomia escolar aparece como elemento essencial nas discussões sobre a temática, questão que não aparece nas discussões do Bolsa Creche, mas que acreditamos ser um elemento passível de investigação, uma vez que tais instituições apresentam algum tipo de autonomia em relação às instituições municipais.

Destacamos, ainda, que os estudos sobre as “Escuelas Autogestionadas”, de modo geral, focam a questão da autonomia escolar, da autogestão, a inspiração no modelo das escolas *charter* estadunidense, a participação da família, mas poucos estudos analisam o marco normativo e as “Escuelas Autogestionadas” enquanto política de subvenção estatal às instituições privadas, daí a importância desta investigação, pois possibilita outros olhares e resultados a essa experiência tão peculiar.

No Brasil, há uma clara distinção entre instituições públicas (de responsabilidade estatal, isto é, criadas, mantidas e administradas pelo Poder Público) e privadas. Na Argentina, a perspectiva é diferente, todas as instituições são consideradas públicas de gestão estatal, gestão privada, gestão social e cooperativa. Dessa forma, observamos que no Brasil o público está atrelado ao estatal, pois as instituições públicas são as criadas, mantidas e administradas pelo Estado, ressaltamos, no entanto, que tal perspectiva não é consensual. Na Argentina, toda educação é pública, não há diferença no tipo de instituição (propriedade), mas no tipo de gestão/ administração adotada.

Neste trabalho, o olhar esteve focado nas instituições públicas de gestão estatal e gestão privada, dado o objetivo inicialmente traçado, mas pontuamos que há, ainda, as instituições públicas de gestão social e cooperativa, da qual não encontramos investigações em nosso país a respeito. Seria interessante a realização de estudos sobre as mesmas, para verificar se há uma aproximação das instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas brasileiras.

No Brasil, as instituições privadas sem finalidade lucrativas podem receber recursos públicos, enquanto as com finalidade lucrativa não, o que é claramente definido na Constituição, na LDB e no FUNDEB, no entanto, programas do tipo o

Bolsa Creche faz essa transferência. Questionamos quais são os órgãos competentes para averiguar essa irregularidade/ ilegalidade e quais os mecanismos adotados.

A investigação do público e do privado em políticas de subvenção estatal a instituições privadas, permitiu-nos algumas outras reflexões e análises, além das compartilhadas.

Os dois programas/projetos estudados apresentam um quadro normativo que regulamenta o repasse de recursos a instituições com finalidade lucrativa e instrumentos jurídicos que regulam a concessão. Apresentam diferenças em relação às etapas atendidas, aos objetivos, mas apresentam elementos comuns, como: serem geridos por entes privados; receberem recursos públicos; o corpo docente não ter nenhuma relação trabalhista com o Estado, já que são funcionários das instituições privadas no programa Bolsa Creche e nas Associações Educacionais nas “Escuelas Autogestionadas”; surgirem em contextos de transformações e reformas educacionais, principalmente no que diz respeito à transferência de responsabilidade do setor público para o setor privado.

Desse modo, discutimos os termos “público” e “privado”, apresentando e problematizando os diferentes significados e configurações assumidas. Destacando, ainda, o processo de reconfiguração, marcado pelo contexto histórico, social, político e econômico, em que novos termos são cunhados como é o caso do “público não estatal”, que, como afirma Freitas (2012), abriu novas perspectivas para o empresariado. Consideramos, assim, que tal contexto favoreceu/incentivou a ascensão de processos de privatização da educação, gerando a diminuição das ações do Estado, o fortalecimento do setor privado de educação, a adoção de políticas de subvenção – as analisadas aqui são exemplos disso –, e a presença dos interesses privados na elaboração das políticas educacionais.

Nessa perspectiva, apresentamos algumas formas de privatização da educação tanto no Brasil quanto na Argentina (exógenas e endógenas, da qual o programa Bolsa Creche e as “Escuelas Autogestionadas” são exemplos) e mostramos as implicações destes processos na configuração da educação pública e privada.

