UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
INSTITUTO DE BIOCIÊNCIAS - RIO CLARO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

PATRÍCIA ADRIANA ABDALLA

O PÓS FUNDEB NO OFERECIMENTO DE MATRÍCULAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Rio Claro
2016

O PÓS FUNDEB NO OFERECIMENTO DE MATRÍCULAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Raquel Fontes Borghi

Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Campus de Rio Claro, como parte dos requisitos para defesa de Mestrado.

Rio Claro
2016

379.81 Abdalla, Patrícia Adriana
A135p O Pós Fundeb no oferecimento de matrículas para a educação infantil no Estado de São Paulo / Patrícia Adriana Abdalla. - Rio Claro, 2016
104 f. : il., gráfs., tabs., quadros

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro
Orientador: Raquel Fontes Borghi

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Política educacional. 3. Parcerias público-privado. I. Título.

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

A meu pai, José Eduardo Abdalla (in memorian).

AGRADECIMENTOS

A minha mãe Lourdes Stievano Abdalla, meu pai José Eduardo Abdalla (in memorian), e minha irmã Ana Paula Abdalla pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

A Prof.ª Dr.ª Raquel Fontes Borghi, pelo suporte, incentivo e carinho. A Prof.ª Dr.ª Regiane Helena Bertagna e a Prof.ª Dr.ª Teise de Oliveira Guaranha Garcia que formaram a banca de qualificação e defesa e deram valiosas contribuições.

Aos meus amigos que me apoiaram e me ampararam em diversos momentos.

A todos que acompanharam essa trajetória, obrigado.

"A educação não transforma o mundo. Educação muda pessoas. Pessoas transformam o mundo."

Paulo Freire

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar as parcerias entre os setores público e privado feitas por municípios para a oferta educacional na educação infantil, identificando e analisando as implicações do FUNDEB para essa faixa etária, analisando o crescimento de matrículas na rede pública e conveniada nos municipios paulistas no periodo 2008 e 2013. Após o estabelecimento da LDB, os recursos públicos são destinados para atender as escolas públicas, podendo também ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que declarem não ter fins lucrativos. Em 1996, é aprovada a criação do FUNDEF, que com a priorização do ensino fundamental quanto ao seu financiamento, deixa a educação infantil em segundo plano. Porém em 2007, este Fundo é substituído pelo FUNDEB, que vem com o intuito da valorização também do ensino infantil, garantindo assim o seu financiamento. Para a realização desta pesquisa, são utilizados os métodos da pesquisa qualitativa de abordagem bibliográfica e documental. Como resultado, no que se refere a creche, o crescimento ocorre tanto no setor público quanto no setor privado. Na pré-escola quase não há novos convênios a partir de 2009 em diante, e em praticamente todos os municípios o número de matrículas públicas é maior que o de matrículas conveniadas. Esses resultados indicam a estabilização no número de municípios com convênios, e concentração do avanço e aumento das matrículas conveniadas em municípios grandes, muito grandes e metropolitanos, com maior intensidade nas creches.

.

Palavras-chave: Política Educacional; Parcerias público-privado; FUNDEB.

ABSTRACT

This work aims to study the partnerships made by cities between the public and private sectors to educational offering in early childhood education, identifying and analyzing the implications of FUNDEB for this age group, analyzing the growth of public and contracted enrollment in São Paulo counties during the period of 2008 and 2013. After the establishment of the LDB, public resources are intended to meet the public schools, and may also be allocated to community, religious or philanthropic schools that declare non-profit making. In 1996, it was approved the creation of FUNDEF, that with the prioritization of basic education as their financing, leaves the childhood education in the background. However, in 2007, the Fund was replaced by FUNDEB, which regards the appreciation of the childhood education, thus ensuring its funding. For this research, methods of qualitative research of bibliographic and documentary approach are used. As a result, when it comes to childcare, growth occurs in both public sector and private sector. In preschool there are almost no new agreements from 2009 onwards, and in almost all cities the number of public enrollment is greater than the contracted enrollment. These results indicate stabilization in the number of cities with agreements, and concentration of advancement and increase in contracted enrollments in large, very large, metropolitan cities, with greater intensity in day care centers.

Keywords: Educational Policy; Public-private partnerships; FUNDEB.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Municípios do Estado de São Paulo com e sem convênio entre 2008 a 2013 em números e porcentagem.....47

Gráfico 2 –Número de municípios com atendimento conveniado maior que o atendimento público na creche (2008 e 2013).....53

Gráfico 3- Municípios muito pequenos com menores e maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.....56

Gráfico 4- Municípios pequenos com menores e maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.....58

Gráfico 5- Municípios médios com menores e maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.....59

Gráfico 6- Municípios grandes com menores e maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.....60

Gráfico 7- Municípios muito grandes com maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.....61

Gráfico 8- Municípios metropolitanos com maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.....62

Gráfico 9 - Número de municípios com atendimento conveniado maior que o atendimento público na pré-escola (2008 e 2013).....64

Gráfico 10- Taxa de crescimento e decréscimo das matrículas de pré-escola nos municípios muito pequenos.....67

Gráfico 11- Taxa de crescimento e decréscimo das matrículas de pré-escola nos municípios pequenos.....68

Gráfico 12- Taxa de crescimento e decréscimo das matrículas de pré-escola nos municípios médios.....69

Gráfico 13- Taxa de crescimento e decréscimo das matrículas de pré-escola nos municípios grandes.....70

Gráfico 14- Taxa de crescimento das matrículas de creche nos municípios muito grandes que apresentaram maior aumento.....71

Gráfico 15- Taxa de crescimento das matrículas de pré-escola nos municípios muito metropolitanos que apresentaram maior aumento.....72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de municípios que apresentaram convênio em 2008 e 2013 por aporte populacional 48

Tabela 2– Ano de apresentação pública de dados do FNDE sobre parcerias na creche e quantidade de municípios.....52

Tabela 3- Número total de matrículas na creche pública e conveniada por aporte populacional nos anos de 2008 e 2013.....54

Tabela 4 – Ano de apresentação pública de dados do FNDE sobre parcerias na pré-escola e quantidade de municípios divididos por aporte populacional.....64

Tabela 5 - Número total de matrículas na pré-escola pública e conveniada por aporte populacional nos anos de 2008 e 2013.....65

LISTA DE QUADRO

Quadro 1: Comparação entre as legislações (Constituição Federal e LDB).....28

SUMÁRIO

CAPITULO 1 – LEGISLAÇÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL 23
1.1. Breve Histórico da Educação Infantil no Brasil 23
1.2. A Legislação Brasileira no Contexto da Educação Infantil no Brasil 28
1.3. O Avanço dos Convênios Para a Oferta da Educação Infantil no Estado de São Paulo 41
CAPÍTULO 2 – TENDÊNCIAS DAS MATRÍCULAS PÚBLICAS E PRIVADAS NO ESTADO DE SÃO PAULO..... 46
2.1. Estado de São Paulo 47
2.2. Os municípios com atendimento conveniado..... 52
2.2.1. Creche 52
2.2.2. Pré-escola 64
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DO CENÁRIO QUE ENVOLVE O PÓS FUNDEB NA OFERTA DE MATRÍCULAS 75
CONSIDERAÇÕES FINAIS 83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 88
ANEXO - Municípios com convênios na creche e/ou pré-escola no ano de 2008 e 2013. 94

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar as matrículas no contexto da educação infantil no estado de São Paulo, identificando e analisando, no conjunto dos municípios paulistas quais e quantos apresentam ou apresentaram atendimento conveniado no período de 2008 e 2013, de modo a identificar o avanço dos convênios após a implantação do FUNDEB.

Ao longo do tempo, é perceptível a importância da educação no contexto da transformação social, e como elemento essencial na mudança de qualidade de vida das pessoas. Tal realidade tem sido ameaçada pelas diferentes formas de operacionalização de políticas públicas, sobretudo em educação, que são implementadas sem que estejam alinhadas com esse fim de melhora.

Por políticas públicas pode-se compreender a partir da visão de Minogue (1998, p. 5):

> [...] o que governos fazem envolve o todo da vida social, econômica e política, seja prática ou potencialmente. Políticas públicas são [...], não um campo estreito de investigação, embora analistas de políticas possam bem se concentrar apenas em áreas estreitas de todo o campo. Políticas públicas fazem coisas a economias e sociedades, de forma que, em última análise, qualquer teoria explicativa satisfatória de políticas públicas deve também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Hofling (2001) aponta que o Estado é definido como sendo um conjunto de instituições que viabilizam a ação do governo, mediante operacionalização de um conjunto de programas ou projetos cujo objetivo é atender as demandas da sociedade no que se refere aos direitos sociais.

Pode-se afirmar, portanto, que as Políticas Públicas são compreendidas como o Estado em ação (GOBERT; MULLER, 2007), ou seja, é o Estado desenvolvendo determinado projeto de governo mediante programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Arretche (1999, p.30) afirma que:

> Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Digamos, as possibilidades de desenho institucional de uma política nacional de saúde, por exemplo, são as mais diversas do ponto de vista das formas de relação entre setor público e setor privado, das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços, etc. A análise de políticas públicas busca reconstituir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível. Ou melhor dizendo, de forma a dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública.

A partir então das políticas públicas, todas as áreas são norteadas para seu funcionamento, como a área da saúde, moradia e também educação, compreendida desde a educação infantil até os mais altos níveis superiores.

O atendimento à educação infantil no Brasil teve início com a atuação de instituições filantrópicas ou de caridade principalmente a partir do início do século XX, com ampliação da atuação de organizações de natureza comunitária e de governos municipais. Tal atuação tinha como suporte a ideia de amparo e assistência às crianças pobres. Os movimentos populares foram cruciais para a criação das creches no país (ADRIÃO, DOMICIANO, 2011).

Pode-se afirmar, desse modo, que é antiga a prática de convênios do poder público municipal com instituições sem fins lucrativos, comunitárias e filantrópicas para atendimento da educação infantil. O que se observa é que novos convênios são estabelecidos, inclusive com instituições particulares, com fins lucrativos. O programa bolsa creche de Piracicaba (DOMICIANO, 2009) é um exemplo do redimensionamento das tradicionais parcerias entre o público e o privado, sendo um formato de financiamento adotado para a oferta de vagas à educação infantil via subvenção pública à escola particular.

Nessa direção, assim como no plano nacional, no Estado de São Paulo a realização de convênios na Educação Infantil se configura como a operacionalização de uma política pública para a educação infantil, cujo discurso passa pela intenção de atender a demanda da faixa etária. Alguns autores apontam que está escuso no objetivo o custo mais baixo ao do provimento direto, que envolveria a contratação de pessoal, construção e manutenção de novas instituições educacionais, entre outros gastos (DOMICIANO, 2009; ADRIÃO et al, 2009; BORGHI, 2014).

Deve-se salientar que ainda que os custos sejam mais altos, mas é um dever do Estado assegurar o exercício dos direitos sociais, como educação, conforme a Constituição Federal de 1988 determina no preâmbulo. Entende-se neste trabalho, como Arelaro (2007, p.22) que ao se afastar dessa responsabilidade, “[...] o poder público admite sua incompetência relativa e transitória de não cuidar ou atender, de forma imediata, alguns setores historicamente desprestigiados”.

Partindo da consideração de que a discussão sobre os convênios estabelecidos entre o poder público e as instituições privadas para a oferta da

educação infantil estão no bojo da discussão da privatização da educação no cenário educacional, é importante analisar se existe novidade na realização dos históricos convênios entre o poder público e instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias no atendimento à criança pequena (BORGHI, coord., 2012).

Em 2011, o Trabalho de Conclusão do Curso de Pedagogia realizado pela pesquisadora intitulado "A Oferta Educacional na Educação Infantil: Um estudo dos Conveniamentos em Municípios Pequenos do Interior Paulista" buscou realizar um levantamento sobre os convênios existentes em 28 municípios do interior paulista, cuja população variava entre 10.001 a 50 mil habitantes[1].

A pesquisa é parte integrante do estudo coordenado por Borghi (2012), que resultou em um relatório denominado "A oferta educacional da educação infantil: arranjos institucionais entre o público e o privado", cuja síntese abarcou o resultado de seis diferentes trabalhos acadêmicos, que objetivaram identificar nos diversos conveniamentos estabelecidos no Estado de São Paulo: o ano em que cada creche passou a integrar o Sistema Municipal de Ensino; identificar e caracterizar os tipos de instituições conveniadas; o formato do subsídio; a justificativa pela opção pelo convênio; a evolução das matrículas municipais e privadas, tópico este que dá origem à presente pesquisa, tema da presente dissertação de mestrado.

Além dos estudos destacados acima, outros também buscaram evidenciar as tramas que envolvem os conveniamentos nos diferentes municípios no Estado de São Paulo, realizados no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), de caráter interinstitucional, isto é, formado por pesquisadoras de universidades públicas do estado de São Paulo. Dentre eles, podem ser destacados os estudos realizados por: Oliveira (2010), intitulado **"**Arranjos institucionais entre o público e o privado para a oferta de educação infantil: um estudo em municípios paulistas grandes"; de Parada (2012), cujo título é "A oferta educacional em creches e as parcerias

[1]Se constituíram lócus da pesquisa os municípios de: Araçariguama, Areiópolis, Barra Bonita, Bastos, Caconde, Cajuru, Casa Branca, Cerqueira César, Charqueada, Chavantes, Cravinhos, Descalvado, Divinolândia, Dracena, Espírito Santo do Pinhal, Fartura, Garça, General Salgado, Guapiaçu, Ibitinga, Igaraçu do Tietê, Itaberá, Itirapina, Ituverava, Jacupiranga, José Bonifácio, Juquitiba, e Lucélia).

público-privadas: um estudo em municípios muito grandes e metropolitanos"; de Costa (2011), intitulado "Oferta educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 10.001 a 50.000 habitantes"; de Nery (2011), intitulado "Implicações do Fundeb para matrículas da educação infantil em municípios pequenos do interior paulista", e de Casagrande (2011), com o título "Arranjos institucionais entre o público e o privado para a oferta de educação infantil: um estudo em municípios pequenos do interior paulista".

Nota-se que, em comum, tais trabalhos se dedicaram à questão da análise dos arranjos entre o público e o privado, perpassando o debate sobre o público e o privado na educação infantil.

Os documentos legais – Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 – tratam da educação infantil como parte da educação básica, além de instituírem o direito das crianças entre 0 a 5 anos, em creches e pré-escolas, à educação pública gratuita e com qualidade. Conforme o art. 206, o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988); art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IX - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1996).

A Constituição Federal de 1988 determina que:

> Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
> I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
> II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 por sua vez também institui a permissão de repasse de recursos públicos para esse tipo de instituição:

> Art. 77º. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:
> I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
> II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;
> III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

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

No que se refere ao financiamento, no ano de 1996 foi aprovada a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que redimensionou a alocação de recursos constitucionais, concentrando-os no ensino fundamental, o que acarretou prejuízos para o financiamento da educação infantil, entre outras etapas. E, ainda, o Fundo, pela sistemática de redistribuição de recursos a partir do número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais, induziu a municipalização do ensino fundamental (BORGHI, 2002).

No ano de 2007, esse Fundo é substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que abarca o financiamento da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, ou seja, trata do financiamento de toda a educação básica. Nesse sentido, pode-se afirmar que houve um avanço considerável em relação ao Fundo estabelecido anteriormente.

É pertinente lembrar que houve um processo de luta por parte dos representantes de entidades e movimentos nacionais[2] para que a creche fosse incluída nos mecanismos de distribuição, pois a tramitação da proposta de Emenda Constitucional para a criação do FUNDEB, PEC 415/05, desde sua origem até a aprovação no Congresso Nacional, foi permeada por debates, pois não previa inicialmente recursos para o atendimento às creches.

O FUNDEB também prevê a inclusão de instituições privadas conveniadas em seus mecanismos de distribuição dos recursos, ou seja, possibilita o repasse de seus recursos para instituições privadas de educação infantil sem fins lucrativos. Ele admite, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos sem prazo para encerramento do repasse e o cômputo, pelo prazo de quatro anos a partir da implantação da Lei

[2] “Movimento Fraldas Pintadas”, algumas das entidades participantes do movimento: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Fundação Abrinq, Marcha Mundial de Mulheres, Articulação de Mulheres Brasileiras, Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente e Movimento Interfórum de Educação Infantil.

(primeiramente com prazo até o ano de 2010, e posteriormente alterado pelo artigo 8, parágrafo 3 para 2016), das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público que atendam às crianças de quatro e cinco anos (BRASIL, 2007, art. 8º, §1º).

Dada a permissão de repasse de recursos às creches e pré-escolas privadas sem fins lucrativos, alguns autores consideram que pode haver a ampliação do atendimento realizado via convênio (PINTO, 2007, BORGHI 2012, ARELARO, 2007).

Segundo Borghi (coord., 2012), as experiências de parcerias público-privadas se expandem no Estado de São Paulo, auxiliadas pelo poder público, sendo este responsável por financiar parcial ou totalmente este atendimento, tornando natural o repasse de recursos públicos para as instituições privadas.

É importante ressaltar que os convênios, validados pela atual legislação e incentivados tanto pela esfera pública e/ou privada, estão em expansão, e alguns municípios os indicam como única possibilidade de atender a essa faixa etária, evidenciando os convênios como o único caminho que enxergam para atender ao que chamam de grande demanda a ser atendida (CASAGRANDE, 2011). Nos municípios paulistas que têm entre 10.001 e 50.000 habitantes, a justificativa mais frequente no conjunto dos municípios pesquisados foi a referente ao atendimento da demanda, fazendo parte de 39% das respostas obtidas (COSTA; BORGHI, 2013). O que resulta disso é que ao invés do município investir recursos na sua própria rede de ensino, destina verbas para a rede privada, o que possibilita a este setor sua expansão e impede o crescimento da rede municipal.

Além disso, muitas das matrículas das instituições conveniadas são contabilizadas no Censo Escolar como matrículas públicas, o que garante um repasse maior e de valor mais alto para esses convênios (BORGHI, 2012). Por isso, é imprescindível analisar os dados a respeito das matrículas na educação infantil, sobretudo após o estabelecimento legal de que esses repasses para as instituições privadas sem fins lucrativos comunitárias, confessionais e filantrópicas, em creches, para crianças até três anos de idade, conveniadas com o Poder Público, são legítimos, no FUNDEB, sendo o objetivo principal desta pesquisa.

Essas parcerias do poder público com instituições privadas para a oferta da educação infantil levantam preocupações acerca dos processos de privatização do campo educacional, e ressaltam a importância da análise do comportamento das matrículas na educação infantil como reflexo dessas parcerias entre as instituições públicas e a iniciativa privada, enquanto mecanismo para assegurar o cumprimento de suas responsabilidades legais frente à educação infantil.

Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é identificar e analisar o crescimento de matrículas de educação infantil pública e conveniada no conjunto dos municipios paulistas no período 2008 e 2013, considerando a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 e no ano de 2013, para totalizar 7 anos de FUNDEB, permitindo assim, uma comparação dos dados nesse período citado.

Os objetivos específicos são:

- Mapear no conjunto dos 645 municípios paulistas, quais e quantos apresentam ou apresentaram atendimento conveniado no período de 2008 a 2013.
- Identificar no conjunto dos municípios com atendimento conveniado:

- o ano de início, de modo a poder identificar o avanço dos convênios após a implantação do FUNDEB;

- as matrículas públicas e conveniadas da educação infantil em creche e pré-escola no período;

- o número de municípios que possuem atendimento conveniado maior que o atendimento público no período entre os anos de 2008 e 2013;

- identificar as taxas de crescimento do atendimento municipal e conveniado no período citado, dos municípios que mantiveram convênio em 2008 e 2013, de modo a poder identificar em quantos municípios o crescimento foi maior na rede municipal ou na conveniada.

- analisar o avanço das políticas de conveniamento pós FUNDEB.

Procedimentos Metodológicos e Forma de Análise

Para a realização desta pesquisa, serão utilizados os métodos da pesquisa qualitativa de abordagem bibliográfica e documental, além de aspectos quantitativos para a análise dos dados de matrículas obtidos, dentro do período histórico estabelecido.

A investigação qualitativa teve origens no século XIX, e se trata de um tipo de pesquisa cujo objetivo é analisar o processo e não apenas o resultado, pois tem como uma de suas principais características compreender o contexto do fenômeno estudado e permite várias abordagens e análises (BOGDAN E BIKLEN,1994). Nesta pesquisa, busca-se compreender o contexto privatizante, de lógica neoliberal, em que se dá o crescimento de matrículas de educação infantil pública e conveniada no conjunto dos municipios paulistas no período 2008 e 2013.