Por fim, podemos afirmar que a partir dos dados e discussões apresentadas, percebe-se que a configuração ou as configurações do público e do privado na

educação são constantes e passíveis de transformações, principalmente nos momentos de elaboração das leis e das políticas educacionais, sendo marcadas por interesses, sejam eles coletivos ou individuais.

Diante do exposto e dada a complexidade e extensão das discussões apresentadas nesta pesquisa, reconhecemos a necessidade de estudos que avancem no sentido de observar as implicações de ambos os Programas no contexto intraescolar e extraescolar, de discutir os impactos na qualidade educacional, problematizar a questão da autonomia escolar e dos professores, principalmente no programa Bolsa Creche, sobre o qual ainda não há esses estudos, avançar nas discussões acerca da ilegalidade da transferência de recursos às instituições privadas com fins lucrativos e analisar quais são os órgãos responsáveis por averiguar/ avaliar e controlar tal determinação, entre outras questões que podem ser levantadas. Por conseguinte, esta pesquisa não esgota o tema estudado, pois muitas outras questões, dados, análises podem ser discutidos e aprofundados.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, T. *et al.* **Estratégias municipais para oferta da educação básica: Análise das parcerias público-privado no Estado de São Paulo.** Relatório de Pesquisa. Fapesp, 2009

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Subsídio Público ao Setor Privado: Reflexões Sobre a Gestão da Escola Pública no Brasil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 110-122, 2014.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Consequências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre 10 estudos de caso. **Práxis Educativa**, v. 6, p. 31-44, 2011.

ARENDT, H. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARGENTINA. **Anuario Estadístico Educativo**. Completo. 2015. Disponível em: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2016/09/20/anuario-estadistico-educativo-2015/>

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina. Publicación del Bicentenario**. Buenos Aires : Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional. 2010.

ARGENTINA. INTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Población**. Disponível em:< http://www.indec.gob.ar/nivel2_default.asp?id_tema=2&seccion=P> Acesso em 10/07/2017.

ARGENTINA. **Lei nº 24.195. Ley Federal de Educación**. 1993

ARGENTINA. **Ley nº 26.206. Ley de Educación Nacional**. 2006.

ARGENTINA. **Mapa**. Disponível EM: <http://mapoteca.educ.ar/files/wp-content/mapas/republica-argentina/politico/impresion/republica-argentina_politico.jpg?dl> Acesso em: 27/04/2018.

ARGENTINA. **Taxa de alfabetização**. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.1524.LT.ZS?locations=AR&view=chart>. Acesso em: 02/05/2018.

ARGENTINA. Constituição da Nação Argentina de 1994

ARGENTINA. Lei nº 13.047 de 1947

ARGENTINA. Lei nº 24.195 de 1993. Lei Federal de Educação.

ARGENTINA. Lei nº 26.206, de 14 de dezembro de 2006. Lei de Educação Nacional.

ATRIA, F. ¿Qué Educación es “Pública”? **Estudios Sociales**, Corporación de Promoción Voluntaria, n. 117, p. 45-67. 2009.

AULETE. **Aulete digital**. Privado: Disponível em: <http://www.aulete.com.br/PRIVADO>. Acesso em: 27/10/2017.

AULETE. **Aulete digital**. Público. Disponível em: <http://www.aulete.com.br/público>. Acesso em 16/07/2017.

AZEVEDO, C. F. N. J. **Parcerias entre municípios paulistas e entidades privadas com fins lucrativos para a oferta de educação infantil**: análise dos instrumentos jurídicos adotados. 2014. 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2014.

AZEVEDO, C. F. N. J.; BORGHI, R. F. O atendimento privado subsidiado na educação infantil: os convênios e contratos administrativos em análise. **Educação: Teoria e Prática**. Rio Claro. Vol. 25, n.50. p. 466-482. Set.-Dez. 2015.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. **La privatización encubierta de la educación pública**. Instituto de Educación. Universidad de Londres. 2008.

BARRETO, A. M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**. n. 24, p.53-65, set./out./nov./dez, 2003.

BEDMAR, Vicente Llorent, VAQUERO. Mercedes Llorent. La Educación en las constituciones de los países del Cono Sur americano. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 293-310, abr./jun. 2015.

BENEVIDES, M. V. Educação para a Democracia (versão resumida de conferência proferida no âmbito do concurso para Professor Titular em Sociologia da Educação na FEUSP) 1996.

BOLLMANN, M. G. N.; AGUIAR, L. C. LDB: projetos em disputa Da tramitação à aprovação em 1996. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 19, p. 407-428, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Dez 2016, vol.97, no.247, p.506-518.

BORGHI, R. *et al.* **Oferta Educacional nas creches**: Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado. Relatório de Pesquisa. CNPq, 2012.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; ARELARO, L. **A relação público-privada na oferta da educação infantil**: continuidades e rupturas. In: XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 2009, Vitória. Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação. Vitória. Porto Alegre: Anpae, 2009. v. 08. p. 1-19.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R. H.; ADRIÃO, T. **Subsídios públicos às instituições privadas de educação infantil**: um estudo em municípios paulistas. ANAIS: Forum Europeo de Administradores de la Educaciona(FEAE); Assonciação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Forum Portugues de Administração Educacional., 2012, Zaragoza, Espanha. Anais da ANPAE, 2012.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R.; ADRIÃO, T.; CORREA, B.; GARCIA, T. Subsídios públicos para instituições privadas de Educação Infantil – análise de tendências em municípios paulistas. In: VIEIRA, M. S.; MEDINA, S. **Trabalho docente e políticas educacionais para a educação infantil**: desafios contemporâneos. Uberlândia: UFU, 2014.

BOTO, C. A Educação Escolar Como Direito Humano De Três Gerações: Identidades E Universalismos. **Educ. Soc., Campinas**, vol. 26, n. 92, p. 777-798, Especial - Out. 2005

BOTTINELLI, L.; SLEIMAN, C. Educación privada. Aportes para la discusión sobre las subvenciones públicas. **Sociales en Debate**. n. 9, p.25-33. 2015. Disponível em: <<http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2015/11/art3botinelli1.pdf>> Acesso em: 27/04/2018.

BRASIL, IBGE. **Limeira**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/limeira/panorama>. Acesso em 21/04/2018

BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado: Brasília, 1995.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul**: O que é legislação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/oqueelegislacao.html>> Acesso em 05 de maio de 2017.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2016**. Notas Estatísticas. Brasília: INEP, 2017

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

BRASIL. **IBGE**. Diário Oficial Da União. 30/08/2017

BRASIL. IBGE. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em 10/04/2018.

BRASIL. IBGE. **Estimativa população**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/default.shtm>>

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>> Acesso em 10/07/2017.

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 05 de setembro de 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/lldb.pdf>> Acesso em 05 de setembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 de dezembro de 1996.

BRASIL. **PIB per capita**. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-per-capita.html>> Acesso em: 10/04/2018

BRASIL. **População**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/publicacao_UNFPA.pdf>

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>

BRASIL. **Decreto nº 7.247**, de 19 DE ABRIL de 1879. Reforma o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Imperio. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>>

BRASIL. **Decreto nº 981**, de 8 de novembro de 1890. prova o Regulamento da Instrucção Primaria e Secundaria do Districto Federal. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-981-8-novembro-1890-515376-publicacaooriginal-1-pe.html>>

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42(2): 391-410, mar./abr. 2008.

CAMPANHA LATINO AMERICANA PELO DIREITO A EDUCAÇÃO. **Mapeo Sobre Tendencias de la Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe.** Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2014.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F. FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil.** 3ed. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 2001.

CAMPOS, M. M. et al. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*. v.36, n. 127. Jan./abr. 2006.

CARVALHO, J. S. F. O declínio do sentido público da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Brasília, v.89, n. 223, p. 411-424, set./dez. 2008.

CÓRDOBA. Província de Córdoba. Disponível em: <http://www.cba.gov.ar/provincia/aspectos-generales/> Acesso em 05/05/2018.