O estudo foi realizado a partir de dados do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), acerca do numero de matrículas em creches e pré-escolas municipais e conveniadas em municípios paulistas. Foram considerados dados referentes ao período de 2008 e 2013, o que permitirá analisar sete anos de FUNDEB e seus impactos para o atendimento da educação infantil sendo possível realizar uma comparação de dados para esta pesquisa.

As informações que o FNDE disponibiliza são as mais diversas, sendo elas quais municípios possuem instituições conveniadas, quais instituições, quanto de verba elas recebem pelos convênios, dentre outros. O recorte feita aqui se limitou aos municípios que possuem conveniamento na creche e/ou pré-escola, para que possa analisar melhor os dados apresentados.

Nesta pesquisa os dados são apresentados em dois momentos, sendo o primeiro a comparação dos municípios em 2008 a 2013, e posteriormente o segundo momento em que se olha para os dados considerando o período 2008 e 2013.

A hipótese levantada aqui é que se considera o FUNDEB indutor do aumento de parcerias entre as prefeituras e a iniciativa privada como

mecanismo para assegurar o cumprimento de suas responsabilidades legais com a educação infantil.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto–Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

Neste estudo, foram identificados dentre os 645 municípios paulistas, ao longo do período de análise da aplicação dos recursos do FUNDEB constantes na página do FNDE, que compreende os anos de 2008/2013, os 225 municípios (ano de 2008) e 205 (ano de 2013) considerados conveniados. Por fim, para os municípios identificados como conveniados no período em questão, qual a taxa de crescimento das matrículas públicas/municipais e privadas conveniadas, em creches e pré-escolas e suas consequências.

O desenvolvimento da pesquisa exigiu, ainda, o levantamento e a análise de produções teóricas relativas ao financiamento, oferta e processos de privatização da educação infantil.

A presente dissertação encontra-se dividida em três capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo, intitulado “Legislação e Financiamento da Educação Infantil no Brasil”, se apresenta e discute a legislação vigente na compreensão subjacente aos temas: financiamento, transferência de recursos públicos para o setor privado, convênios.

O segundo capítulo, denominado “Tendências das Matrículas Públicas e Conveniadas no Estado de São Paulo” refere-se aos dados das matrículas conveniadas no intuito de identificar no conjunto dos 645 municípios paulistas, quais e quantos apresentam ou apresentaram atendimento conveniado no período de 2008 e 2013, e também identificar no conjunto dos municípios com atendimento conveniado, de forma a destacar o ano de início, de modo a poder identificar o avanço dos convênios após a implantação do FUNDEB; o número de municípios que possuem atendimento conveniado maior que o atendimento público em 2008 e 2013; além de buscar identificar as taxas de crescimento do atendimento municipal e conveniado no período citado, de modo a poder identificar em quantos municípios o crescimento foi maior na rede municipal ou na rede conveniada.

No terceiro capítulo, “Análise do cenário que envolve o pós FUNDEB na oferta de matrículas” evidenciam-se as práticas das parcerias públicas privadas nos municípios do Estado alvo da pesquisa, bem como são discutidas as tendências nos convênios.

Por fim, são apresentadas as considerações finais em que são trazidas reflexões sobre os dados obtidos e sobre as determinações do sistema de financiamento da educação infantil no Brasil.

CAPITULO 1 – LEGISLAÇÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Este capítulo objetiva realizar uma breve recuperação da trajetória da educação infantil no Brasil, acompanhada da análise da legislação sobre financiamento e do avanço dos convênios ao longo do tempo em nosso país.

1.1. Breve Histórico da Educação Infantil no Brasil

Partindo do pressuposto de que a garantia dos direitos sociais passa necessariamente pelo desenvolvimento de políticas públicas, a história da educação infantil no Brasil não ficou imune às limitações impostas pelo poder público no que se refere à sua oferta. A educação infantil possui uma trajetória constituída de muitas lutas e marcada por uma história de segregação das classes menos favorecidas**.**

Esta modalidade de educação também é constituída de batalhas e conquistas, que se iniciam como uma ação assistencial, e culmina na prática educativa voltada para crianças, após o advento da Constituição Federal e da LDB, que possibilitaram a criação de leis específicas para a modalidade em questão.

De origem francesa, a palavra creche, significa "manjedoura" e foi utilizada para nomear a primeira instituição criada há mais de dois séculos, pelo Padre Oberlin na França, com o objetivo de guardar e abrigar crianças pequenas consideradas necessitadas pela sociedade da época (ABRAMOWICZ, 1995, p.09).

Correa (2007) reconhece essa concepção de atendimento assistencial com relação à educação infantil brasileira dizendo que, devido a tal concepção, as creches estavam comumente vinculadas a instituições filantrópicas ou de assistência e bem estar social. No entanto, a autora afirma que as pré-escolas estiveram mais vinculadas aos órgãos e sistemas educacionais do que as creches, embora também houvesse a presença das igrejas e associações filantrópicas e comunitárias na sua oferta.

Em um contexto histórico, o conceito de infância ganhou consistência e visibilidade mediante movimentos protagonizados por mulheres pertencentes à

planta baixa da sociedade, em meio à realidade de uma sociedade capitalista, que, por necessidade de saírem de casa para trabalhar, reivindicaram vagas em creches para deixar seus filhos (KRAMER, 1992).

Nessa direção, as primeiras experiências de atendimento e educação das crianças fora de casa, tiveram caráter higienista. Isso significa que os médicos tinham a responsabilidade de cuidar da saúde e da higiene das pessoas, pois acreditavam que grande parte dos problemas da nação estava relacionada a questões sanitárias. No final do século XIX e início do século XX surgiu o movimento higienista com a proposta de cuidar da população, educando-a e ensinando-a novos hábitos (KUHLMANN, 1998).

O médico higienista era especializado em saúde pública e administração sanitária, era responsável por prescrever condutas higiênicas, assim, “[...] os higienistas discutiam os projetos para a construção de escolas, a implantação dos serviços e inspeção médico-escolar, e apresentavam sugestões para todos os ramos do ensino, em especial com relação à educação primária e infantil. (KUHLMANN, 1998, p.91). O atendimento à educação infantil, então, segundo Kramer (1992, p. 27), “era realizado por médicos e damas beneficentes”, com a intenção de diminuir o número crescente de mortalidade infantil, atribuída à falta de condições, preparo e educação das mães, aliadas à falta de higiene e cuidados no lar (KRAMER, 1992).

No que se refere ao domínio público, a primeira experiência na educação infantil no Brasil se deu com a implantação do primeiro “Jardim de Infância” estadual, no ano de 1896, anexo à Escola Normal de São Paulo, criado para auxiliar e complementar a formação das normalistas.

Diante da necessidade do atendimento às crianças filhas de mães trabalhadoras e outras mães, marcadas pelas adversidades da vida, as muitas formas de reivindicações por creches acabaram por sensibilizar a sociedade quanto aos diversos problemas enfrentados pelas crianças pobres, tais como a falta de recursos das famílias para oferecer minimamente o conforto, segurança, alimentação, higiene e controle das doenças (KRAMER, 1992).

As reivindicações da sociedade no que se refere a espaço para deixarem seus filhos em segurança para poderem trabalhar, culminou na aquisição de benefícios essenciais para contribuir com a educação das crianças, assim como para a composição do viés histórico da educação infantil,

uma vez que instigou a maior atuação do movimento de mulheres que lutavam pela conquista de um espaço digno para seus filhos.

Sanches (2004, p.67) argumenta que “as creches não tinham como preocupação a educação das crianças”; para elas, “desde a origem, os Jardins de Infância tinham objetivos educacionais e as creches, assistenciais”. O projeto dos *kindergarten* (em alemão, *kind* significa criança e *garten* significa jardim), Jardins de Infância, foi desenvolvido por Friedrich Froebel, em que as crianças, assim como os jardins, deveriam receber os cuidados do jardineiro(a), conforme as necessidades de cada planta e respeitar seu processo natural de desenvolvimento. Data de 1840, na cidade de Blankenburg, a fundação do primeiro dos muitos kindergartens, mas a ideia se espalhou pelo mundo (ARCE, 2002).

Especificamente no Brasil o campo dos estudos de história da educação infantil e de suas instituições encontra sua principal experiência na:

> [...] Escola Caetano Campos, em São Paulo, onde foi fundado o primeiro jardim-de-infância público do país, anexo à Escola Normal, organizado por Gabriel Prestes. A escola contava com uma equipe grande de professoras que se dedicaram a traduzir alguns trechos das obras de Froebel, primeiramente do próprio alemão e em seguida das traduções inglesas (ARCE, 2002, p.109).

A educação infantil no Brasil ganha espaço nas discussões acadêmicas nas décadas de 1970 e 80, como resultado das muitas reivindicações sociais em relação à oferta de vagas e atendimento especializado às crianças cuja idade não possibilitava o acesso ao ensino fundamental obrigatório à época. Segundo Correa (p.17, 2007):

> O final dos 1970 e os anos 1980 também foi marcado pela forte discussão acerca do papel das instituições de educação infantil: o meio acadêmico – ou preparatório – que a pré-escola teria e os movimentos organizados da sociedade civil, bem como os profissionais da área, passaram a defender o que entendiam ser um caráter “educacional ou pedagógico” para as instituições, contrapondo-se ao que então se via como meramente “assistencial”, tanto nas creches quanto nas pré-escolas públicas.

Com relação às pré-escolas, Kramer (1992, p.25) afirma que tinha um projeto voltado às crianças pobres, de modo que “a pré-escola era encarada [...] como uma forma de superar a miséria, a pobreza, a negligência das famílias”.

Kramer (1992), baseada no livro “Histórico da proteção à infância no Brasil, 1500-1922” de Arthur Moncorvo Filho[3] (1926), resume a proteção à infância no Brasil em períodos centrais: do descobrimento até 1874, seria o primeiro período, onde pouco ou quase nada se fazia pela infância, seja do ponto de vista de proteção jurídica ou das alternativas de atendimento existentes. De 1874 até 1889 seria o segundo período, caracterizado principalmente por projetos de atendimento às crianças por grupos particulares.

O cenário brasileiro demonstra que, sobretudo no final da década de 1970 e início da década de 1980, ocorreram diversas mobilizações da sociedade civil que reivindicava a extensão do direito à educação para as crianças pequenas, com lutas por creches, mediante movimentos de bairro e sindicatos nas grandes cidades, profissionais e especialistas da educação (CAMPOS, FÜLLGRAF e WIGGENS, 2006)

O terceiro período apontado por Kramer (1992) corresponderia ao período, de 1890 a 1930, como tendo sido marcado pelo progresso no campo da higiene infantil, médica e escolar. A autora (ibid) enfatiza a tradição de conveniamento entre o poder público e creches privadas sem fins lucrativos, ao lembrar que, até o final da década de 1920, no Brasil, a assistência à infância se efetivou basicamente sem a participação do Estado, por meio de instituições particulares que eram, na sua maioria, de caráter caritativo e filantrópico, com a direção e alguma subvenção do governo.

Observa-se, desse modo, que a ampliação do atendimento em creches se deu principalmente com o repasse de recursos públicos a entidades filantrópicas ou comunitárias, e a qualidade do serviço oferecido ficou em segundo plano (CAMPOS, FÜLLGRAF e WIGGENS, 2006). Essa questão da qualidade e o custo da educação infantil foram ganhando espaço no campo acadêmico:

> A preocupação com a baixa qualidade do atendimento foi crescendo à medida que surgiram os primeiros estudos sobre as condições de funcionamento dessas instituições, principalmente creches vinculadas aos órgãos de bem estar social. Eles revelaram as precárias condições dos prédios e equipamentos, a falta de materiais

[3] Arthur Moncorvo Filho fundou em março de 1880, no Rio de Janeiro, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Brasil, uma organização que preconizava a inspeção e regulação das amas de leite, o estudo das condições de vida das crianças pobres, a proteção dos pequenos contra o abuso e a negligência dos adultos responsáveis, a inspeção das escolas, a fiscalização do trabalho feminino e de menores nas indústrias.

> pedagógicos, a baixa escolaridade e a falta de formação dos educadores, a ausência de projetos pedagógicos e as dificuldades de comunicação com as famílias (CAMPOS, FÜLLGRAF e WIGGENS, 2006, p.89).

A precarização no atendimento das creches e pré-escolas, isto é, a ausente preocupação com a qualidade na educação infantil, constitui-se como o principal fator que marcou a formação das creches no Brasil, como aponta Correa (2007).

Na prática, até a década de 1980, no Brasil, as creches ofereciam projetos educativos voltados para a preservação da saúde e ao comportamento social, enquanto a pré-escola, era visualizada com a função preparatória, tendia a preencher as carências culturais, revelando-se também como possibilidade de incentivo à criatividade, à constituição de hábitos e a melhoria do relacionamento familiar.

As creches, no âmbito da assistência social, exigem que sejam feitas reflexões quanto à condição das instituições e o projeto político de atendimento ali realizado. Daí a nasce a necessidade da criação e institucionalização de legislação mediante reforma da Constituição, no sentido de assegurar e regulamentar a educação de qualidade, de forma a assegurar aos menos favorecidos condições de usufruir desse direito.

De acordo com Kramer (2006) as primeiras ações nacionais com caráter educativo iniciaram-se no Brasil no ano de 1974 com a criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar no Ministério da Educação e Cultura (MEC) e se voltavam, com maior frequência, às crianças de quatro a seis anos.

Na perspectiva de Correa (2007), o atendimento proposto por um órgão ligado à educação não significou um efetivo atendimento educacional ou pedagógico neste campo. As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas, no Brasil, pela expansão na oferta e forte discussão sobre o papel das instituições de educação infantil. De acordo com a mesma autora, a polêmica envolvia o que parte do meio acadêmico, dos movimentos organizados da sociedade civil e dos profissionais da área educacional entendiam “ser um caráter ‘educacional ou pedagógico’ para as instituições, contrapondo-se ao que até então se via como meramente ‘assistencial’, tanto nas creches quanto nas pré-escolas públicas” (CORREA, 2007, p. 17).

Se referindo à expansão da educação infantil na década de 1970 no Brasil, Domiciano (2009) afirma que, apesar do programa nacional de ampliação da educação pré-escolar de massa formulado pelo MEC, baseado nas orientações da Unicef e Unesco, "[...] foi a LBA [Fundação Legião Brasileira de Assistência], com o Projeto Casulo[4], que conseguiu ampliar o atendimento à criança pequena na década de 1970". A autora considera que é preciso reconhecer que o poder público, para responder às pressões populacionais de um lado e, ampliar o atendimento às crianças de outro, apoiou na década de 1970 as creches comunitárias, iniciativas da comunidade há muito existentes e que se ampliaram nesse período.

Legalmente, pode-se dizer que foi a partir da Constituição de 1988, que a educação infantil passou a ser estabelecida nas modalidades de creches e pré-escolas, que estavam subordinadas à área da educação, de forma a ir além do assistencialismo, "predominante nos programas para esta faixa etária" (CAMPOS, FÜLLGRAF E WIGGERS, 2006, p.18). Dessa forma, a Lei de Diretrizes e Bases Nacional da Educação (1996), definiu e propôs a transição das creches para a Educação, estabelecendo uma nova fase da educação infantil no Brasil.

Documentos importantes tais como a Constituição Federal (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases Nacional da Educação (1996), e a própria Lei Orgânica da Assistência Social (1993), trazem avanços importantes para a educação infantil. No próximo item serão discutidos tais avanços presentes na CF/88, LDB e legislação dos fundos.

1.2. A Legislação Brasileira no Contexto da Educação Infantil no Brasil

Começando com os avanços legais referentes ao dever do Estado para com a educação infantil, e responsabilidade pelo seu atendimento, o quadro abaixo apresenta a CF/88 e a LDB/96 nos textos originais e atualizados, com itens pontuais em relação à educação infantil, dividida em creche e pré-escola:

[4] Programa de educação pré-escolar, implantado pela LBA, órgão federal da assistência social.

Quadro 1: Comparação entre as legislações (Constituição Federal e LDB).

	Dever do Estado no atendimento da educação infantil	**Responsabilidade municipal com a educação infantil**	**Divisão da educação infantil em creche e pré-escola**
CF/88 ORIGINAL	Art 208, inciso IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.	Artigo 211 § 2.º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.	-
CF/88 ATUAL	Art 208, inciso IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;	Artigo 211 § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.	-
LDB/1996 ORIGINAL	Artigo. 4 inciso IV: Atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade	Artigo. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: V - 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.	Artigo 30, inciso I e II: Creche de 0-3 anos e pré-escola de 4-6 anos
LDB/1996 ATUAL	Artigo 4, inciso II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;	Sem alterações Artigo. 11 inciso V	Artigo 30, incisos I e II: Creche de 0-3 anos e pré-escola de 4-5 anos

Fonte: Elaborado pela autora.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a educação pré-escolar é tida como um dever do Estado e direito das crianças entre 0 e 6 anos de idade.

Conforme evidenciado pelo quadro I, no que se refere ao dever do Estado com a Educação Infantil, a partir da atualização da Constituição Federal

de 1988, pode-se afirmar que houve uma mudança terminológica para a modalidade, uma vez que anteriormente o termo “educação infantil” não era incorporado no texto original, pois mencionava apenas o atendimento em creches e pré-escolas. Na atualidade o texto afirma que a Educação Infantil deve ser oferecida em creches e pré-escolas.

Anteriormente à existência da nova LDB, a gratuidade do ensino para crianças estava prevista para atendimento em creches e pré-escolas. A nova LDB vem reafirmar essa ideia de direito à educação pública, gratuita.

Quanto à responsabilidade municipal para com a educação infantil, houve ganho, uma vez que o atendimento prioritário a ser realizado pelos municípios era para o ensino fundamental e pré-escola, compreendida a partir dos 4 anos de idade, ou seja, a creche não estava sob responsabilidade de nenhum ente federativo. Com a mudança na Constituição Federal, a prioridade de atendimento pelos municípios passa a ser para o ensino fundamental e educação infantil. Ou seja, a educação infantil ganha espaço no cenário municipal no que se refere à obrigação quanto a quem é responsável por sua oferta.

A LDB/1996 ampliou a dimensão do direito à educação definindo a educação infantil de 0 a 6 anos como a primeira etapa da Educação Básica, além de dividir a educação infantil em creches e pré-escolas e manteve o atendimento sob a responsabilidade municipal.

Em seu artigo 89 a LDB estabeleceu que as creches e pré-escolas existentes ou que viessem a ser criadas deveriam, no prazo de três anos, a contar da publicação da Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino. O que demonstrava a incorporação das creches aos sistemas educacionais e a superação da concepção educacional assistencialista. O novo texto da LDB mantém a idade da creche mais altera a idade de atendimento na pré-escola para 4 e 5 anos de idade.

No que diz respeito ao item divisão em creche e pré-escola, na Constituição tal atendimento era previsto para crianças de 0 a 6 anos e no novo texto para crianças de 0 a 5 anos, devido ao estabelecimento do ensino fundamental de 9 anos – Lei no 11.274/2006 – que determina que as crianças de 6 anos de idade sejam matriculadas na primeira série do ensino fundamental.

Ainda na LDB, é apresentada uma seção, dedicada à educação infantil, da qual se destaca o Art. 30, que menciona que a educação infantil será oferecida em creches e pré-escolas, sendo que no texto original da LDB, a educação infantil deve ser oferecida para crianças entre 0 a 3 anos na creche e de 4 a 6 anos na pré-escola.

Com a promulgação da Lei n.º 11.114, de 16 de maio de 2005, a educação infantil passou a compreender a creche para crianças entre 0 a 3 anos e pré-escolas para crianças de 4 a 5 anos. Essa diferença de idade se deu por conta da implantação do ensino fundamental de 9 anos.

O texto original da CF/88 e da LDB/96 tratavam como educação infantil as crianças com idade entre 0 a 6 anos. Atualmente, com as modificações, essa etapa da educação passou a ser compreendida para crianças entre 0 a 5 anos, conforme a lei 12.796/13[5], que altera a redação para "educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade".

O papel da União foi preponderante no estabelecimento da obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos como estratégia de universalização da Educação Básica, por meio da Emenda Constitucional nº.59/2009. De modo que os Estados e municípios têm até o ano de 2016 para garantir a inclusão das crianças e jovens desse corte etário na escola pública. Essa estratégia, assim como o Fundef (que não previa financiamento para nenhuma etapa que não fosse o ensino fundamental), pode trazer prejuízos para a creche, pois a obrigatoriedade induz o poder público a dirigir atenção à oferta das etapas pelas as quais ela abrange.

No que se refere ao financiamento é preciso se atentar para as legislações referente ao Fundo de manutenção, além da própria CF/88 e LDB/96.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional 14/96, sendo uma subvinculação dos recursos de MDE previstos na CF e na LDB. Tal fundo, de natureza contábil, redimensionou a alocação de recursos constitucionais, concentrando-os no ensino fundamental. Assim, foi a estratégia que o Governo

[5] Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

Federal encontrou para priorizar os investimentos dos estados e municípios no ensino fundamental (BORGHI, 2002).

O Fundef era composto de 15% dos seguintes impostos: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), Fundo de Participação do Estado (FPE), Fundo de Participação do Município (FPM), Imposto Sobre Produto Industrializado (IPI-Exportação), Fundo de Ressarcimento de Exportações, e complementação da União. Do total de recursos destinados ao Fundef, o mínimo de 60% ficava reservado para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental e os 40% restantes eram destinados para outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino público fundamental.

Segundo Adrião, Arelaro, Borghi (2009), durante o período equivalente a vigência do FUNDEF, a focalização de recursos no ensino fundamental e o processo de municipalização influenciou a educação infantil, abrindo margem para que os convênios fossem inseridos e mantidos pelo poder público. No Estado de São Paulo, o impacto significativo causado pelo FUNDEF foi nesse processo de municipalização do ensino fundamental, já que a região sudeste foi uma das únicas em que os municípios perderam recursos para o Fundo, pelo fato dos alunos do ensino fundamental se concentrar em sua maioria na rede estadual de educação. Como a distribuição dos recursos do Fundo é feita em relação ao número de alunos matriculados no ensino fundamental pela rede de ensino de cada ente federativo, o foco ficou sobre a oferta dessa etapa. O governo estipula um *per capita* anual dividindo os recursos existentes para a educação pelo número de alunos do ensino fundamental indicado pelo censo escolar do ano anterior e possível correção.

A justificativa para a criação do FUNDEF foi a necessidade de corrigir as diferenças que os governos apresentavam na sua capacidade de investimento na educação, assim, a política governamental direcionou-se para redistribuição dos recursos que já eram aplicados na educação, focalizando o ensino fundamental. Ou seja, estimula a criação de matrículas nessa etapa, em prejuízo às demais, como a educação infantil. Pelos números anteriores ao FUNDEF, 29% do financiamento evidenciam a tradição dos convênios, e o período pós FUNDEB, 18% dos casos evidenciam a permissividade da lei (ADRIÃO, ARELARO, BORGHI, 2009).

Basicamente, o funcionamento do Fundo, assim como mostra Oliveira (2007) era de estabelecer uma média nacional de gasto por aluno objetivando a melhoria do padrão de qualidade a ser atingido num prazo de cinco anos após implantação do mesmo.

Com relação ao FUNDEF, Guimarães e Pinto (2001, p. 97) apontam que:

> A [...] implantação do Fundef ao mesmo tempo em que prioriza o financiamento do ensino fundamental, acaba por prejudicar a educação básica no seu conjunto, à medida que impede, na prática, o financiamento da educação infantil e de jovens e adultos, como também impede a realização de políticas educacionais em nível municipal, regional e estadual, já que Estados e municípios estão obrigados a investir 60% dos recursos da educação no ensino fundamental, independentemente das diferentes realidades existentes. Nessa perspectiva, é óbvio que haveria uma retração na oferta daqueles serviços educacionais antes oferecidos pelos municípios, cuja principal vocação da maioria se dava mesmo na educação infantil.

Oliveira (2007) também aponta para esta questão quando afirma que o FUNDEF sendo um fundo de natureza contábil e com os recursos focados no ensino fundamental, possibilitou que outras etapas da educação básica tivessem impactos negativos significativos, no caso da educação infantil, historicamente reprimida, fez com que se reduzissem os investimentos para este nível.

Também Adrião e Borghi (2008, p. 99) argumentam que a:

> […] tendência de consolidação de parcerias/convênios entre municípios paulistas e a iniciativa privada venha sendo induzida pelos processos de descentralização da educação pública paulista, cuja principal medida foi a municipalização do ensino fundamental introduzida no Estado de São Paulo mais enfaticamente a partir de 1996.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – regulamentado pela Lei 11.494/2007 - substituiu o FUNDEF e passou a atender toda a educação básica, da creche ao ensino médio, e está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020 (MEC, 2012). O Fundo tem o intuito de distribuir verbas para a educação básica no país com base no número de alunos da educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental e médio, e Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial).

O FUNDEB se compõe de 20% da receita dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp), Desoneração de Exportações – (Lei Kandir 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doação (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Estados, Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR), Complementação da União, de acordo com o valor mínimo nacional por aluno/ano, fixado para cada exercício, com diferenciações entre as modalidades e zonas (rural e urbana) (BRASIL, 2006).

A Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, que criou o FUNDEB, estabeleceu o prazo de 14 anos, a partir de sua promulgação, para sua vigência, prazo que será completado no final de 2020.

Em linhas gerais, o FUNDEB se assemelha ao FUNDEF, contudo, avança e a diferença básica entre eles é, além do volume de recursos movimentados, também a inclusão dos níveis, etapas e modalidades de ensino a serem contemplados.

No entanto, o FUNDEB é condescendente quanto à possibilidade de repasse de recursos públicos para as instituições privadas de educação infantil, o que Pinto (2007) aponta ser um mecanismo de indução da consolidação e aprofundamento da tradição de convênios e parcerias entre o setor público e o privado na oferta de educação infantil.

No que se fere à vinculação de recursos para a Educação, a Constituição Federal DE 1988, considerada a carta magna, em seu artigo 212 determina que a União aplique, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. No artigo 213, a CF/88 possibilita o repasse de recursos públicos às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes

financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola com as mesmas características ou ao Poder Público no caso de encerramento de suas atividades.

A LDB no seu artigo 69º menciona que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Cabe ressaltar que a LDB inseriu o termo “ensino público”. Do modo como está previsto, não poderia ser legítimo o repasse de recursos de MDE para instituições privadas, ainda que se se denominem sem fins lucrativos, pois a natureza não é pública.

Com o FUNDEB, Emenda Constitucional nº 53/2006, a sub-vinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passaram para 20% e sua utilização ampliada para toda a Educação Básica, com a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da Constituição Federal). Ou seja, os Municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base nos alunos do ensino fundamental e médio. Da mesma forma, a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica.

No tocante ao repasse de recursos para as instituições privadas, a Constituição Federal em seu artigo 213 menciona que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

> I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
> II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

A LDB por sua vez, mediante o expresso no artigo 77º a fira que 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.

Cabe ressaltar, conforme Oliveira (2010), que:

> A temática do repasse de recursos públicos para a escola privada perdeu muito de sua importância nos anos imediatamente posteriores à promulgação da CF e da LDB, pois a legislação constitucional e infraconstitucional faculta o repasse, não o obriga. Assim, em ultima instância, repassar recursos públicos para a escola privada é uma opção política do governante (OLIVEIRA, 201, p.106).

O que se pode notar diante da observação de Oliveira (2010) é que apesar de a legislação permitir o estabelecimento de convênios é uma opção política do gestor público adotá-los ou não.

O FUNDEB em seu artigo 8, § 2º aponta que as instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

> I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;
> II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

Diante do exposto, pode-se afirmar que os convênios de instituições públicas com instituições privadas no âmbito da educação são admitidos pelo FUNDEB desde que sejam cumpridas as determinações legais previstas.

Quanto à divisão e conceituação de escola pública e escola privada, a Constituição Federal no seu artigo 213, menciona que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei.

A LDB em seu artigo 19º aponta que 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, mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

O FUNDEB no art. 8 afirma que será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas nessas instituições:

> Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.
>
> § 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas:
>
> I - **na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos**;
>
> II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento (BRASIL, 2007, grifo da autora).

É possível observar que o FUNDEB possibilita a realização de parceria e conveniamentos de forma explícita, o que fica claro que o financiamento realizado pelo poder público na Educação Infantil é extensivo à iniciativa privada.

O artigo 18 da Lei nº 11.494/2007 prevê que os Estados e os Municípios possam celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado. Assim, prefeituras municipais e governos estaduais têm liberdade e autonomia para celebrar convênios com essa finalidade, com base nos parâmetros que forem negociados e definidos entre os dois governos, respeitada a legislação que disciplina a celebração de convênios.

Sobre as prerrogativas possibilitadas via FUNDEB, Adrião e Domiciano (2010), apontam que tal perspectiva pode induzir municípios que têm baixa

capacidade financeira ou com um atendimento educacional estatal frágil, a captar recursos via matrículas da rede pública e destiná-los, prioritariamente, às instituições conveniadas, já que os custos deste atendimento são inferiores aos praticados pela rede direta. Domiciano (2009) identifica formas diferenciadas de contabilização das matrículas conveniadas como públicas em seu trabalho. De modo que o cômputo de matrículas privadas conveniadas como constitutivas da rede pública, que se pratica em alguns municípios paulistas, reforça a hipótese levantada pelas autoras. Uma possibilidade para justificar essa ação é o fator de ponderação da matrícula pública ser maior:

> Art. 1º Ficam aprovadas as seguintes ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2014:
> I - **creche em tempo integral: a) pública: 1,30; b) conveniada: 1,10**. II - pré-escola em tempo integral: 1,30; III - **creche em tempo parcial: a) pública: 1,00; b) conveniada: 0,80**. IV - pré-escola em tempo parcial: 1,00; V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00; VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15; VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10; VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20; IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,30; X - ensino médio urbano: 1,25; XI - ensino médio no campo: 1,30; XII - ensino médio em tempo integral: 1,30; XIII - ensino médio integrado à educação profissional: 1,30; XIV - educação especial: 1,20; XV - educação indígena e quilombola: 1,20; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80; e XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20 (BRASIL, 2013).

Sobre a contabilização de matrículas das escolas privadas que possuem convênios com o poder público, algumas pesquisas (DOMICIANO, 2009, ADRIÃO, coord. 2009; DOMICIANO e ADRIÃO, 2010; CASAGRANDE, 2011), indicaram que nos municípios de Piracicaba e Hortolândia as matrículas conveniadas estavam sendo contabilizadas como públicas municipais no Censo Escolar realizado pelo INEP anualmente.

Isso é extremamente problemático, pois altera os dados do Censo Escolar, que é realizado anualmente. Ele é um instrumento de coleta dados sobre a educação básica nacional, que servem de base para a formulação da política e para a distribuição de recursos públicos. Além disso, são os dados do Censo Escolar que servem como base para implementação de programas federais, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), o Programa Dinheiro Direto

na Escola (PDDE), entre outros. Com dados mascarados, que não refletem a realidade, como no caso das matrículas efetivamente públicas de ensino, o sistema municipal de ensino não pode ser mapeado, isto é, não se sabe a realidade sobre a oferta de educação infantil em termos de atendimento direto.

Fato é que a partir da existência do Fundef e, atualmente com o Fundeb, fica estabelecida forma de repasse dos recursos mediante um valor *per capita*. Na prática, no que se refere ao FUNDEB, as matrículas de instituições privadas de educação infantil conveniadas e sem fins lucrativos podem ser contadas com a finalidade da percepção desses recursos[6] (BORGHI coord., 2012).

Contudo, Sena (2008) chama a atenção para o fato de que ao afirmar que o cálculo das matrículas se constitui como um elemento de apreensão de recursos, o gasto deste recurso se dá de forma livre. Significa que, tanto estados como os municípios podem conseguir recursos contabilizando o número de alunos matriculados em instituições conveniadas, o que não significa que os recursos decorrentes desta aquisição serão gastos com elas. "Mais do que isso, pode-se, no limite, captar determinado valor pela matrícula pública e aplicá-la na conveniada e vice-versa" (SENA, 2008, p. 321).

Além disso, não há qualquer exigência de que o repasse à instituições privadas na modalidade *per capita* equipare-se ao gasto aluno ano calculado pelo Fundo. Em geral, o que se observa é justamente o contrário. Há uma tendência dos municípios repassarem paras as instituições privadas conveniadas um valor por aluno menor do que o estipulado pelo Fundo (ADRIÃO coord. 2009). Não é, pois, acaso histórico a precariedade com que muitas dessas intuições funcionam.

Davies (2006) aponta que o FUNDEB não garante aumento de recursos por matrículas, embora que para alguns estados e municípios os ganhos podem ser significativos por conta da complementação federal. O FUNDEB é formado, quase totalmente, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. No entanto, além desses recursos, ainda o compõe, a título de complementação,

[6] A esse respeito, a Lei 11494/07 estabelecia um prazo de 4 anos a partir do qual as matrículas de alunos da pré-escola não poderiam mais ser computadas para efeito da distribuição dos recursos. No entanto, a medida provisória 562/12 alterou o prazo para 2016.

uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Como aponta Pinto (2007, p.881):

> O sistema de financiamento só não entrou em colapso porque o FUNDEF, e agora o FUNDEB, transferem recursos de uma esfera de governo para a outra, mas considerando que os fundos são transitórios, montou-se uma bomba de efeito retardado com data certa para explodir: 31 de dezembro de 2020, quando finda o FUNDEB. Se nenhuma medida de caráter permanente for tomada neste ínterim, o país viverá naquela data uma grave crise no pacto federativo, pois os municípios ficarão com um número de alunos muito superior à sua capacidade de financiamento.

Os Fundos, segundo Davies (2006) não se baseiam em necessidades de uma educação de qualidade, e apenas fixa um percentual dos impostos tido como limite máximo de verbas vinculado a educação. As possibilidades de financiamento levam muitos municípios a recorrerem aos convênios para o atendimento da educação infantil.

Pinto (2007) analisa que embora o FUNDEB seja um avanço frente ao FUNDEF, dois problemas da política de fundos não foram levados em consideração, a saber: a inexistência de um valor mínimo por aluno para assegurar um ensino de qualidade, e falta de padrões de funcionamento e de qualidade.

O Ministério da Educação (BRASIL, 2009) elaborou o documento chamado “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil” para dar uma base às instituições, dado que a educação infantil no Brasil desenha uma trajetória histórica em que o Estado estimula uma política de atendimento baseada na parceria com instituições privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais, principalmente no que diz respeito às crianças da creche, de zero a três anos.

O documento está dividido em três partes, na parte I são apresentados os preceitos legais e as concepções que fundamentam a educação infantil, sua estrutura e funcionamento; na parte II se propõe um diagnóstico do atendimento local da educação infantil; na parte III, são esclarecidas as principais dúvidas relacionadas ao FUNDEB e sugeridos procedimentos para

organização do processo de conveniamento. A justificativa apontada para a criação de tal documento é a de que:

> "[...] **o MEC**, cumprindo o papel de coordenador nacional da educação e **comprometido com a adequada implantação do Fundeb**, constituiu grupo de trabalho com o objetivo de elaborar um texto orientador que se constituísse em referência para os municípios na construção de política de conveniamentos" (BRASIL, 2009, p.7).

Fica claro que o FUNDEB é determinante no que diz respeito à política de conveniamentos para a oferta de educação infantil, sobretudo na etapa da creche. Considera-se então, que após a aprovação do FUNDEB, pode haver a ampliação do atendimento realizado via convênio, em um movimento de efetivação desse atendimento como parte da política educacional do poder público.

1.3. O Avanço dos Convênios Para a Oferta da Educação Infantil no Estado de São Paulo

Na visão de Correa e Adrião (2010), os convênios estabelecidos para a oferta de educação infantil se caracterizam com alternativas de baixo custo, o que têm possibilitando sua crescente expansão e:

> Ocorre que, por um lado, o recurso público, já escasso, se dirige a entidades privadas, mesmo que sem fins lucrativos e, por outro lado, ao destinar cada vez mais recursos para essas instituições, mais o poder público se distancia da possibilidade de investir e ampliar sua rede própria (CORREA, ADRIÃO, 2010, p. 12).

A hipótese deste trabalho é a de que, em função dos convênios, as matrículas privadas subvencionadas pelo poder público tenham aumentado, já que o valor repassado às instituições privadas é, na prática, inferior, ao previsto para as instituições públicas (DOMICIANO, 2006, 2009).

Pesquisas apontam também para o crescimento da subvenção pública, com esses convênios, e evidenciam inclusive o repasse per capita também para instituições com fins lucrativos (CORREA, ADRIÃO, 2010). Aumentando o problema oriundo das nebulosas fronteiras entre o público e o privado, o estudo de Domiciano (2009) identificou no município paulista de Hortolândia o Programa Bolsa Creche, que consiste em um formato de financiamento adotado para a ampliação da oferta de vagas à educação infantil via subvenção

pública à escola privada e, embora receba o nome de Bolsa Creche, financia tanto a creche, quanto a pré-escola.

Com base nos dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer (SECEL) de Hortolândia, Domiciano (2009) sinaliza que esse município tinha, em 2005, aproximadamente 900 crianças aguardando vagas na educação infantil e a alternativa do poder público local, para resolver esse déficit de forma imediata, com custo reduzido, uma foi a adesão ao programa Bolsa Creche, apresentado à Câmara Municipal pela então vereadora Ana Lúcia Lippaus Perugini, que conheceu o referido programa no município paulista de Piracicaba. A Câmara Municipal de Hortolândia, por meio da Lei Municipal n. 1.506, aprovou, em 11 de março de 2005, o programa Bolsa Creche com "prazo de validade" de um ano. Entretanto, em 27 de março de 2006, outra Lei Municipal, n. 1.649, modificou esse dispositivo, alterando-o para período indeterminado (DOMICIANO, 2009).

As parcerias com instituições privadas com fins lucrativos são ainda pouco numerosas, mas são muito preocupantes. Dessa forma, pode-se observar um número muito maior de programas municipais de financiamento às instituições privadas, sejam elas denominadas comunitárias, filantrópicas ou confessionais.

Algumas grandes cidades, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, mantém parcerias com instituições mediante convênios firmados com o município para com entidades responsáveis das instituições privadas, com objetivo de oferecer gratuitamente a educação infantil em espaços privados, ficando o Poder Público responsável por financiar parte ou o total desse atendimento (ADRIÃO, ARELARO, BORGHI, 2009).

A pesquisa interinstitucional intitulada "Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado"[7] organizou um banco de dados com informações sobre municípios paulistas que realizaram parcerias público-privadas na educação básica no período 1996-2006.

As informações contidas no banco de dados evidenciaram neste período (1996-2006) uma ampliação das parcerias realizadas entre o Poder Público Municipal e instituições privadas na área educacional, corroborando a hipótese

[7]Pesquisa realizada pelo GREPPE (Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional).

da pesquisa citada de que o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo ampliou o número de parcerias/convênios entre o setor público e privado nas etapas e modalidades de ensino sob responsabilidade municipal (ADRIÃO, coord. 2009). Assim, torna-se relevante identificar se esse aumento também se deu no período pós FUNDEB, dada a discussão que já foi empreendida quanto a possibilidade que o Fundo dá aos conveniamentos.

Em outra pesquisa mais recente sobre as relações estabelecidas entre o público e o privado para a oferta de educação infantil, intitulada “A Oferta Educacional Da Educação Infantil: Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado”, de caráter interinstitucional, Borghi (2012) aponta que os dados coletados entre os municípios foram: justificativa pelo conveniamento, tipo de instituição, instrumento de normatização dos convênios, tipo do subsidio, e por fim contabilização de matriculas, tema desta pesquisa que se originou após as pesquisas realizadas pelo GREPPE. A partir dessa pesquisa, constatou-se que a maioria dos municípios conveniados conta as matrículas privadas como matrículas públicas no censo escolar.

O relatório proveniente da pesquisa interinstitucional citada aponta ainda que no Estado de São Paulo a tendências à adoção de parcerias público privadas ocorre nos municípios com grande demanda a ser atendida na educação infantil, que encontram uma “saída” nos mecanismos de conveniamentos, que são permitidos legalmente.

O número de municípios paulistas que estabelecia parcerias para oferta de vagas na educação infantil, até o ano de 2009, estava assim distribuído: 23 dos municípios muito pequenos; 56 municípios pequenos; 23 municípios médios, 30 municípios grandes, 4 municípios muito grandes e 2 municípios metropolitanos (ADRIÃO coord., 2009). Como essa demanda é grande em todo o Estado de São Paulo, o que se encontra é parte considerável dos municípios (por exemplo, 138 de 645 até 2009, 21% dos municípios do Estado) mantendo parcerias com instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias sem fins lucrativos. Essa parceria se dá por meio de um valor por aluno para as essas

instituições, por meio da cessão de funcionários, de prédios ou outros itens necessários para o atendimento (BORGHI coord. 2012)[8].