CÓRDOBA. Constituição da Província de Córdoba, de 14 de setembro de 2001. Disponível em: http://leyes-ar.com/constitucion_cordoba.htm

CÓRDOBA. Lei de Educação nº 9.870 de 15 de dezembro de 2010. Disponível em:< <http://www.cba.gov.ar/ley-de-educacion-provincial-educacion/>>

COSTA, M. Criar ou público não-estatal ou tornar o público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. **Revista Brasileira de Educação.** N.18, p.41-51, set/out/nov/dez. 2001.

COSTA, B. A. **Programa Pró-Creche e atendimento público municipal:** um olhar para as condições de oferta da educação para a primeira infância. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências: Rio Claro, 2014.

CULLEN, C. La construcción de un espacio público como alternativa a la violencia social en el contexto de la globalización. In FELDFEBER, M (comp.). **Los sentidos de lo público.** Reflexiones desde el campo educativo, Novedades Educativas, Buenos Aires, 2003.

CURY, C. R. J. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.81, p.33-44, mai. 1992.

CURY, C. R. J. **O direito à educação:** um campo de atuação do gestor. Brasília: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <<http://moodle.mec.gov.br/unb/file.php/8/moddata/data/71/81/781/jamilcury.pdf>>

CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. **A relação educação-sociedade--estado pela mediação jurídico constitucional.** In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.* Campinas - SP: Papyrus, 2001, p. 5 30.

DAVIES, N. O financiamento público às instituições privadas de ensino. **Agenda Social (UENF)**, v. 10, p. 134-146, 2016.

DIAS, M. C. N; GUEDES, P. M. **O modelo de escola charter**: a experiência de Pernambuco. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010. -- (Coleção excelência em gestão educacional; 2)

DOMICIANO, C. **A implantação da Lei Municipal nº 5.081, de 19 de dezembro de 2001, no município de Piracicaba**: Uma análise do Programa 'Bolsa Creche'. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

DOMICIANO, C. **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.

FELDFEBER, M. Es pública la escuela privada? Notas para pensar en el Estado y en la educación. IN: PERAZZA, Roxana (Coord.), **Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina**, Buenos Aires, Aique, 2012.

FELDFEBER, M. La redefinición del espacio público: el caso de las escuelas autogestionadas en Argentina. **Educação e Sociedade**., Campinas, vol. 24, n. 84, p. 923-943, set. 2003.

FELDFEBER, M. Nuevas y Viejas Formas de Regulación del Sistema Educativo en Argentina. **Linhas Críticas**, vol. 15, núm. 28, enero-junio, 2009, pp. 25-43.

FELDFEBER, M., JAIMOVICH, A.; SAFORCADA F. Políticas Públicas de Privatización; Una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, 12(47). September 12. 2004.

FOLLARI, R. Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado. In FELDFEBER, M (comp.). **Los sentidos de lo público**. Reflexiones desde el campo educativo, Novedades Educativas, Buenos Aires, 2003.

FRANZINI, A. **La experiencia de las escuelas Autogestionadas de la provincia de San Luis**. Tesis de Maestría en Educación. Universidad San Andrés, 2006.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p.379-404, abr.-jun. 2012.

FREITAS, L. C. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio-ago., 2016.

GAMALLO, G. La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina. **Revista SAAP**. Vol. 9, Nº1, p. 43-74. mayo, 2015.

GONSALVES, E. P. **Iniciação à pesquisa científica**. 4. Ed. Campinas: Alínea, 2005.

HITTERS, Juan Carlos. **La reforma de la Constitución Argentina de 1994 y los tratados sobre Derechos Humanos a 20 años de su vigencia**. Anais da Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. SEDICI - Repositorio Institucional de la UNLP - Año 11, Número 44, 2014.

IDH Brasil. Disponível em:
<<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>
Acesso em 10/04/2018

KLEES, S. J.; EDWARDS JR, D. B. Privatização da educação: experiência dos Estados Unidos e outros países. **Revista Brasileira de Educação**. v.20, n.60, p.11-30, jan.-mar. 2015.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção biblioteca de educação. Série 1. Escola; v.3).