Diante do exposto, observa-se que:

> Nesse sentido, o Estado, ou a ausência deste, aparece como indutor da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada. Defendemos aqui que há uma distinção entre a ausência histórica do Estado que deu espaço a proliferação dos convênios e o momento presente, em que há uma efetiva política de responsabilização da esfera privada pela oferta de educação infantil a partir da subvenção pública não só às instituições sem fins lucrativos, mas também às instituições privadas com finalidade lucrativa (BORGHI, 2012, p.20).

Pode-se observar que a ausência do Estado é um fator preponderante para o estabelecimento do conveniamentos como política educacional, já que o repasse de verbas públicas para instituições privadas é facultativo e de escolha política (OLIVEIRA, 2013).

No já citado documento de orientação aos convênios, (BRASIL, 2009), ressalta-se que o convênio, disciplinado no art. 116 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, é de interesse comum aos municípios e às instituições privadas. À medida que o documento prevê procedimentos e exigências para sua consecução, reconhece os convênios como estratégia política de oferta para a educação infantil:

> O convênio é uma estratégia presente em muitos municípios para garantir a oferta da educação infantil. Tal estratégia pressupõe que as duas partes, poder público e instituição, possuem interesses comuns – atendimento educacional à criança – e prestam mútua colaboração para atingir seus objetivos. A atuação do poder público não deve se limitar ao repasse de recursos, mas envolver permanente supervisão, formação continuada, assessoria técnica e pedagógica. Ações como essas expressam o real compromisso do poder público municipal com a qualidade do atendimento às crianças e às famílias. (BRASIL, 2009, p.14)

A partir do cenário visualizado até este instante, o próximo capítulo apresentará as matrículas públicas e conveniadas, no ano de 2008 e 2013, nos municípios que apresentaram dados de matrículas conveniadas, na creche e/ou pré-escola.

[8]Relatório De Pesquisa: A Oferta Educacional Da Educação Infantil: Arranjos Institucionais Entre o Público e o Privado. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq. Processo 400697/2010-6, entre agosto de 2010 e julho de 2012.

Para tanto, a hipótese levantada neste estudo é a de que o FUNDEB possibilitou o alavancar das matrículas na rede privada em relação a rede pública, mediante captação de financiamento público.

CAPÍTULO 2 – TENDÊNCIAS DAS MATRÍCULAS PÚBLICAS E PRIVADAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Este capítulo tem como objetivo traçar o panorama das matrículas públicas e conveniadas, nos anos de 2008 a 2013, nos municípios que apresentaram dados de matrículas conveniadas, na creche e/ou pré-escola em pelo menos um ano do período. Os dados declarados[9] foram retirados do site do FNDE[10].

O FNDE publica anualmente, conforme dados do Censo Escolar, o número de matrículas das diferentes etapas da educação básica, consideradas para redistribuir os recursos do FUNDEB.

O intuito inicial desta pesquisa era trabalhar com os dados de 2007 a 2013, no entanto apenas a partir de 2008 é que há dados do FNDE sobre as matrículas conveniadas. Já o ano de 2013 foi escolhido por ser o ano de início desta pesquisa, e também para totalizar sete anos de FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que vigorou de 1998 a 2006, e possibilitar a análise e coleta dos dados pela pesquisadora. Assim, são considerados para esta pesquisa, 6 anos de dados declarados para análise.

Em um primeiro momento, foi realizado mapeamento acerca dos municípios paulistas com matrículas para a educação infantil conveniada entre 2008 e 2013, em creches e pré-escolas. A partir da identificação destes municípios, outros dados foram levantados como o ano de início do atendimento conveniado (a partir dos dados disponibilizados), municípios com atendimento conveniado maior que o atendimento público, e taxas de crescimento do atendimento municipal e conveniado no período.

---

[9] Para melhor análise e leitura será desconsiderada a casa decimal dos dados que a apresentam.

[10] Dados disponíveis em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/matr%C3%ADculas-da-educa%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica,-estimativa-da-receita-anual-e-coeficientes-de-distribui%C3%A7%C3%A3o-dos-recursos> Acesso em 21. Set. 2013.

Para a análise de dados, os municípios do Estado de São Paulo foram aqui apresentados através da divisão de tamanho, de acordo com o número de habitantes, disponibilizado pelo censo de 2010 do IBGE[11] (por ser o mais recente):

- Muito pequenos: até 10 mil habitantes, que ficaram com a sigla MP;
- Pequenos: de 10.001 a 50 mil habitantes, que ficaram com a sigla P;
- Médios: de 50.001 a 100 mil habitantes, que ficaram com a sigla M;
- Grandes: de 100.001 a 500 mil habitantes, que ficaram com a sigla G;
- Muito grandes: de 500.001 a 1 milhão de habitantes, que ficaram com a sigla MG; e
- Metropolitanos: com mais de 1 milhão de habitantes, que ficaram com a sigla ME.

Os dados foram divididos em creche e pré-escola a fim de facilitar a leitura, compreensão e análise.

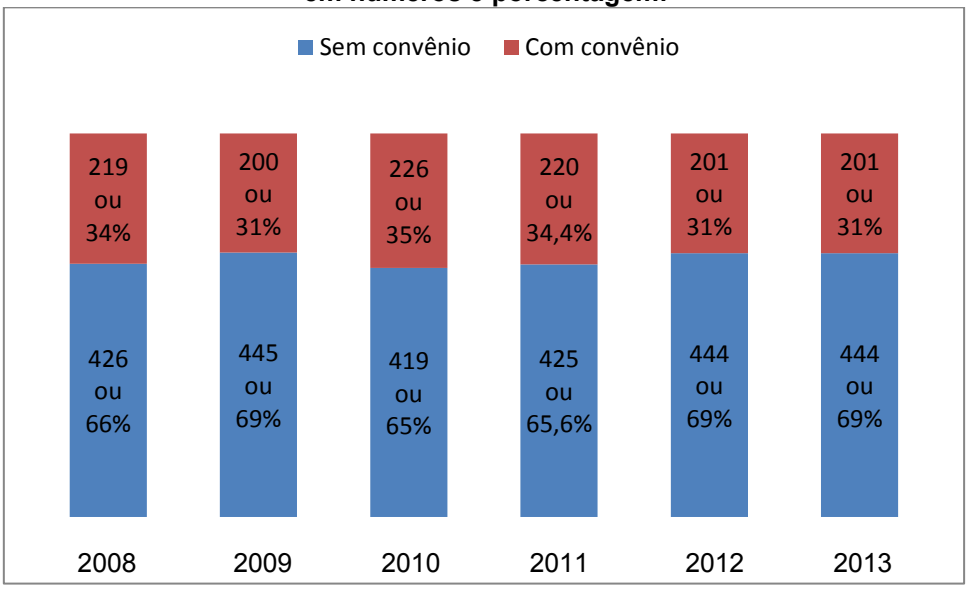
2.1. Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo possui 645 municípios, distribuídos em 42 regiões de governo, 14 regiões administrativas e três regiões metropolitanas, sendo a de São Paulo, a da Baixada Santista e de Campinas.

Em um primeiro momento foram identificados, a cada ano do período, o número de municípios que tinham matrículas conveniadas na educação infantil. O gráfico abaixo traz esses dados.

[11] Dados referentes ao Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2010, para classificação dos municípios em tamanho de acordo com o número de habitantes. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=21&uf=35> Acesso em 30 de mar. 2014.

Gráfico 1 – Municípios do Estado de São Paulo com e sem convênio entre 2008 a 2013 em números e porcentagem:



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

A partir do gráfico é possível observar que a porcentagem dos municípios que mantém convênios não se modifica de forma significativa. Em 2008, dos 645 municípios paulistas, 219 ou 34% possuíam matrículas conveniadas na educação infantil. Há pouca alteração ao longo do período e, em 2013, 201 municípios ou 31% possuíam atendimento conveniado.

Tabela 1 – Número de municípios que apresentaram convênio em 2008 e 2013 por aporte populacional.

	2008 TOTAL DE MUNICÍPIOS			2013 TOTAL DE MUNICÍPIOS		
TAMANHO	MUNICÍPIOS	COM CONVÊNIO	%	MUNICÍPIOS	COM CONVÊNIO	%
MP	278	44	15,8	279	30	10,7
P	245	88	35,9	242	81	33,4
M	49	34	69,3	49	35	71,4
G	63	49	77,7	66	50	75,7
MG	6	6	100	6	6	100
ME	3	3	100	3	2	67
TOTAL	645	223	%	645	205	%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Os municípios muito pequenos, em 2008, chegavam ao total de 278, sendo que 44 deles contavam com parceria público privada para o atendimento na creche e/ou pré-escola, representando 15,8% do total. Os pequenos eram 245, com 88 com parceria, com 35,9%. Os municípios médios totalizavam 49, enquanto 34 tinham conveniamentos com o setor privado para oferta educacional, sendo 69,3%. Nos municípios grandes, o total era de 63 municípios, com 49 deles com parcerias, sendo 77,7%. Já nos municípios muito grandes o número chega a seis, representando 100% com parceria e nos metropolitanos, de 3, 3 tem esse tipo de parceria, representando então 100%.

Já em 2013, os municípios muito pequenos totalizaram 279, com 30 com parcerias, representando 10,7% do total de matrículas. Os pequenos eram 242, com 81 com parceria, com 33,4% das matrículas. Os municípios médios se mantiveram em 49, enquanto 35 tinham conveniamentos, sendo 71,4% das matrículas. Nos municípios grandes, o total era de 66 municípios no total, com 50 deles com parcerias, o que corresponde a 75,7% das matrículas.

A queda no número de municípios com convênio se deu principalmente nos municípios muito pequenos, porém, será apresentado que o número de

matrículas conveniadas aumentou significativamente, mesmo com essa diminuição. Tal fato pode ser explicado, dentre outros, pelo Proinfância, já apresentado anteriormente.

Nos municípios muitos grandes, todos eles - Osasco, Ribeirão Preto, Santo André, São Bernardo do Campo, São José dos Campos e Sorocaba – mantiveram o convênio e aparecem tanto em 2008 como em 2013. Nos metropolitanos houve em 2013 a saída de um município, sendo o município de Guarulhos.

Alguns fatores podem ter interferido no número de convênios entre 2008 e 2013, como a criação do Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil), pela resolução n.º 06, de 24 de abril de 2007, como parte das ações do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação pelo MEC). O Proinfância tem como objetivo auxiliar financeiramente os municípios através de verba federal para construção de escolas de educação infantil, visando garantir o acesso das crianças à educação.

Na página eletrônica do FNDE divulgam-se os dados de que entre 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios e a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país. Como o Programa também prevê repasse de recursos para equipar as unidades de educação infantil em fase final de construção, afirma-se que mais de 2.500 municípios receberam apoio do FNDE para compra de móveis e equipamentos, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros (BRASIL, 2015, *on line*).

As novas escolas apresentaram uma possibilidade de ampliação da rede direta, o que pode explicar o número praticamente estável de municípios com convênios no período, apesar da autorização do FUNDEB para repasse de recursos públicos as instituições privadas conveniadas.

Em 2008, o documento final da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), que teve como eixo norteador a redução do número de

conveniamentos, dentre todos os pontos discutidos [12], ressaltou que o financiamento da educação é uma tarefa complexa devido ao envolvimento entre a esfera federal e a esfera privada, que dificultam o processo de otimização das políticas de financiamento e de gestão, assim como aplicação dos recursos.

Outro aspecto que pode interferir na questão dos dados obtidos sobre as matrículas das instituições conveniadas é a forma de contabilização das matrículas nessas instituições. O Programa Bolsa Creche instituído nos municípios de Piracicaba e Hortolândia, que inovam no modelo tradicional de parcerias, pois inclui a subvenção pública a instituições privadas com fins lucrativos, são exemplos de municípios que contabilizam matriculas das escolas privadas como públicas, conforme aponta estudo de Domiciano (2009).

Estudo coordenado por Borghi (2012) identificou que dentre as formas de justificativa de matrículas indicadas pelos gestores dos municípios pesquisados pelo Grupo quanto a contabilização de matriculas, as respostas dadas foram públicas, conveniadas, privadas, além de uma combinação de conveniadas e privadas, e públicas e privadas.

Neste mesmo estudo, Borghi (2012) observou que os municípios divididos por tamanho, seguem uma tendência na contabilização das matrículas, sendo que nos municípios muito pequenos e pequenos a maioria contabiliza matrículas privadas como sendo matrículas públicas. Os municípios médios apresentam mais formas de contabilização – chamando as vagas ora de pública, privada ou conveniada - enquanto que os municípios grandes optam para que sejam contabilizadas como privadas.

As diversas estratégias adotadas pelos municípios para nomear essas matrículas pode se dar pelo fato do valor de ponderação ser maior para a matrícula, ou por estar previsto o encerramento da possibilidade de contagem

[12] A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação e, os seguintes eixos temáticos: I – Os Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II – Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III – Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV – Inclusão e Diversidade na Educação Básica; V – Formação e Valorização Profissional.

das matrículas da pré-escola como conveniadas para fim de recebimento dos recursos do Fundeb a partir do ano de 2010[13] (CASAGRANDE, 2011).

O número de municípios conveniados se mantém com o FUNDEB, podendo ser isso atribuído ao ProInfância e a forma de contabilização de matrículas. No entanto, como será visto mais adiante, o número de matrículas crescem.

2.2. Os municípios com atendimento conveniado.

Os dados apresentados a seguir referem-se apenas ao conjunto dos municípios que apresentaram matrículas conveniadas em um ou mais anos do período 2008-2013. Para este conjunto de municípios foram levantados:

- Dados de matrículas públicas e conveniadas para creches e pré-escolas;
- Ano em que aparece, pela primeira vez no FNDE, matrículas conveniadas nos municípios.
- Taxa de crescimento de matrículas públicas e conveniadas, em creches e pré-escolas, considerando os anos 2008 e 2013.

Abaixo segue tabela com o número de municípios do Estado que possuíam convênio nos anos de 2008 e 2013. Como dito anteriormente, os municípios foram organizados por tamanhos, segundo divisão do IBGE.

2.2.1. Creche

Tendo em vista o cumprimento da meta recomendada pela lei aprovada do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), todos os municípios brasileiros deverão a oferecer, até 2020, vagas para pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade. Porém, quando se considera a distribuição da oferta nos 645 municípios do Estado, observa-se que 418 municípios apresentarão cobertura de pelo menos 50% em 2020 e 227 não atingirão a meta, conforme previsão dos dados do Seade (SÃO PAULO, 2015).

[13] A partir da Lei 11494/07 que estabeleceu um prazo de 4 anos a partir do qual as matrículas de alunos da pré-escola não poderiam mais ser computadas para efeito da distribuição dos recursos. Esse prazo foi alterado para 2016 pela medida provisória 562/12.

Dentre os esforços para cumprir essa meta pode estar a busca por parte das prefeituras de parcerias com o setor privado, ou seja, a expansão do atendimento por meio indireto, via conveniamentos, como modo de financiar essa expansão, pois se viu em grande parte dos casos, o custo é mais baixo com relação ao atendimento direto (BORGHI coord, 2012).

O objetivo da tabela 2 foi verificar, a cada ano, quantos novos municípios iniciaram o atendimento conveniado. Assim, para cada ano verificou-se quantos municípios apareciam pela primeira vez com matrículas conveniadas. Vale ressaltar que os dados do FNDE começaram a ser publicados em 2008, o que significa que não necessariamente todos os convênios foram iniciados nesse ano, mas sim divulgados pela primeira vez.

Tabela 2– Ano de apresentação pública de dados do FNDE sobre parcerias na creche e quantidade de municípios.

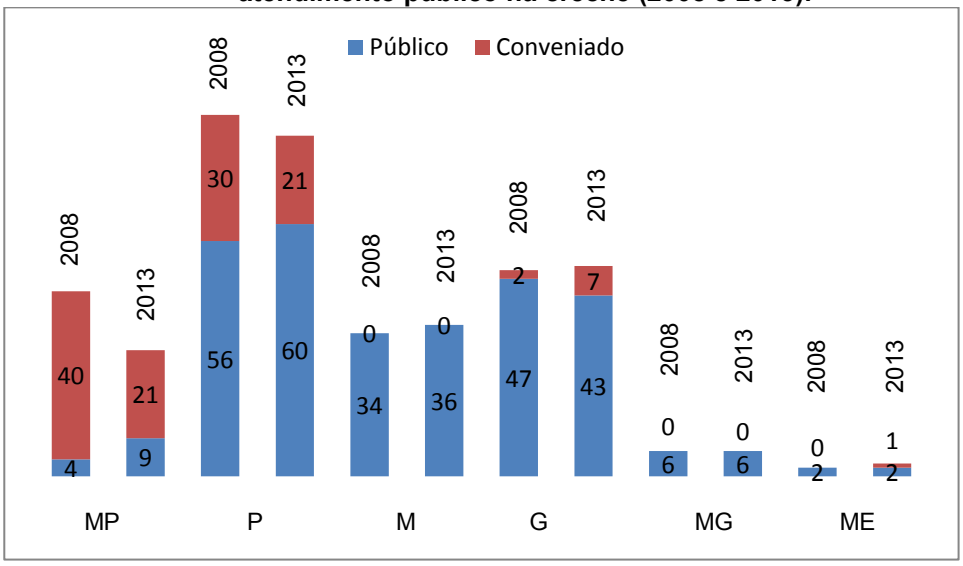
ANO/TAMANHO		MP	P	M	G	MG	ME
2008	Creche	37	78	31	43	6	3
2009	Creche	8	18	2	3	0	0
2010	Creche	6	5	2	2	0	0
2011	Creche	3	1	1	1	0	0
2012	Creche	0	4	1	0	0	0
2013	Creche	0	5	0	2	0	0

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Os municípios muito pequenos e pequenos foram os que mais tiveram novos convênios após 2008. No caso dos municípios muito grandes e metropolitanos nenhum novo município teve matrículas conveniadas em creche após 2009.

O gráfico a seguir apresenta uma comparação entre o número de municípios em que as matrículas conveniadas são maiores que as matrículas públicas e o numero de municípios em que o atendimento público é maior. Estes dados foram organizados considerando os anos de 2008 e 2013. Os dados estão apresentados no gráfico a seguir:

Gráfico 2 –Número de municípios com atendimento conveniado maior que o atendimento público na creche (2008 e 2013).



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

É possível observar a partir do gráfico que grande parte dos municípios muito pequenos e pequenos apresentaram maior atendimento conveniado que público em 2008 e 2013. Assim, dos 44 municípios muito pequenos que em 2008 tinham matrículas conveniadas, em 40 deles o número de matrículas conveniadas era maior que o número de matrículas públicas. Já em 2013 este número é reduzido para 21. A tendência é inversa nos municípios maiores, em que as matrículas públicas são maiores que as conveniadas na maior parte ou na totalidade dos municípios.

Em 2008, apenas dois municípios muito pequenos apresentaram somente atendimento público, sendo eles São Francisco e Ubirajara, enquanto trinta apresentaram somente atendimento conveniado para a creche no mesmo ano. Os demais municípios, ou seja, oito, apresentaram atendimento público e conveniado para a creche durante esse ano. No municípios pequenos, oito apresentaram somente atendimento público, enquanto dezoito apresentou apenas atendimento conveniado.

Já em 2013, dos municípios muito pequenos nenhum apresentou somente atendimento público, e quatorze apresentaram somente atendimento conveniado. Nos municípios pequenos, apenas dois municípios apresentaram somente atendimento público enquanto 6 apresentaram somente atendimento conveniado.

Dos municípios muito pequenos, observa-se que o atendimento a creche, tanto em 2008 como em 2013 são feitos em maioria por meio de convênios.

A tabela 3 a seguir, apresenta o número total de matrículas na creche pública e conveniada, dividida pelos tamanhos dos municípios nos anos de 2008 e 2013.

Tabela 3- Número total de matrículas na creche pública e conveniada por aporte populacional nos anos de 2008 e 2013.

ANO/TAMANHO		MP	P	M	G	MG	ME	TOTAL
2008	Creche pública	184	8.404	11.773	49.015	13.038	40.020	122.434
	Creche conveniada	1.595	3.278	16.78	6.056	1.978	26.355	39.262
2013	Creche pública	1.081	23.004	38.445	116.701	44.364	75.432	299.027
	Creche conveniada	2.420	10.940	5.088	47.916	9.897	147.059	223.320

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Como é possível observar na tabela 3, referente ao ano de 2008, as matrículas na creche conveniada em municípios muito pequenos eram 866% maior que em creches públicas, sendo que somente nesse tamanho de município, as matrículas conveniadas superam as públicas.

Em 2013, isso também se mantém para os municípios muito pequenos, sendo que as matrículas conveniadas eram 2420, e 1081 matrículas públicas, sendo então 223% maiores as matrículas conveniadas que as matrículas públicas. Porém, para os municípios metropolitanos, as matrículas conveniadas se apresentam em 156356 matrículas, enquanto as públicas são 88443, ou seja, 176% de matrículas conveniadas maiores que as públicas, mostrando o crescimento nesse setor. Especificamente para o caso dos munícipios metropolitanos, foi o município de São Paulo que gerou esse grande aumento.

O município de São Paulo, em 2008 atendia através das matrículas públicas 22.253 matrículas, indo para 60.574 em 2013, representando aumento

de aproximadamente 272% nesse atendimento. Já para o setor conveniado, as vagas passaram de 16.366 em 2008, para 144.778 vagas em 2013, ou seja, um absurdo aumento de 884%.

Dialogando com essas matrículas, estudos feitos por pesquisadores da área educacional (DOMICIANO, 2010; BORGHI coord.2012; OLIVEIRA, 2010; CASAGRANDE, 2011) indicaram formas múltiplas de contagem das matrículas das instituições privadas conveniadas com o poder público. Para Domiciano (2009), dois problemas se apresentam nessa situação das matrículas contabilizadas como públicas, em que o primeiro problema é o repasse indevido de recursos do Fundeb as escolas conveniadas e o segundo problema para as imprecisões nos dados oficiais das matrículas, tanto públicas quanto privadas, dando uma ideia falsa da expansão da educação infantil no sentido público.

Domiciano (2009) enfatiza ainda que o 'Bolsa Creche' - principal programa para conveniamentos no município de Piracicaba – auxiliou na migração das matrículas privadas para as matrículas públicas, por conta do repasse feito. Para a autora, transformar matrículas do Programa 'Bolsa Creche' em vagas públicas incorreu na queda das matrículas da rede privada.

No entanto, os dados aqui apresentados mostram a grande explosão das matrículas conveniadas, e esse grande crescimento se dá a partir do pós FUNDEB, que possibilitou esses tipos de convênios no municípios.

Com relação às taxas de crescimento dos convênios, os dados a seguir mostram esse percentual do ano de 2008 para 2013, tendo os municípios divididos por aporte populacional.

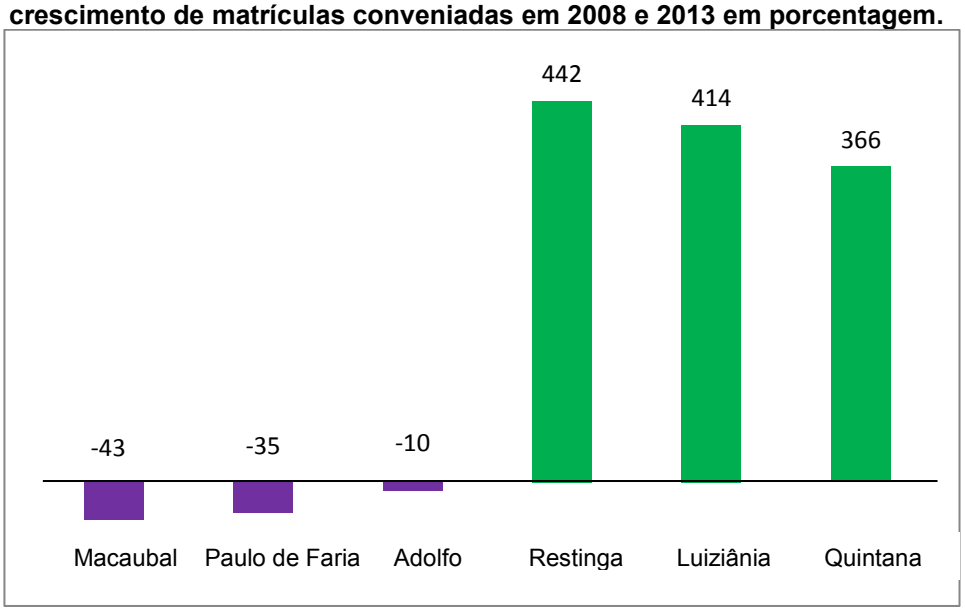
Para tanto, foram considerados somente os municípios que tinham o convênio no ano de 2008 e o mantiveram no ano de 2013, destacando-se os municípios com maiores aumentos e significativas quedas no período citado. Esse critério foi utilizado a fim de poderem-se comparar somente os municípios que apresentaram atendimento conveniado nesses dois anos, descartando os municípios que nesse tempo não apresentaram ou iniciaram parcerias em anos diferentes, ou finalizaram antes de 2013, pela impossibilidade de calcular a taxa de crescimento.

Para cada tamanho de município foi construído um gráfico com os três municípios que apresentam as maiores quedas no número de matrículas

conveniadas, e os três munícipios com maior crescimento no número de matrículas conveniadas. Em alguns tamanhos houveram apenas crescimento no número de matrículas conveniadas, sendo considerado então os seis município com maior crescimento.

Nos municípios muito pequenos em 2008, 44 municípios tinham convênios e em 2013, 30 municípios. Destes, 21 municípios[14] mantiveram o convênio entre 2008 e 2013. Os municípios de Macaubal, Paulo de Faria e Adolfo demonstram um número defasado de atendimento em creche, em contrapartida dos municípios de Restinga, Luiziânia e Quintana que apresentam grande aumento.

Gráfico 3- Municípios muito pequenos com menores e maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

O município de Macaubal em 2008 tinha 26,7 matrículas[15] na creche conveniada. Já em 2013, apresentou 15 matrículas na creche conveniada, tendo então uma queda de 43% no número de matrículas conveniadas.

Com relação ao município de Paulo de Faria, no ano de 2008, apresentou 73,3 matrículas conveniadas e em 2013, 47 matrículas conveniadas, sendo então o decréscimo de 35% nas matrículas conveniadas.

[14] Os municípios são Adolfo, Álvares Florence, Cabrália Paulista, Cristais Paulista, Guaraçaí, Icém, Itobi, Lucianópolis, Luiziânia, Macaubal, Nipôa, Oriente, Paulo de Faria, Pedrinhas Paulista, Platina, Presidente Alves, Quintana, Restinga, Rifaína, Ubirajara e Vista Alegre do Alto.

[15] As matrículas com número decimais são originais dos dados do FNDE.

Já o município de Adolfo em 2008 apresentou 59,3 matrículas na creche conveniada, e 53 no ano de 2013, representando então a queda de 10% no número de matrículas conveniadas.

O município de Restinga apresentou grande aumento, indo de 14 matrículas na creche conveniada em 2008 para 76 matrículas na creche conveniadas em 2013, ou seja, aumento de 442%.

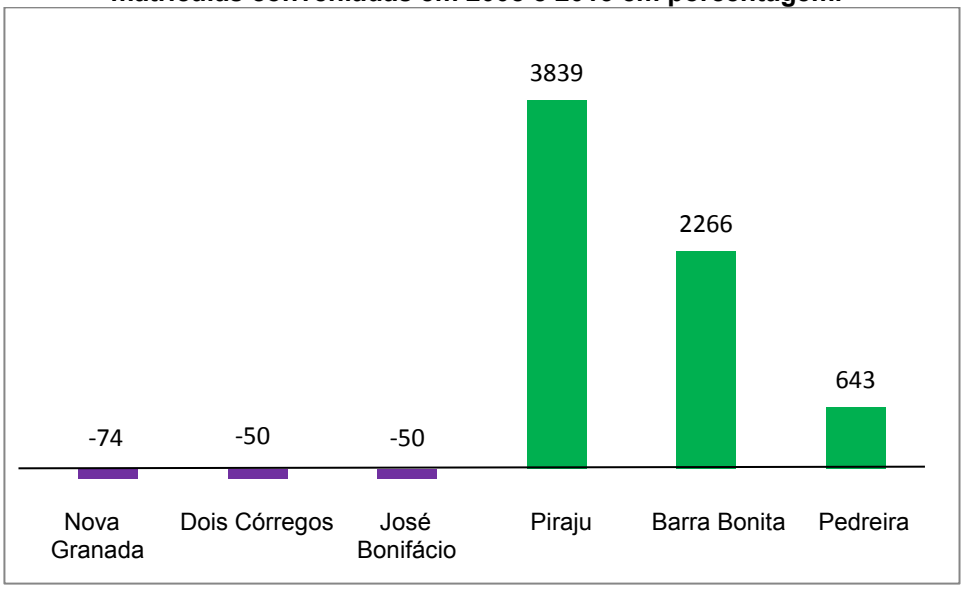
Em Luiziânia, as matrículas da creche conveniada em 2008 eram de 14, enquanto que em 2013, as matrículas da creche conveniada para 72, tendo então um crescimento de 414%.

Em 2008, o município de Quintana apresentou 24 matrículas conveniadas na creche, e em 2013 apresentou 112 sendo, portanto, um aumento de 366%.

Nos municípios pequenos em 2008, 88 municípios apresentaram convênios e 81 municípios apresentaram em 2013. Deste total de municípios, 55 municípios[16] mantiveram o convênio em 2008 e 2013. Os municípios de Nova Granada, Dois Córregos e José Bonifácio apresentaram queda no atendimento em creche conveniada, enquanto que Piraju, Barra Bonita e Pedreira apresentaram aumento.

[16] Os municípios são Aguaí, Altinópolis, Bariri, Barra Bonita, Barrinha, Bastos, Bernardino de Campos, Bocaina, Bom Jesus dos Perdões, Cachoeira Paulista, Cândido Mota, Casa Branca, Cerqueira César, Charqueada, Chavantes, Cravinhos, Descalvado, Dois Córregos, Duartina, Espírito Santo do Pinhal, Estiva Gerbi, General Salgado, Guará, Iacanga, Ipuã, Iracemápolis, Itai, Itirapina, Ituverava, Jardinópolis, José Bonifácio, Juquitiba, Laranjal Paulista, Lucélia, Macatuba, Martinópolis, Miguelópolis, Nhandeara, Nova Granada, Orlândia, Paranapanema, Patrocínio Paulista, Pederneiras, Pedreira, Piracaia, Piraju, Piratininga, Pompeia, Sales Oliveira, Santa Cruz das Palmeiras, Santa Cruz do Rio Pardo, São Joaquim da Barra, São Miguel Arcanjo, Taquarituba, Teodoro Sampaio e Tupi Paulista.

Gráfico 4- Municípios pequenos com menores e maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

O município de Nova Granada apresentou 46,7 matrículas na creche conveniada em 2008, e 12 matrículas conveniadas em 2013, representando 74% de queda.

Em Dois Córregos, em 2008 as matrículas da creche conveniada eram de 28, enquanto que em 2013 as matrículas eram de 14. O município de José Bonifácio teve em 2008, em relação as creches conveniadas 12 matrículas, e em 2013, 6 matrículas conveniadas na creche. Ambos os municípios apresentaram queda de 50% no número de matrículas conveniadas na creche.

O município de Piraju em 2008 apresentou 3,3 matrículas na creche conveniada, enquanto que em 2013, as matrículas conveniadas eram de 130, ou seja, aumento de 3839%.

Barra Bonita em 2008 teve 15,3 matrículas conveniadas, e em 2013 esse número foi para 362, representando um aumento de 2266%.

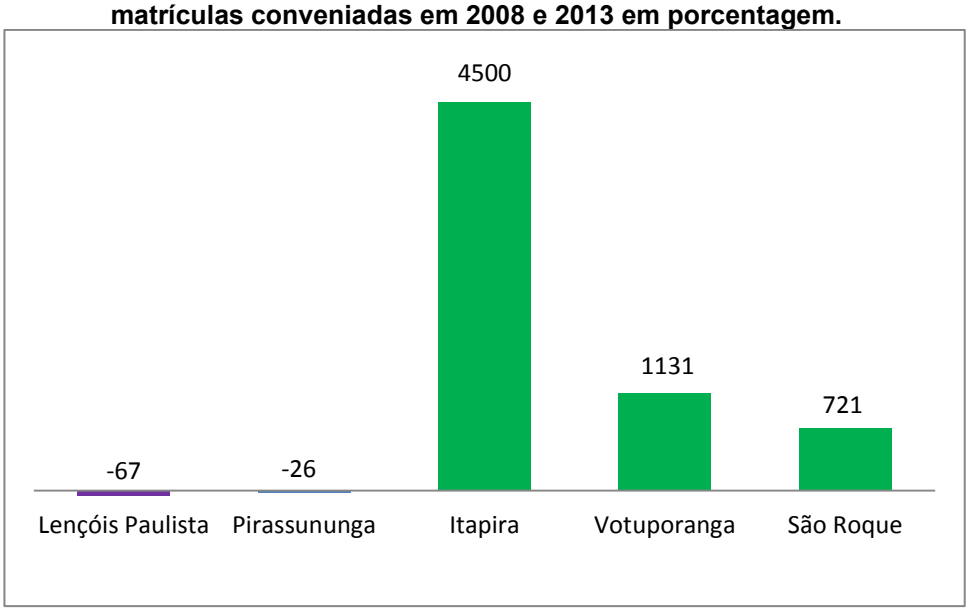
Já em Pedreira, em 2008 as matrículas conveniadas eram de 36,6 e em 2013 foi para 272 matrículas na creche conveniada, sendo então o aumento de 643%.

Dentre os municípios médios em 2008, 34 municípios apresentaram convênios e 35 municípios apresentaram em 2013. Deste total, 29 municípios[17]

[17] Os municípios são Amparo, Andradina, Arujá, Assis, Batatais, Itanhaém, Itapeva, Itapira, Jaboticabal, Leme, Lençóis Paulista, Lins, Matão, Mirassol, Mococa, Mogi Mirim, Olímpia,

mantiveram o convênio em 2008 e 2013. Os municípios de Lençóis Paulista e Pirassununga tiveram queda no atendimento em creche conveniada. Já os municípios de, Itapira, Votuporanga, São Roque e Porto Ferreira apresentaram aumento.

Gráfico 5- Municípios médios com menores e maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Em Lençóis Paulista, o número de matrículas conveniadas em 2008 eram de 46,6, enquanto que em 2013 eram de 15 matrículas, sendo uma queda de 67% no número de matrículas.

Pirassununga apresentou em 2008, 38 matrículas na creche conveniada em 2008 e 28 matrículas conveniadas em 2013, representando queda de 26%.

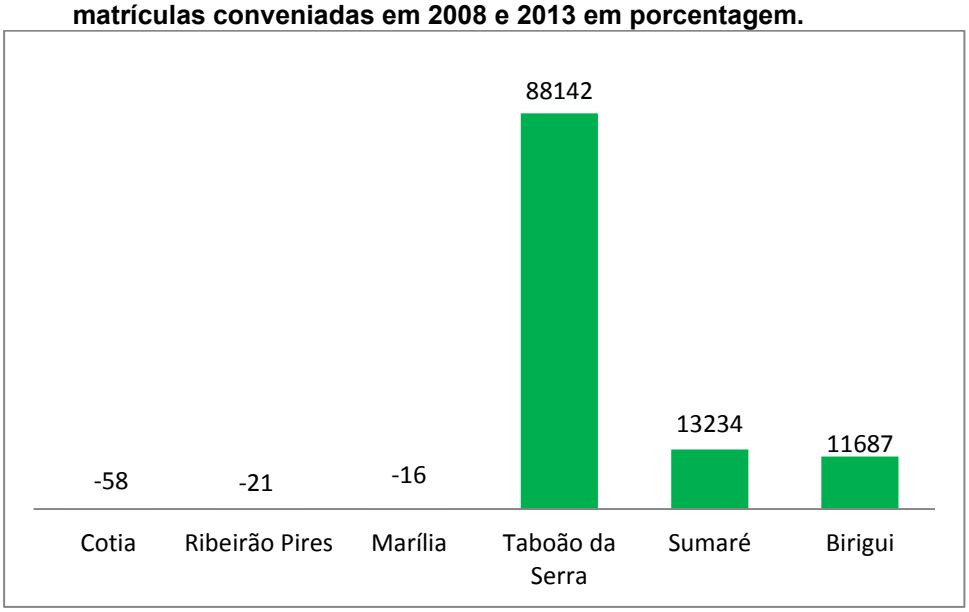
Já em Itapira, em 2008 as matrículas conveniadas eram apenas 2, enquanto que em 2013 eram de 92, representando um brusco crescimento de 4500% nas matrículas conveniadas.

Em 2008 em Votuporanga, as matrículas conveniadas eram de 20,7, e em 2013 passaram para 255, sendo um aumento de 1131%. São Roque teve em 2008, 7,3 matrículas conveniadas e em 2013, 60 matrículas, com aumento de 721%.

Penápolis, Peruíbe, Piedade, Pirassununga, Porto Ferreira, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, São Roque, São Sebastião, Taquaritinga, Ubatuba e Votuporanga

Nos municípios grandes em 2008, 48 municípios apresentaram convênios e em 2013, 50 municípios apresentaram. Deste total, 43 municípios[18] mantiveram o convênio em 2008 e 2013. Os municípios de Cotia, Ribeirão Pires e Marília tiveram queda no atendimento em creche conveniada. Já os municípios de Taboão da Serra, Sumaré e Birigui apresentaram aumento.

Gráfico 6- Municípios grandes com menores e maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

No município de Cotia, em 2008, as matrículas conveniadas eram de 190, e em 2013 eram de 79, representando uma queda de 58%.

Em Ribeirão Pires em 2008 as matrículas eram de 138, enquanto que em 2013 de 108 matrículas conveniadas, portanto, queda de 21%. Já em Marília, as matrículas conveniadas em 2008 eram de 125,3, e em 2013 de 104, tendo queda de 16%nas matrículas conveniadas.

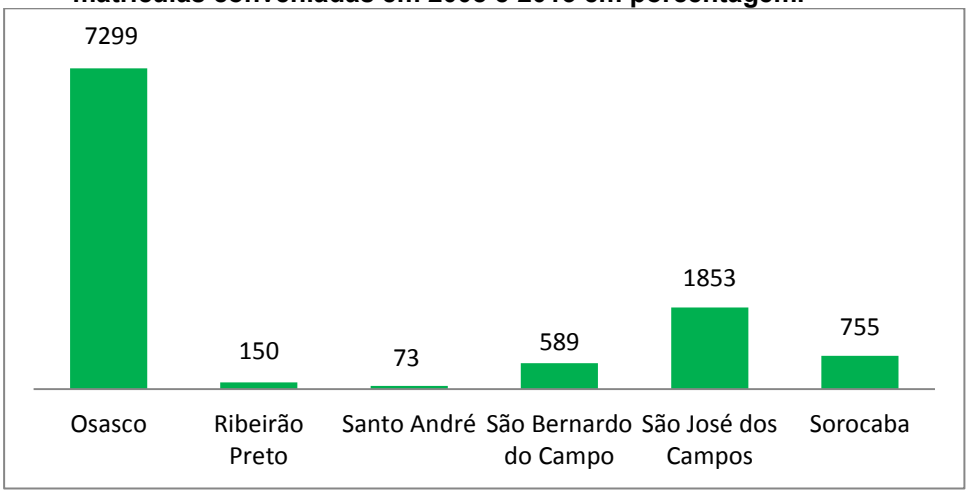
Taboão da Serra apresentou em 2008, 3,3 matrículas na creche conveniada, e em 2013 de 2912 matrículas, com 88142% de aumento nas matrículas.

[18] Os municípios são Araçatuba, Araras, Atibaia, Barretos, Bauru, Birigui, Botucatu, Cotia, Diadema, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guaratinguetá, Guarujá, Indaiatuba, Itapecerica da Serra, Itaquaquecetuba, Itu, Jacareí, Jandira, Jaú, Jundiaí, Limeira, Marília, Mauá, Mogi das Cruzes, Mogi Guaçu, Piracicaba, Poá, Praia Grande, Ribeirão Pires, Santa Bárbara d'Oeste, Santos, São Caetano do Sul, São Carlos, São José do Rio Preto, São Vicente, Sertãozinho, Sumaré, Suzano, Taboão da Serra, Tatuí, Taubaté, Valinhos e Votorantim.

Em Sumaré, as matrículas conveniadas de 2008 eram de 22,7 matrículas e em 2013 de 3027 matrículas, sendo um aumento de 13234 matrículas conveniadas. Birigui teve em 2008, 4,7 matrículas conveniadas e em 2013, eram de 554 matrículas conveniadas.

Dos municípios muito grandes em 2008, 6 municípios apresentaram convênios e em 2013, sendo eles Osasco, Ribeirão Preto, Santo André, São Bernardo do Campo, São José dos Campos e Sorocaba, que tiveram aumento de matrículas no referido período.