KUHLMANN Jr., M. Infância e educação infantil: uma abordagem histórica. 3 ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

LIMEIRA, **Minuta Decreto Bolsa Creche**. Decreto nº 420 de 30 de dezembro de 2010.

LIMEIRA, **Boletim Informativo – SME**. Ano 2, n.11, 2011. Disponível em:<http://www.limeira.sp.gov.br/secretarias/sme/boletins/boletim_11_SME_28mar11.pdf> Acesso em 10 de junho de 2012.

LIMEIRA, 2018. Educação. **Bolsa Creche é tema de reunião entre prefeito e diretores de escolas**. Disponível em:
<<http://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/news.php?p=4364>> Acesso em 20/04/2018.

LIMEIRA. Lei Municipal nº 3.649 de 05 de novembro de 2003.

LIMEIRA. Decreto Municipal nº 318, de 18 de outubro de 2007.

LIMEIRA. Termo de Concessão de 2010

LOMBARDI, J. C. Público e privado como categorias de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. (Orgs.) **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, UNISAL, 2005.

LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. Apresentação. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. (Orgs.) **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, UNISAL, 2005.

LORENZETTI, R. L. Palabras preliminares. In: ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**: publicación del Bicentenario - 1a ed. - Buenos Aires : Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, L. M.; OLIVEIRA, R. P. Direito à educação e legislação do ensino. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Org.). O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil (1991 a 1997). 1ed.Campinas/São Bernardo do Campo: Autores Associados/Anpae, 2001, v. 1, p. 49-70.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MERCOSUL. **Saiba mais sobre o Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>> Acesso em: 10/04/2018.

MEZZADRA, F.; RIVAS, A. **Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires**. PROGRAMA DE EDUCACIÓN ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL . CIPPEC. Documento de Trabajo N°5, Noviembre de 2010

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005. 288 p.

MOSCHETTI, M. C.; GOTTAU, V. De Las Rocallosas a Los Andes: El Experimento De Escuelas Charter En El Contexto Político Argentino. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, nº. 134, p.55-72, jan.-mar., 2016

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. Quem somos. Disponível em: <http://movimentocolabora.org.br/quem-somos/> Acesso em 28/09/2018.

NARODOWSKI, M. Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las “escuelas públicas autogestionadas”. Un aporte al debate en la Argentina. **Serie de Cuadernos de opinión**. n. 6, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires, 1999.

NARODOWSKI, M.; MOSCHETTI, M.; GOTTAU, V. El crecimiento de la educación privada en argentina: ocho explicaciones paradigmáticas. **Cadernos de Pesquisa** v.47 n.164 p.414-441 abr./jun. 2017

OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. *Rev. Bras. Estud. Pedagóg.*, Abr. 2013, vol.94, no.236, p.150-167.

OLIVEIRA, J. S. **O atendimento público e privado concessionário na educação infantil: um olhar sobre as condições de oferta.** 196f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

OLIVEIRA, J. S. **Oferta educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes.** 143f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em Pedagogia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

OLIVEIRA, R. P. Educação Pública e Privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação:** interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005, p. 155-166.

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

OLIVEIRA, D. A. Política Educacional e Regulação no Contexto Latino Americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 45-62, jan./jun. 2009.

PAGANO, A.; FINNEGAN, F. El derecho a la educación en Argentina /. - 1a ed. - Buenos Aires: **Fund. Laboratorio de Políticas Públicas**, 2007.

PELAYES, O. Las políticas neoliberales en la provincia de San Luis. “Reinvención” del Estado y de la educación. **Argonautas** Nº 1: 165 – 177, 2011.

PERONI, V. **A relação público/privado e as implicações para as políticas públicas de educação.** VI Escola de Inverno – FACED/UFRGS, 2008. Disponível em:< http://www.ufrgs.br/comexedu/arquivos/vera_peroni.pdf> Acesso em 02 de março de 2012.

PERONI, V. M. V. As parcerias público-privadas na educação e as desigualdades sociais. **Cadernos de Pesquisa:** Pensamento Educacional, v. 4, nº7 p. 139-160, 2009. Disponível em: <http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq7/9_as_parcerias_publico_cp7.pdf>

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

PINHEIRO, M. F. O público e o privado em educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. (Org). **A educação nas constituições brasileiras.** Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

PORTO, W. C. **1937.** 3ed. Brasília: Edição do Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2012. Coleção Constituições Brasileiras- Volume IV

PLANO DE GOVERNO. **Juntos por Limeira**, Limeira, 2016.

RODRÍGUEZ, L. Tendencias privatizadoras en educación. Boletín nº 4. **Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la CTERA**. Nov. 2000.

ROSATTI, H. Proyecto constitucional alberdiano. Descripción, apogeo y crisis. In: ARGENTINA. **Constituciones Argentinas**: Compilación histórica y análisis doctrinario. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Infojus, 2015.

SAN LUIS. **Decreto Ejecutivo nº 2.562**, de 13 de agosto de 1999

SAN LUIS. **Divisão política**. Disponível em: <<http://www.sanluis.gov.ar/division-politica-san-luis/>> Acesso em: jul/2018.

SAN LUIS. **Constituição da Província de San Luis de 2011**.

SAN LUIS. **Lei nº 4.947**, de 30 de dezembro de 1991 - Boletim Oficial, 29 de janeiro de 1992.

SAN LUIS. **Lei nº 4914**, de 1991 - Lei de Escolas Experimentais.

SAN LUIS. **Decreto nº 2.562**, de 13 de agosto de 1999.

SAN LUIS. **Lei nº 5195**, de 11 de fevereiro de 2000.

SAN LUIS. **Decreto nº 2.343**, de 2002.

SAN LUIS. **Lei nº II-0036-2004 (5549)**.

SANTANA, L. C. **Liberalismo, ensino e privatização**: um estudo a partir dos clássicos da economia política. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. 1996.

SANTOS, I. C. M. As subvenções no direito brasileiro. ANAPE. p.1-20. abr. 2014.

SCHIMONEK, E. M. P. Programas Governamentais Para A Educação Em Tempo Integral No Brasil e Portugal: Implicações Sobre As Desigualdades Educacionais. Tese de Doutorado Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2017.

SOUZA, A. R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando?. **Práxis Educativa**, v. 9, n. 2, pp. 355-367, 2014.

TEDESCO, J. C. Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina. Estudos avançados. 12 (5). p. 23-44.1991.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Nossa história. Disponível em: > https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/o-todos/#bloco_67> Acesso em 28/09/2018.

TORINO, H. O.; ITURRIOZ, A. R.; XIFRA, S. **Un camino de oportunidades...** De política educativa, estrategias y resultados. Intervenciones en la provincia de San Luis. San Luis: Fundación Nueva Sociedad, 2002.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa qualitativa em Educação** 16. São Paulo: Atlas, 2008.

VIEIRA, S. L. R. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Rev. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

VIOR, S. E.; RODRÍGUEZ, L. R. La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. **Pro-Posições**, Campinas, v.23, n.2 (68), p.91-104, maio/ago. 2012.

XIMENES, S. B. Padrão De Qualidade Do Ensino: Desafios Institucionais E Bases Para A Construção De Uma Teoria Jurídica. Tese (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2014.

YULI, M. E.; SOSA, D. E.; BRIONES, R. A. Escuelas experimentales autogestionadas. Participación de los padres. Estudio comparativo. **Fundamentos en humanidades**. Universidad Nacional de San Luis.vol. V, núm. 10, 2º semestre, 2004, pp. 87-111

ZAFFARONI, E. R. Presentación. In: ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**: publicación del Bicentenario - 1a ed. - Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010.

ZANETTI, R. B. F. **Conselho Municipal de Educação de Limeira – SP**: Análise de sua atuação no período de 1997 a 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências Humanas, UNIMEP, 2009.