Gráfico 7- Municípios muito grandes com maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Em 2008, o município de Osasco apresentou 31,3 matrículas conveniadas na creche, e em 2013, 2316 matrículas, sendo um aumento de 7299%, enquanto que na rede pública, as matrículas na creche cresceram aproximadamente 35% - foram de 2771,3 matrículas em 2008 para 7898 em 2013.

O município de Ribeirão Preto em 2008 apresentou 464,7 matrículas conveniadas, e em 2013 apresentou 1164 matrículas, tendo 150% de aumento. Na rede pública, as matrículas neste município passaram de 1921,3 para 8325 em 2013, ou seja, as matrículas públicas caíram em aproximadamente 433%.

Em Santo André, as matrículas conveniadas em 2008 eram de 766, e em 2013 foram para 1329, e teve então, um aumento de 73% nas matrículas conveniadas. As matrículas públicas passaram de 1656,3 em 2008 para 4422 em 2013.

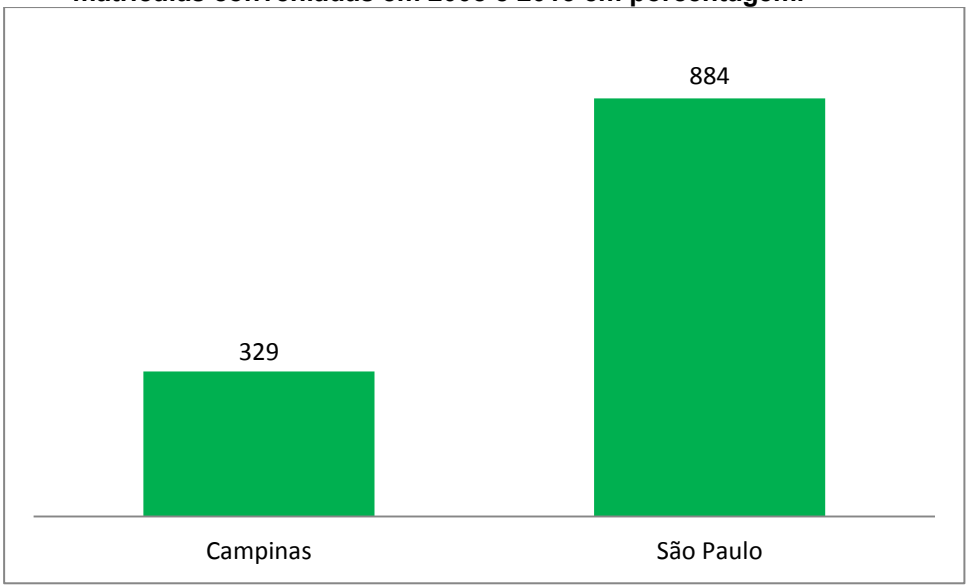
No município de São Bernardo do Campo em 2008, as matrículas conveniadas eram de 408, enquanto que em 2013 foram para 2813 matrículas, sendo o aumento de 589% nas matrículas conveniadas. As matrículas públicas eram de 1956 em 2008, e 11607 em 2013.

São José dos Campos em 2008 apresentou 178,7 matrículas na creche conveniada e em 2013 apresentou 3491, considerado um aumento de 1853% nas matrículas. As matrículas públicas eram de 2254,7 em 2008, e 4679 em 2013.

Já o município de Sorocaba em 2008 teve 130 matrículas conveniadas, e em 2013 teve 1112, tendo um aumento de 755% nas matrículas. As matrículas públicas eram de 2478,7 em 2008, e 7433 em 2013.

Dos municípios metropolitanos em 2008, 3 municípios apresentaram convênios, sendo eles Campinas, Guarulhos e São Paulo. Em 2013, somente Campinas e São Paulo apresentaram convênios.

Gráfico 8- Municípios metropolitanos com maiores taxas de crescimento de matrículas conveniadas em 2008 e 2013 em porcentagem.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE

Em Campinas as matrículas conveniadas eram de 692,6 em 2008, e passaram para 2281 em 2008, representando aumento de 329%. As matrículas públicas eram de 4756,7 matrículas em 2008 e 14858 matrículas em 2013.

No município de São Paulo, em 2008 as matrículas conveniadas eram de 16.366,6 matrículas, e em 2013 eram de 144.778 matrículas, ou seja, um

aumento de 884% nas matrículas conveniadas. As matrículas públicas eram de 22.253,3 matrículas em 2008 e 60.574 matrículas em 2013.

Em função da importância da creche e todo seu processo de legitimação como parte do sistema educacional, e afastamento do âmbito da assistência social, nota-se pelos dados apresentados que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que se garanta a expansão da oferta de vagas, e que ela se dê por meio do atendimento direto do poder público, como forma de garantir os direitos da criança, como estabelecido legalmente (CF/88 e LDB/1996).

2.2.2. Pré-escola

A pré-escola correspondia ao atendimento das crianças de 4-6 anos de idade, com o estabelecimento por parte do Ministério da Educação, da ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração, ela passa a caracterizar-se pelo atendimento às crianças de 4 e 5 anos. Mantendo-se como segunda etapa da educação infantil.

O ingresso das crianças de 6 anos no ensino fundamental não pode ser uma medida meramente administrativa, já que é preciso atenção ao processo de desenvolvimento e aprendizagem.

A pré-escola é uma etapa de suma importância por consistir como fundamental no processo de alfabetização escolar. Na tabela a seguir é possível verificar os dados do FNDE sobre as parcerias estabelecidas entre o poder público e setor privado para a oferta de pré-escola.

A tabela 4 tem como objetivo verificar, a cada ano, quantos novos municípios iniciaram o atendimento conveniado. Os dados do FNDE foram compilados e será apresentado a seguir o ano em que as matrículas conveniadas aparecem nas planilhas.

Tabela 4 – Ano de apresentação pública de dados do FNDE sobre parcerias na pré-escola e quantidade de municípios divididos por aporte populacional.

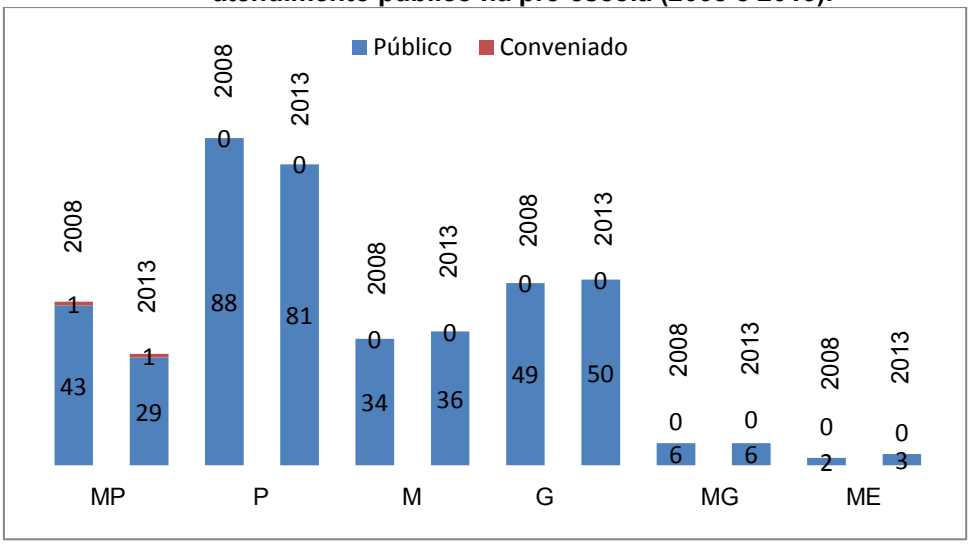
ANO/TAMANHO		MP	P	M	G	MG	ME
2008	Pré-escola	22	45	17	37	4	2
2009	Pré-escola	0	1	1	2	0	0
2010	Pré-escola	0	1	1	0	0	0
2011	Pré-escola	0	0	0	0	0	0
2012	Pré-escola	0	1	0	0	0	0
2013	Pré-escola	0	1	0	2	0	0

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Sobre o atendimento conveniado e público em pré-escola (2008 e 2013), nota-se que os números são distintos dos apresentados anteriormente na etapa da creche, de modo geral, o atendimento direto é predominante (MP), ou, no caso dos demais municípios (P, M, MG e ME) é exclusivo.

Do total de municípios com atendimento conveniado verificou-se o número de matrículas em 2008 e em 2013 quantos tinham o atendimento conveniado maior que o atendimento público ou o atendimento público maior que o conveniado. Os dados estão apresentados no gráfico a seguir:

Gráfico 9 - Número de municípios com atendimento conveniado maior que o atendimento público na pré-escola (2008 e 2013).



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

A partir do gráfico é possível observar que somente 1 município muito pequeno teve atendimento conveniado maior para a pré-escola no ano de 2008 e 2013. No entanto, em contrapartida a isso, dentre os demais municípios divididos por aporte populacional, muitos deles mantém o conveniamento na pré-escola.

A tabela a seguir, apresenta o número total de matrículas na creche pública e conveniada, dividida pelos tamanhos dos municípios nos anos de 2008 e 2013.

Tabela 5 - Número total de matrículas na pré-escola pública e conveniada por aporte populacional nos anos de 2008 e 2013.

ANO/TAMANHO		MP	P	M	G	MG	ME	TOTAL
2008	Pré-escola pública	4729	38539	43291	155198	57527	191221	490505
	Pré-escola conveniada	494	2165	1381	7962	1982	22331	36315
2013	Pré-escola pública	5838	39050	45092	203939	73749	215178	582846
	Pré-escola conveniada	127	972	845	13631	5536	6576	67687

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Para a pré-escola, o atendimento conveniado no número de municípios pode ser considerado baixo em relação à creche como visto anteriormente, mas em contrapartida apresenta expansão no número de matrículas conveniadas. A pré-escola tem passado por um contexto de redução por conta do ensino fundamental de 9 anos. Conforme a determinação legal (Lei nº 10.172/2001, meta 2 do Ensino Fundamental) de implantar progressivamente o Ensino Fundamental de nove anos, pela inclusão das crianças de seis anos de idade, tem duas intenções: “oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade”.

A creche e a pré-escola são distintas desde os primórdios, pois Kuhlmann Jr. (2000) afirma que o programa educacional do Manifesto dos

Pioneiros da Escola Nova, de 1932, já vinculava as pré-escolas aos sistemas educacionais ao prever a proliferação das instituições de educação e assistência física e psíquica às crianças de quatro a seis anos, enquanto a creche permanecia como parte da incumbência da assistência social.

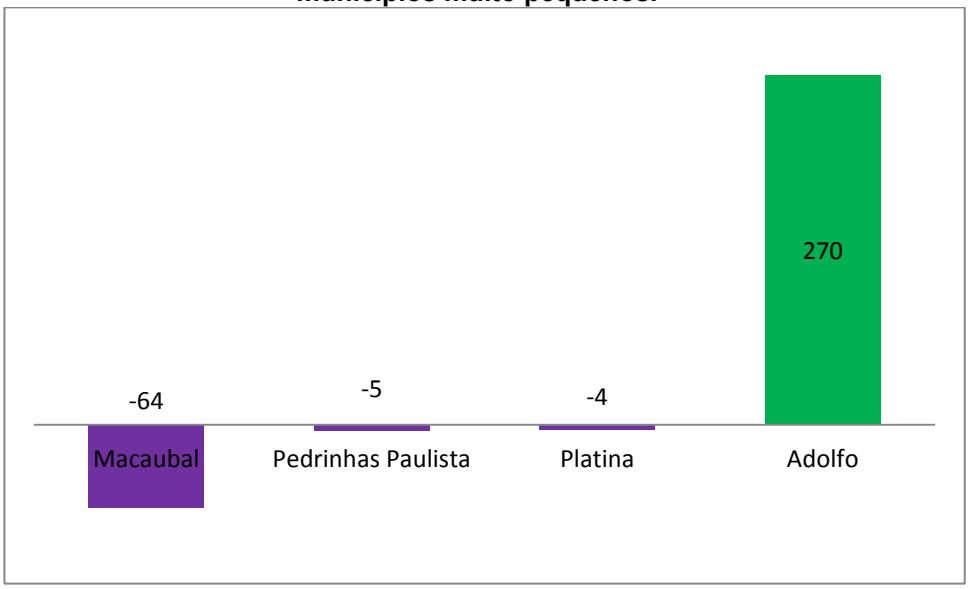
De acordo com Kramer (2006) as primeiras ações nacionais com caráter educativo iniciaram-se no Brasil no ano de 1974 com a criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar no Ministério da Educação e Cultura (MEC) e se voltavam, com maior frequência, às crianças de quatro a seis anos. Na década de 1970 houve o programa nacional de ampliação da educação pré-escolar de massa formulado pelo MEC, baseado nas orientações da Unicef e Unesco (DOMICIANO, 2009).

As taxas de crescimento dos convênios na pré-escola são mostradas nos dados a seguir, com o percentual do ano de 2008 para 2013, tendo os municípios divididos por aporte populacional, considerando os municípios que tinham o convênio em 2008 e 2013. Esse critério foi utilizado a fim de poderem-se comparar somente os municípios que apresentaram atendimento conveniado nesses dois anos, descartando os municípios que nesse tempo não apresentaram ou iniciaram parcerias em anos diferentes, ou finalizaram antes de 2013.

O número de matrículas de 2008 foi considerado como total, e o ano de 2013, como a variação no número de matrículas, para assim, ser considerada uma taxa de crescimento ou queda para esses municípios. Para os gráficos são considerados os municípios com maior relevância para o aumento ou queda para análise de acordo com o tamanho do município.

Nos municípios muito pequenos em 2008, 22 municípios tinham convênios e em 2013, 5 municípios. Destes, apenas 4 mantiveram o convênio, sendo eles os municípios de Adolfo, Macaubal, Pedrinhas Paulista e Platina.

Gráfico 10- Taxa de crescimento e decréscimo das matrículas de pré-escola nos municípios muito pequenos.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

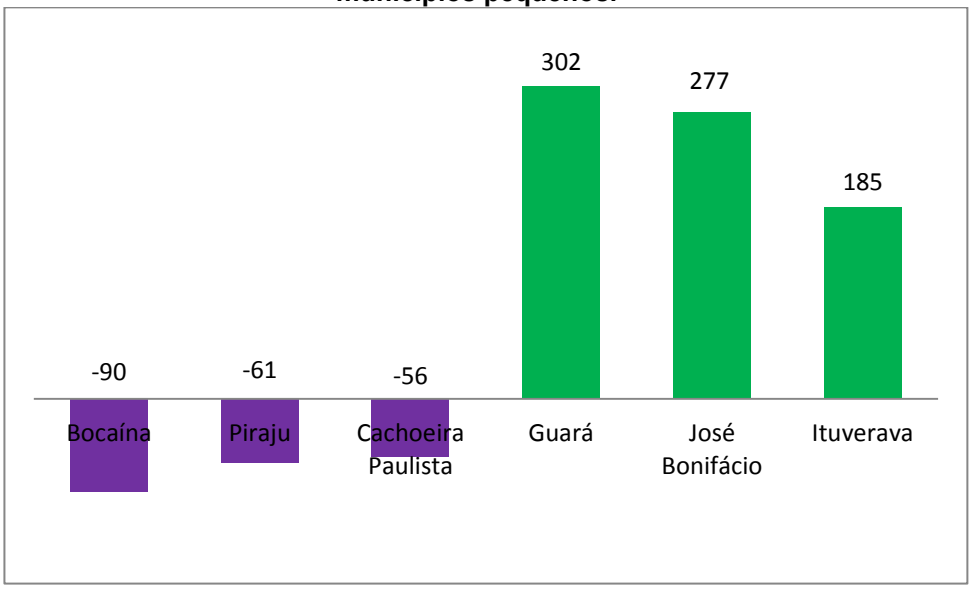
No município de Macaubal em 2008, as matrículas na pré-escola conveniada eram de 14, enquanto que em 2013 eram de 9, representando uma queda de 64% no número de matrículas. Em Pedrinhas Paulista, a queda foi de 5% no número de matrículas, já que em 2008 as matrículas eram de 22 e em 2013 eram de 21.

No ano de 2008 no município de Platina, as matrículas conveniadas eram de 43 matrículas, e em 2013 eram de 45 matrículas, sendo uma queda de 4%. Já no município de Adolfo, o crescimento foi de 270%, com as matrículas de 2008 sendo de 17 e em 2013 sendo de 46.

Nos municípios pequenos em 2008, 45 municípios tinham convênios e em 2013 esse número passou para 19 municípios. Desses municípios, 10[19] mantiveram com o convênio em 2008 e 2013.

[19] Os municípios são Bocaína, Cachoeira Paulista, Cravinhos, Duartina, Espirito Santo do Pinhal, Guará, Ituverava, José Bonifácio, Piraju e Santa Cruz das Palmeiras.

Gráfico 11- Taxa de crescimento e decréscimo das matrículas de pré-escola nos municípios pequenos.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Em Bocaína, no ano de 2008, as matrículas na pré-escola conveniada eram de 10 matrículas, e em 2013 caiu para 1 matrícula, sendo então uma queda de 90 nas matrículas conveniadas.

Também com 61% de queda, o município de Piraju apresentou 77 matrículas conveniadas em 2008 e 47 matrículas conveniadas em 2013.

Cachoeira Paulista, com 56% de queda nas matrículas conveniadas, teve 32 matrículas em 2008 e 18 matrículas no de ano de 2013.

Em contraposição, o município de Guará teve um aumento de 302% nas matrículas conveniadas na pré-escola, com 48 matrículas em 2008 e 145 matrículas em 2013.

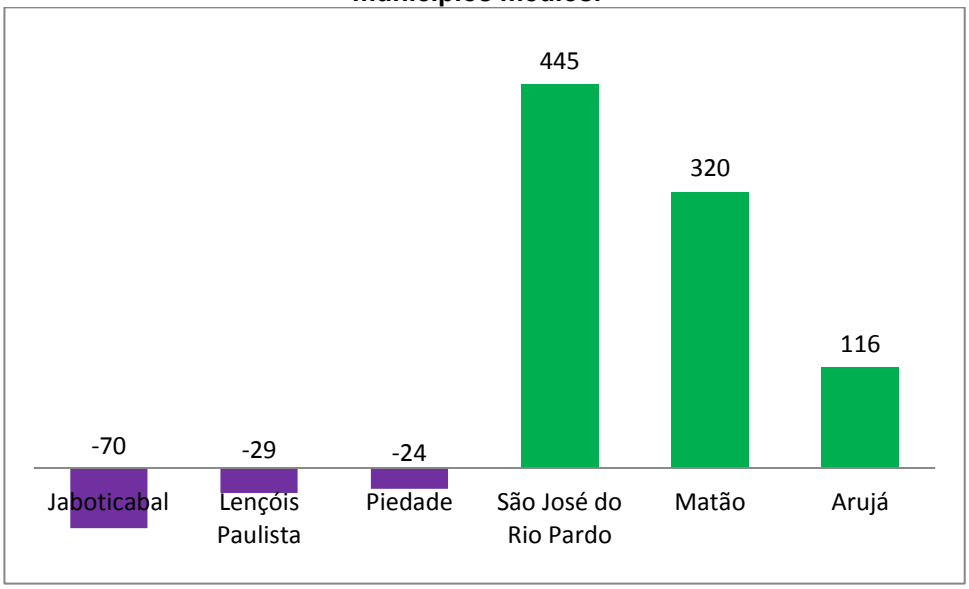
José Bonifácio também teve um aumento de 277% nas matrículas conveniadas, com 9 matrículas em 2008 e 25 matrículas em 2013.

Já o município de Ituverava teve um aumento de 185% nas matrículas conveniadas, com 69 matrículas em 2008 e 128 no ano de 2013.

Dos municípios médios em 2008, 17 municípios tinham convênios e em 2013 esse número passou para 14 municípios. Desses municípios, 8 [20] mantiveram com o convênio em 2008 e 2013.

[20] Os municípios são Arujá, Batatais, Jaboticabal, Lençóis Paulista, Matão, Piedade, São José do Rio Pardo e Votuporanga.

Gráfico 12- Taxa de crescimento e decréscimo das matrículas de pré-escola nos municípios médios.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Em Jaboticabal, as matrículas conveniadas em 2008 eram de 243 matrículas, e em 2013 de 44 matrículas, representando uma queda de 70%.

No município de Lençóis Paulista em 2008, as matrículas conveniadas eram de 132, e em 2013 eram 39 matrículas, com queda de 29%.

Em Piedade, a queda de foi de 24% nas matrículas conveniadas, com 52 matrículas no ano de 2008 e 45 matrículas no ano de 2013.

O município de São José do Rio Pardo teve um aumento de 445% nas matrículas conveniadas, com 46 matrículas em 2008, e 205 matrículas em 2013.

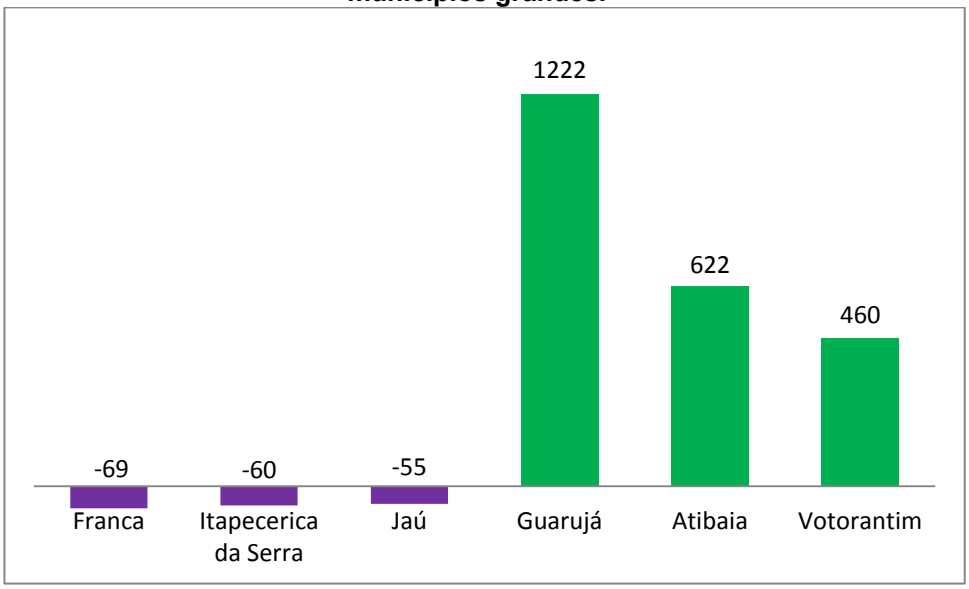
Matão em 2008 tinha 24 matrículas conveniadas, enquanto que em 2013 esse número foi para 77 matrículas, sendo um aumento de 320%.

Arujá teve em 2008, 93 matrículas conveniadas e em 2013, 108 matrículas, com aumento de 116%.

Dos municípios grandes em 2008, 39 municípios tinham convênios e em 2013 esse número passou para 36 municípios. Desses municípios, 28 [21] mantiveram com o convênio em 2008 e 2013.

[21] Os municípios são Atibaia, Barretos, Bauru, Birigui, Botucatu, Cotia, Diadema, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guaratinguetá, Guarujá, Itapecerica da Serra, Jandira, Jaú, Mogi das Cruzes, Mogi Guaçú, Piracicaba, Poá, Presidente Prudente, Ribeirão Pires, Santos, São Caetano do Sul, São Carlos, São Vicente, Sumaré, Suzano, Taubaté e Votorantim.

Gráfico 13- Taxa de crescimento e decréscimo das matrículas de pré-escola nos municípios grandes.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Em Franca, as matrículas conveniadas em 2008 eram de 335 matrículas, e em 2013 de 106 matrículas, sendo uma queda de 69%.

Itapecerica da Serra registrou 384 matrículas em 2008, e 156 em 2013, ou seja, uma queda de 60% no número de matrículas conveniadas.

Jaú registrou 107 matrículas em 2008, e 48 em 2013, sendo uma queda de 55% no número de matrículas conveniadas.

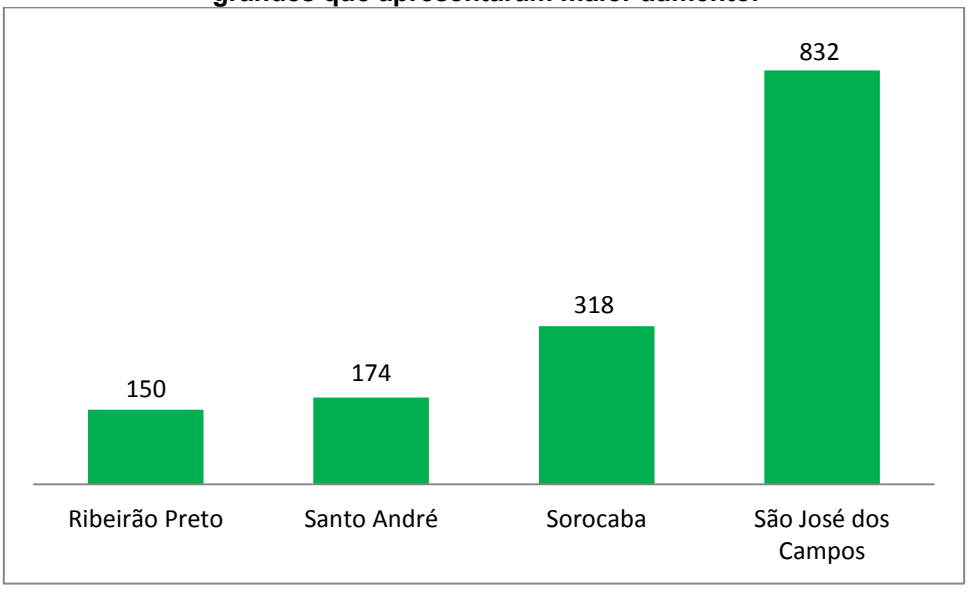
No município de Guarujá, o aumento foi de 1222% nas matrículas conveniadas, passando de 48 matrículas em 2008 para 587 em 2013.

Atibaia foi outro município que teve aumento, com alta de 622% nas matrículas, passando de 18 matrículas no ano de 2008 para 112 matrículas no ano de 2013.

Em Votorantim o aumento foi de 460%, indo de 5 matrículas no ano de 2008 para 23 em 2013.

Nos municípios muito grandes em 2008, 4 municípios tinham convênio e no ano de 2013, 5 municípios tinham convênio. Destes, 4 municípios mantiveram o convênio em 2008 e 2013, sendo eles Ribeirão Preto, Santo André, Sorocaba e São José dos Campos.

Gráfico 14- Taxa de crescimento das matrículas de creche nos municípios muito grandes que apresentaram maior aumento.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

Em Ribeirão Preto em 2008, as matrículas conveniadas eram de 780 matrículas, e em 2013, 1175 matrículas, sendo um aumento de 150%.

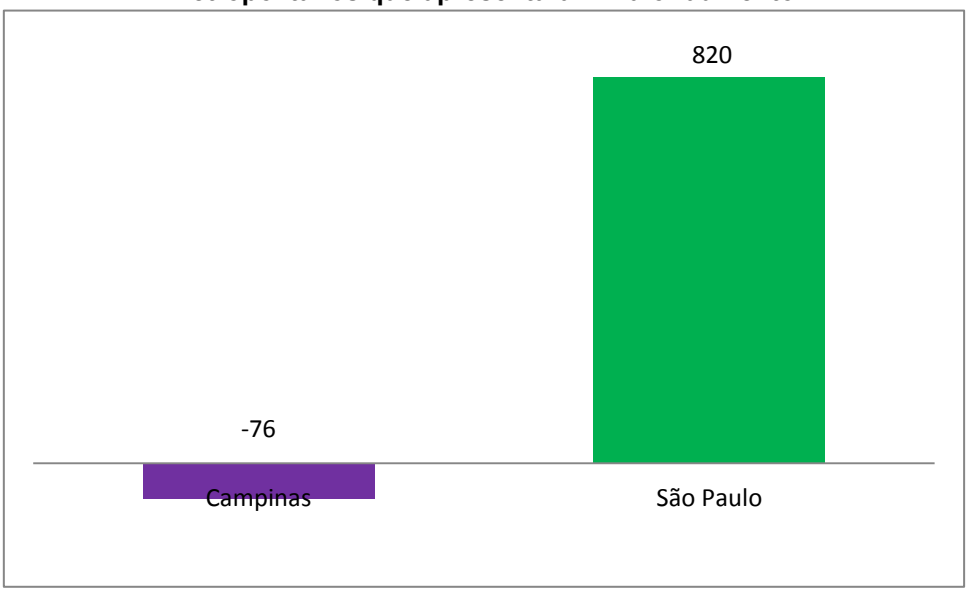
No município de Santo André, as matrículas conveniadas eram de 757 matrículas, enquanto que em 2013 eram de 1320 matrículas, representando um aumento de 174%.

Sorocaba em 2008 registrou 144 matrículas conveniadas, e em 2013 registrou 459 matrículas, ou seja, teve uma alta de 318%.

Já São José dos Campos teve um aumento de 832% nas matrículas conveniadas, indo de 300 matrículas em 2008 para 2497 em 2013.

Nos municípios metropolitanos em 2008, 3 municípios tinham convênio e no ano de 2013, 2 municípios tinham convênio. Destes, 2 municípios mantiveram o convênio em 2008 e 2013, sendo eles Campinas e São Paulo.

Gráfico 15- Taxa de crescimento das matrículas de pré-escola nos municípios muito metropolitanos que apresentaram maior aumento.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo FNDE.

O município de Campinas em 2008 tinha 3878 matrículas conveniadas na pré-escola e em 2013 tinha 893 matrículas, sendo uma queda de 76% nas matrículas.

Já o município de São Paulo, em 2008 tinha 2612 matrículas conveniadas e em 2013 as matrículas eram de 21.438, ou seja, um aumento de 820%.

De modo geral, no que se refere a creche, o crescimento ocorre tanto no setor público quanto no setor privado. Quanto aos municípios muito pequenos e pequenos, em grande parte, o número de matrículas conveniadas é maior que o número de matrículas públicas.

Nos municípios médios e grandes, o aumento no atendimento conveniado ocorre de forma significativa. Já nos municípios muito grandes e metropolitanos ocorre uma explosão de matrículas conveniadas na creche.

Já na pré-escola, quase não há novos convênios a partir de 2009 em diante, e em praticamente todos os municípios o número de matrículas públicas é maior que o de matrículas conveniadas. Ainda assim, e mesmo com o ensino fundamental de 9 anos implantado, o que se vê é que as matrículas conveniadas tem passado com constante aumento e expansão.

É possível perceber que o atendimento em creche é bastante variado no Estado de São Paulo e o tamanho do desafio em se cumprir a meta estabelecida pelo PNE, de que todos os municípios brasileiros ofereçam, até 2020, vagas para pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade.

Em função da importância da creche e todo seu processo de legitimação como parte do sistema educacional, e afastamento do âmbito da assistência social, nota-se pelos dados apresentados que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que se garanta a expansão da oferta de vagas, e que ela se dê por meio do atendimento direto do poder público, como forma de garantir os direitos da criança, como estabelecido legalmente (CF/88 e LDB/1996).

Os dados indicam um longo caminho a ser percorrido para uma adequada oferta na etapa da educação infantil. O conveniamento é uma saída constante para diversos municípios do Estado de São Paulo para o atendimento desta etapa educacional, sobretudo no que diz respeito à creche.

Além dessa preocupação com o atendimento, em função do grande número de instituições conveniadas atendendo a demanda por educação infantil, deve-se discutir a questão da qualidade do ensino. Rosemberg (1999, p.31), apropriadamente lembra que:

> A expansão a baixo investimento e a persistência de modelos institucionais diversificados – creches públicas e creches conveniadas, pré-escolas públicas e conveniadas, classes de alfabetização -, geralmente abrem possibilidades ao oferecimento simultâneo de serviços com qualidade extremamente desigual. É essa desigualdade no custeio/qualidade que penaliza crianças pobres [...]

As principais legislações nacionais determinam que a qualidade seja tomada em conta como um princípio sob o qual se assenta a educação: (art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988); art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: IX - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1996).

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DO CENÁRIO QUE ENVOLVE O PÓS FUNDEB NA OFERTA DE MATRÍCULAS

Este capítulo tem como objetivo trazer uma análise acerca dos convênios estabelecidos entre o poder público e o setor privado na educação infantil a partir das tendências verificadas no capítulo anterior e de estudos sobre conveniamentos.

A partir dos dados é possível observar tendências quantos aos convênios e suas matrículas, dentre elas, a opção política pelos convênios, e o a possibilidade de expansão pós FUNDEB.

Em 2008, dos 645 municípios paulistas, 219 tinham matrículas conveniadas na educação infantil, sendo que em 2013, 201 municípios tinham atendimento conveniado.

Nos dados se vê que a opção política está clara, principalmente nos municípios que mantiveram o conveniamento nos anos de 2008 e 2013, já que há duas formas de se cessar a procura por vagas na educação infantil: a primeira é a construção de novas creches e pré-escolas públicas, geridas a partir do setor público, e a segunda forma é a adesão aos convênios, repassando a responsabilidade pública ao setor privado, promovendo o avanço do setor privado, e a descentralização do Estado.

A partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988, a reforma do Estado brasileiro teve inicio quando foram criadas novas formas de controle social, financeiro e de participação (ADRIÃO,2006). A partir dos anos 1990 se tem propostas mais aproximadas da “Nova Gestão Pública”, durante o governo Fernando Collor de Mello (1989-1992), mas quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência e cria o Ministério de Reformado Estado, MARE, sob o comando do economista Luiz Carlos Bresser, é proposta a reforma do aparelho do estado sob a ótica da administração gerencial (ADRIÃO,2006).

Adrião (2006) observa ainda que essa escolha incentivou parcerias com a sociedade civil, empresas ao invés de investir diretamente recursos públicos e manter um aparato de controle que proporcionasse a melhora dos serviços pelo mesmo.

Para Adrião e Peroni (2005), a expressão “Nova Gestão Pública” sintetiza um movimento de reforma vivido em vários países do ocidente a partir das últimas décadas do Século XX, que tinha como objetivo responder a crise econômica dos anos 1970, e o pioneirismo de medidas reformuladoras do Estado coube a países de capitalismo desenvolvido, como o Reino Unido, que nos 1980 iniciou a reforma do Estado com o governo conservador de Margareth Thatcher.

Bresser Pereira (2008) aponta para um modelo de reforma da gestão pública, e a chama de “modelo estrutural de gerência pública”, onde além de grandes mudanças no processo de gestão de pessoal e da adoção de uma administração por objetivos, esse novo modelo inclui a reforma estrutural da organização do Estado, de forma que do Estado é a segunda reforma administrativa vivida pelo moderno Estado capitalista. A partir dos anos 1980 ficaram clara as tentativas desenvolvimentistas que só seriam possíveis se acompanhadas de uma nova forma de administrar a organização do Estado (BRESSER PEREIRA, 2008).

O modelo estrutural de gerência pública é, de acordo com Bresser Pereira (2008), dividido em dois aspectos, sendo um organizacional ou estrutural e outro gerencial ou de responsabilização. Para o autor,o aspecto estrutural apresenta um problema quanto a estruturar ou organizar os serviços do Estado, como o que deve fazer o núcleo estratégico do Estado, o que deve ser delegado para as agências e que serviços devem ser terceirizados. Já o aspecto organizacional apresenta como problema a própria questão de se administrar como um todo, se tornando mais uma questão de gerência do que estrutura, já que o modelo de gerência pública não trabalha com o papel do Estado (BRESSER PEREIRA, 2008).

Nogueira (2004, p. 42), ressalta que:

> Ao promover a desconstrução do Estado realmente existente – mediante a utilização intensiva de mecanismos de privatização, descentralização, cortes e redução funcional-, o processo desorganizou o aparelho estatal e diminuiu a força e organicidade dos sistemas de desenvolvimento. Ficou sem um projeto consistente de desenvolvimento, assim como sem um vigoroso sistema de ciência e tecnologia, inegavelmente estratégico nos novos tempos.

Existem quatro tipos de propriedade e organização, sendo a propriedade estatal, a propriedade pública não-estatal, a propriedade corporativa e a

propriedade privada, onde a diferença entre o público e privado se baseia nos objetivos da organização: se o objetivo for lucro, então é uma organização privada, se for interesse público é uma organização pública, e se for a defesa dos interesses de grupos, trata-se de uma organização corporativa (BRESSER PEREIRA, 2008).

Na diferenciação entre as organizações estatais das públicas não estatais, Bresser Pereira (2008), afirma que um critério jurídico desse ser acrescentado, e exemplifica que se os empregados de uma organização pública estiverem sujeitos ao direito civil ou privado, a organização será pública não-estatal (pública porque não visa lucro e está orientada para o interesse público, mas sem fazer parte da organização do Estado), se estiver sujeita ao direito público ou administrativo, se os empregados forem “servidores públicos estatutários”, será uma organização estatal (que será parte do aparelho do Estado) (BRESSER PEREIRA, 2008).

Para Bresser Pereira (2008), a diferença entre organizações públicas não-estatais e organizações corporativas é importante, pois as primeiras estariam com suposto comprometimento com o interesse público, enquanto as segundas defendem o interesse de grupos que podem ou não coincidir com o interesse público. Entre as organizações públicas não estatais estão as organizações de controle social ou de defesa de interesses políticos (ONGs), e com as corporativas, formam as modernamente denominadas “organizações da sociedade civil”, que somadas as organizações sem fins lucrativos constituem o terceiro setor (BRESSER PEREIRA, 2008). Como as organizações são interdependentes, os modelos de gestão pública são identificados como parcerias público-privadas de terceiro setor, que para Bresser Pereira (2008), essa terceirização tem consequências no aparelho de Estado, que terceirizou somente o serviço, mas manteve responsabilidade quanto ao seu financiamento e desempenho.

Montaño (2002), explica que o primeiro setor é composto pelo Estado, e o segundo pelo setor privado. Para o autor, nem o Estado e nem o setor privado conseguem atender as demandas sociais, seja por ineficiência – por parte do primeiro – ou seja, visando o lucro – por parte do segundo, sendo essa ineficiência trabalhada pelo terceiro setor, que supostamente não

compreende a falta de eficiência e nem visa lucra no atendimento de suas demandas.

Para Adrião e Peroni (2005), a terceira via encontra nos novos parceiros a alternativa para realização das políticas sociais a fim de superar a centralidade da social - democracia em sua produção e, ao mesmo tempo, distanciar-se das alternativas “radicais” do neoliberalismo. A terceira via introduzia a “figura” do “terceiro setor” como sujeito social relevante para a consecução de políticas públicas.

Referindo-se a instituições sem fins lucrativos, Montaño (2005), afirma que essas instituições configuram-se no denominado “terceiro setor”, e formam um arranjo das ditas entidades públicas não estatais, porém, quem as rege são os setores privados.

O papel ideológico do terceiro setor fica claro com a implementação de políticas neoliberais, com flexibilização das relações de trabalho, afastamento do Estado de suas responsabilidades sociais e da regulação social, e ao invés de parecer um setor de participação da sociedade, se mostra como a fragmentação das políticas sociais (MONTAÑO, 2002).

Para Montaño (2002), o terceiro setor atendendo as políticas neoliberais promove a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais, financiadas por um sistema de solidariedade compulsória.

Bresser Pereira (2008) se atenta ainda que esse novo modelo leva a uma nova forma de responsabilização, substituindo o que ele chama de forma clássica, como normas, supervisão hierárquica e mecanismos de auditoria por formas gerencias típicas, como administração por resultados ou objetivos, competição e responsabilidade social.

Para Cury (2002, p. 196):

> A rigor, as políticas de descentralização, sobretudo se acompanhadas do atual modo vigente do pacto federativo, significam um repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais. Se estes últimos não forem capazes de sustentar suas responsabilidades, o risco é o de haver um deslocamento do público para o privado e aí reside o risco maior de uma competitividade e seletividade, de corte mercadológico, pouco natural aos fins da educação.

Adrião et al (2009) dizem que a alteração de relação entre o setor governamental e o setor privado tem se expandido como resultado da

operacionalização da reforma administrativa, onde as parcerias aumentaram quando da aprovação da Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99 e do Decreto nº 3.100, de30/06/99, que criaram e regulamentaram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

A legislação - Constituição Federal, LDB, FUNDEF e FUNDEB - permitiu ao longo dos anos que os recursos públicos fossem destinados a entidades privadas que não mantém fins lucrativos para o atendimento da educação infantil.

Adrião e Borghi (2008) dizem que há uma tendência de consolidação das parcerias e convênios entre municípios paulistas e a iniciativa privada, induzidas pelos processos de descentralização da educação pública paulista.

Para a expansão pós-FUNDEB, diante dos dados, o que se observa é que os convênios não vêm como uma medida paliativa, mas como permanência para um dado perfil de municípios, como os muito pequenos e os pequenos. Além disso, o avanço do setor privado não lucrativo é permitido a partir do FUNDEB.

As matrículas em alguns dos tamanhos dos municípios do estado de São Paulo superaram as matrículas públicas, o que quer dizer que o convênio vem ocorrendo em massa, como em municípios muito pequenos e pequenos que apresentaram maior atendimento conveniado que público em 2008 e 2013. Dos 44 municípios muito pequenos que em 2008 tinham matrículas conveniadas, em 40 deles o número de matrículas conveniadas era maior que o número de matrículas públicas. Já em 2013 este número é reduzido para 21. A tendência é inversa nos municípios maiores, em que as matrículas públicas são maiores que as conveniadas na maior parte ou na totalidade dos municípios.

As matrículas na creche conveniada em municípios muito pequenos eram 866% maior que em creches públicas, sendo que somente nesse tamanho de município, as matrículas conveniadas superam as públicas. Em 2013, o percentual é de 223% maiores as matrículas conveniadas que as matrículas públicas. Para os municípios metropolitanos, são 176% de matrículas conveniadas maiores que as públicas, mostrando o crescimento nesse setor.

Na pré-escola, alguns municípios tem passado por um contexto de redução do número de matrículas por conta do ensino fundamental de 9 anos.

Domiciano (2009) mostrou em sua pesquisa que, mesmo a legislação sendo bem clara e explícita, existe municípios que mantém convênio com instituições lucrativas, ou seja, instituições que não se adéquam aos requisitos para repasse de verba.

Para Cury (2002), a educação infantil fica comprometida quando os espaços que deveriam ser ocupados pelo Poder Público são apropriados pelo setor privado, especialmente por conta de parcerias, convênios ou terceirizações.

Com o crescimento das matrículas na educação infantil, a consequência que se teve foi um aumento da esfera privada, percebidos a partir da vigência da parceria nas respectivas municipalidades, e a contabilização de matrículas que pertencem à esfera privada na rede pública, é uma tendência desencadeada pelo FUNDEB, já que desde sua aprovação, em 2006, o repasse per capita cobre toda matrícula da educação básica (EC-53/06) (DOMICIANO, 2009).

Barro (1997) diz que essa forma de financiamento se caracteriza como mecanismo alternativo de distribuição de verbas do setor público para o privado, chamado pelo autor de ‘cofinanciamento’, podendo ser entendido como divisão de responsabilidade financeira os setores, público e privado, e também entre os governos nacionais, regionais e locais.

Essa divisão de responsabilidades fica evidente na crise atribuída ao Estado em virtude da sua crise fiscal, que se refere às limitações do próprio sistema capitalista, onde só será superado quando a esfera pública for ressignificada (ADRIÃO, PERONI, 2005).

Pinto (2007) já considerava este tipo de prática como um golpe nos recursos públicos, pois estes deveriam ir para as instituições públicas, apontando ainda riscos de o crescimento dessas matrículas se efetivar pela via das instituições conveniadas, principalmente, na etapa de creche cuja demanda reprimida é gigantesca e, também, em razão de o repasse efetuado pelo poder público a essas instituições conveniadas se constituir em um valor muito inferior aos custos do atendimento direto.

A partir do FUNDEF e agora do FUNDEB, o repasse de recursos está diretamente relacionado ao número de alunos matriculados nas redes estaduais ou municipais de ensino, induzindo a busca por mais matrículas, pois quanto maior a quantidade de matriculados, 'maior' o repasse de verbas, processo esse levou no final dos anos de 1990, a maioria dos municípios paulistas a aderirem ao processo de municipalização do ensino fundamental, etapa de escolaridade que, até então, se encontrava sob a responsabilidade do Estado (ADRIÃO, DOMICIANO, 2010). Com a aprovação do FUNDEB, a alternativa encontrada pelos municípios para receberem maiores aportes financeiros, já que estes se direcionam a toda educação básica, foi vincular matrículas de instituições privadas conveniadas, à rede pública. (ADRIÃO, DOMICIANO, 2010).

Domiciano (2009, p. 183) afirma ainda que:

> [...] a política de fundos instituída nos moldes do Fundeb contribui para o avanço da privatização das etapas mais substanciais da educação básica na medida em que viabiliza a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas, contribuindo para que o crescimento das matrículas, principalmente nas creches, se generalize na esfera privada, ainda que em muitos municípios estejam 'camufladas' como públicas.

Atualmente, as relações entre o público e o privado vêm se estreitando, o que para Di Pietro (2005, s/p), é um modo de privatização "[…] entendida em sentido amplo, de modo a abranger a todos os institutos de que o Estado vem lançando mão para diminuir o seu aparelhamento administrativo, o seu quadro de pessoal, o regime jurídico administrativo a que se sujeita".

Adrião et al (2009), apontam que a análise entre o público e o privado não deve se limitar somente a questão jurídica, mas também no conjunto de responsabilidades compartilhadas ou transferidas do setor público para o privado, indo para além de uma parceria para a da transferência para a esfera privada da função de elaboração e operacionalização de política pública até então exercida pela esfera pública estatal. Tendo isto como tendência, também se observa a consolidação das parcerias e convênios nos municípios paulistas com o setor privado, sendo parte do processo de descentralização da educação pública do estado de São Paulo (ADRIÃO et al, 2009).

Adrião (2006, p. 72), aponta ainda que a:

> [...] pulverização da oferta da educação básica, termo que a nosso ver melhor caracteriza as consequências da transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais, tem sido responsável pelo surgimento de inúmeros arranjos localmente criados. Numa perspectiva otimista, tais arranjos buscam responder às demandas educacionais (por acesso e qualidade) redirecionadas para as estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos: os municípios.

Para Aleraro (2007), ainda que não se possa afirmar que um processo de privatização *stricto sensu* esteja em curso. Com a precariedade de recursos diante de políticas de focalização adotadas no ensino fundamental, tende a induzir os municípios, frente às dificuldades de atendimento à demanda e da oferta da educação infantil a desprezar um padrão de qualidade mínimo. Ball (2004, p.1110) complementa que:

> Nesta relação binária Estado/instituições privadas estão começando a se dissolver as fronteiras entre os campos sociais e econômicos, as quais se tornam cada vez mais porosas. Os efeitos de recontextualização estão se enfraquecendo. Existe uma multiplicação e uma efervescência do discurso 'privado' e os 'negócios' no setor público, articulado em especial por meio de noções como a de 'parceria'.

Os convênios apresentados anteriormente e as matrículas – tema desta pesquisa – podem indicar esse discurso de parceria, quando na verdade se trata da desresponsabilização do poder público frente às questões de trato social (MONTÃNO, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações da sociedade mudaram o conceito e o sentimento com relação à infância determinado historicamente. A partir da década de 1970, começaram as mudanças mais significativas para a educação pré-escolar. Em 1977, o Projeto Casulo, desenvolveu atividades voltadas para a orientação familiar, pois como o atendimento a essas crianças era visto pela quantidade e não pela qualidade, acabava por precarizar ainda mais.

Já em 1980, o MEC, através de seus textos passa a falar da educação pré-escolar de 0 a 6 anos como obrigatória, e a Constituição Federal de 88 vem como uma forma de garantia desta educação, tornando-a dever do Estado, legitimando o atendimento infantil.

Em 1990, deu-se maior ênfase na educação das crianças pequenas. Com o estabelecimento da LDB, com a obrigatoriedade da educação infantil, é passada a ser oferecida em creches e pré-escolas. No que se refere ao seu financiamento, o mesmo documento destina os recursos públicos para atender as escolas públicas, podendo também ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que declarem não ter fins lucrativos. Dessa forma, começam a ser possibilitados legalmente os convênios.

Ainda em 1996, é aprovada a criação do FUNDEF, que com a priorização do ensino fundamental quanto ao seu financiamento, deixa a educação infantil em segundo plano. Porém em 2007, este Fundo é substituído pelo FUNDEB, que vem com o intuito da valorização também do ensino infantil, garantindo assim o seu financiamento. No entanto, esse financiamento também é permitido a creches e pré-escolas privadas sem fins lucrativos, considerando-se então, que se pode haver a ampliação do atendimento realizado via convênio, sob justificativas de eficiência e menor custo.

Com a análise das principais legislações que tratam na educação no Brasil: CF, a LDB e o FUNDEB, é possível perceber que em todas, as escolas sem fins lucrativos, confessionais e filantrópicas aparecem como instituições permitidas para o estabelecimento de convênios junto ao poder público, inclusive com vinculação de recursos para as mesmas.

É interessante destacar que os estabelecimentos filantrópicos, confessionais e comunitários integram o setor privado da educação, são

legalmente considerados privados sem fins lucrativos. Pelo histórico do atendimento à criança no Brasil, nota-se que a oferta de vagas expressou-se, tradicionalmente, na constituição de convênios com entidades filantrópicas e ou assistenciais, que recebiam subsídios públicos, assim, revela-se ser tradicional o convênio entre a esfera pública e a privada. No entanto, com a continuidade desses convênios, nota-se a instituição do que seria uma alternativa em política permanente para a educação infantil.

Além da consolidação dos tradicionais convênios, historicamente estabelecidos na etapa da educação infantil, sua naturalização é perigosa, pois pode envolver a expansão inclusive com parcerias de outra natureza entre o poder público e o privado, como apontado na pesquisa de Domiciano (2009), diante das alternativas buscadas pelo poder público com instituições privadas *stricto sensu*, forma de parceria que não é prática reconhecida legalmente pelas legislações brasileiras.

Sobre as possíveis alterações após a implantação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – em matrículas da educação infantil, salienta-se a dificuldade em observar tal influência diante da identificação de pesquisas científicas na área educacional, como de Domiciano (2009) indicarem a contabilização de matrículas das instituições conveniadas como públicas.

Na pré-escola, as matrículas oscilam de forma significativa, influenciadas pelo ensino de nove anos e a obrigatoriedade de ingresso ao ensino fundamental com 6 anos de idade. Na esfera privada, as matrículas da creche e da pré-escola oscilam, mas isso pode significar uma dúvida quanto seu crescimento ser alavancado pelo conveniamento ou se o seu decréscimo é justificado pelas matrículas privadas constarem como públicas.

No município de Piracicaba, por exemplo, a partir de 2006 as matrículas privadas conveniadas passaram a ser contabilizadas como públicas, para entrarem na contabilização do FUNDEB e no município de Hortolândia as matrículas conveniadas não aparecem formalmente na rede privada, sendo que essas matrículas não constavam nos dados oficiais do município, pois a maioria de escolas privadas de educação infantil funcionava irregularmente (DOMICIANO, 2009).

O documento do MEC de orientação aos convênios (2009) afirma que o conveniamento com instituições privadas sem fins lucrativos é uma estratégia do Estado brasileiro para garantir a oferta, não sendo um estímulo ao conveniamento, mas uma forma de qualificá-la. No entanto, com isso instituições com os mais diversos fins podem se beneficiar dessa política, mudando a forma de contabilização das matrículas conveniadas ou adotando instrumentos legais que não o convênio para conseguir os recursos (OLIVEIRA, 2010).

Experiências de parcerias entre o setor público e o setor privado, por meio dos conveniamentos, ampliam-se, subsidiadas pelo poder público, ficando este responsável por financiar parte ou total deste atendimento, naturalizando o repasse de recursos públicos as instituições privadas.

Após a implantação do FUNDEB, as matrículas municipais em creches nos municípios aqui analisados apresentaram majoritariamente taxa de crescimento, mas observa-se também declínio nos anos de 2008 e 2013. Esse dado aponta a importância das creches terem sido incluídas no fundo.

Dentre as principais diferenças observadas entre a creche a pré-escola é quanto ao seu crescimento, como na creche com grande explosão de matrículas no munícipios muito grandes, e em grande parte dos municípios muito pequenos e pequenos, o número de matrículas conveniadas é maior que o número de matrículas públicas.

A queda no número de municípios com convênio se deu principalmente nos municípios muito pequenos, porém, o número de matrículas conveniadas aumentou, mesmo com essa diminuição do número de municípios. Tal fato pode ser explicado, dentre outros, pelo Proinfância,

Assim, os convênios não se mostraram paliativos, mas sim permanentes em muitos municípios. O avanço do setor privado não lucrativo continua em expansão, com a permissão através da legislação.

Em 2008, apenas dois municípios muito pequenos apresentaram somente atendimento público, e trinta apresentaram somente atendimento conveniado para a creche no mesmo ano. Em 2013, dos municípios muito pequenos nenhum apresentou somente atendimento público, e quatorze apresentaram somente atendimento conveniado. Nos municípios pequenos,

apenas dois municípios apresentaram somente atendimento público enquanto 6 apresentaram somente atendimento conveniado.

No que se refere a creche, dos municípios muito pequenos, o município de Macaubal se destacou pela maior queda (-43%), e o município de Restinga com o maior aumento (442%) no número de matrículas conveniadas. Nos municípios pequenos, o município de Nova Granada apresentou a maior queda (-74%), e o município de Piraju teve o maior aumento (3839%).

Dos municípios médios, Lençóis Paulista teve a maior queda (-6), e o município de Itapira teve um imenso aumento, com 4500%. Nos municípios grandes, Cotia teve -58% de matrículas conveniadas, representando a maior queda, mas em contrapartida, Taboão da Serra teve 88142% de crescimento.

Nos municípios muito grandes e metropolitanos, as matrículas da creche conveniada não apresentaram nenhuma porcentagem de queda, mas sim, grande aumento para esse setor, se destacando o município de Osasco com aumento de 7299 (município muito grande), e São Paulo, com aumento de 884%

Na pré-escola, dos municípios muito pequenos, Macaubal teve a maior queda no número de matrículas conveniadas (-64%), e Adolfo o maior aumento (270%). Nos municípios pequenos, o município de Bocaína teve a maior queda (-90%), e Guará o maior aumento, com 302%.

Já nos municípios médios, Jaboticabal foi o município que apresentou maior queda no número de matrículas conveniadas (-70%), e São José do Rio Pardo apresentou o maior aumento (445%). Nos municípios grandes, Franca teve a maior queda (-69%), e Guarujá o maior crescimento (1222%).

Dentre os municípios muito grandes, São José dos Campos apresentou o maior aumento, com 832%. Já nos municípios metropolitanos, Campinas apresentou queda de 76% no número de matrículas conveniadas, enquanto que em São Paulo, o crescimento foi acelerado, chegando a 820%.

Portanto, as tendências aqui discutidas ocorrem na medida em que se estabiliza o número de municípios com convênios, e ocorre a concentração dos avanços e grande aumento de matrículas conveniadas em municípios grandes, muito grandes e metropolitanos, com maior intensidade nas creches.

No entanto, os números de matrículas e convênios podem ser ainda maiores, pois estudos anteriores evidenciaram diferentes formas de contabilização de matrículas conveniadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOWICZ, A.; WAVSKOP,G. *Creches*: atividades para crianças de zero a seis anos. São Paulo: Moderna, 1995.

ADRIÃO, T. *Educação e produtividade:* a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. *Educ. Soc*., Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009

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

ADRIÃO, T.; ARELARO, L. R. G, BORGHI, R. F.;. 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, 2009.

ADRIÃO, T; DOMICIANO, C. atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. Trabalho apresentado no *Congressos Ibero-Luso-Brasileiros de Política e Administração da Educação* de *2010.*

ARCE, A. Lina, uma criança exemplar! Friedrich Froebel e a pedagogia dos jardins-de-infância. *Revista Brasileira de Educação*, Maio/Jun/Jul/Ago, nº 20, 2002.

ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (org.). *Avaliação de Políticas Sociais:* Uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez. (1999).

BORGHI, R. O Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério e a municipalização do ensino fundamental. In: *De Littera et Scientia*. Jaboticabal. Volume 5. Número 1. Out, 2002.

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

_____. *A oferta educacional da educação infantil:* arranjos institucionais entre o público e o privado. Relatório de pesquisa. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq,Processo400697/2010-6. Rio Claro, 2012.

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

_____. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm> Acesso em: 15/06/2013.

_____. *Lei n° 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 15/06/2013.

_____. *Lei nº 9424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm> Acesso em 15/06/2013.

_____. *Lei nº 11.114*, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.. Disponivel em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm> Acesso em 15/06/2013.

_____. *Lei nº 11.274,* de 6 de fevereiro de 2006**.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm> Acesso em 15/07/2013.

_____. *Emenda Constitucional nº 53*, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm> Acesso em 15/07/2013.

_____. *Resolução nº 6,* de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000006&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC> Acesso em 17/12/2014.

_____. *Lei n.° 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao> Acesso em 17/06/2013.

_____. *Conferência Nacional da Educação Básica. Ministério da Educação*. Secretaria Executiva Adjunta Comissão Organizadora da Conferência Nacional da Educação Básica, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf> Acesso em 29/10/2015.

_____. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil.* Brasília: MEC, SEB, 2009.

_____. *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm> Acesso em 20/11/2015.

_____. *Lei nº12.796*, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm> Acesso em 20/11/2015.

_____. *Resolução nº 1*, de 31 de dezembro de 2013. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2014. Disponível em: <http://www.gepam.adm.br/noticias/files/14220_FUNDEB_2014_ponderacao.pdf> Acesso em 30/10/2015.

_____.*Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014**.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm> Acesso em 20/11/2015.

_____. *Proinfância*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em 30/10/2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(2): 391-410, marc/abr, 2008.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora, 1994.

CASAGRANDE, A. L. FUNDEF/FUNDEB: implicações para as parcerias estabelecidas entre o público e o privado para a oferta de educação infantil em municípios médios paulistas. In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação, 2011, São Paulo. *Cadernos ANPAE*. Santa Cruz do Rio Pardo: Viena gráfica e editora, 2011. v. n.11.

CAMPOS, M. M. Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional de Educação Infantil. In: BRASIL. *Ministério da Educação e Cultura*. Por uma política de formação do profissional de educação infantil. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 32-42.

CAMPOS, M. M.; FULLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, vol.36, n.127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

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

CORREA, B.; ADRIÃO, T.; Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. *Revista Adusp*. Setembro/2010.

COSTA, B. A.; BORGHI, R. F. O atendimento da educação infantil via conveniamento: um estudo das justificativas municipais. *Revista Atos de Pesquisa em Educação*, v. 8, n. 3, p.1019-1032, set./dez. 2013.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.,* Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168- 200, setembro/2002,

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educ. Soc*., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

DOMICIANO, C A. *O Programa 'Bolsa Creche':* Um estudo comparativo dos municípios paulistas de Hortolândia e Piracicaba. Texto de Qualificação de Mestrado - Universidade Estadual Paulista - RC, 2009.

DOMICIANO, C. A.; ADRIÃO, T. *Atendimento à educação infantil em São Paulo:* abordando o subsídio público ao setor privado. ANPAE, 2010.

FNDE. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.* Disponível em: http://www.fnde.gov.br/ <acesso em 15 de maio de 2013>

GOBERT, MULLER. In: VAZ., L.G.D.; Políticas públicas. *Revista nova Atenas de educação e tecnologia.* Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciência da saúde Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho. Vol. 10, nº. 01, jan./jun./2007.

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

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil:* a arte do disfarce. 6. ed. São Paulo, Cortez, 1992.

_____. As crianças se 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. *Educação Sociedade*. São Paulo, vol. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.
_____. *A política do pré-escolar no Brasil:* a arte do disfarce. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KUHLMANN, M. *Infância e educação infantil:* uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KUHLMANN Jr., M. **Histórias da educação infantil brasileira**. *Revista Brasileira de Educação,* s/v, n. 14, maio/ago. 2000. Disponível em: <www.anped.org.br/rbe/rbedigital/.../rbde14_03_moyses_kuhlmann_jr.pdf>. Acesso em: 21/07/2013.

MINOGUE, K. R. *Política:* uma brevíssima introdução. Tradução Marcus Penchel, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

MONTAÑO. C. *O terceiro setor e a questão social*: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil*. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Cortez.2004.

OLIVEIRA, R. ADRIÃO, T. (org). *Gestão, financiamento e direito à educação*: Analise da Constituição Federal e da LDB. 3.ª edição, Editora Xamã, 2007.

OLIVEIRA, J. S. Fundef e Fundeb: ampliação da oferta de vagas na educação infantil via convênios/parcerias? In: *Intercâmbio:* "Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil", 2010, Curitiba, Anais...Paraná: UFPR, 2010

OLIVEIRA, J. S. BORGHI, R. F. Fundef/Fundeb – implicações para oferta de educação infantil via convênios/ parcerias.*EccoS – Rev. Cient.*, São Paulo, n. 30, p. 35-53, jan./abr. 2013.

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

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n° 107, p. 7-40, jul/1999.
SANCHES, E. C. *Creche:* realidade e Ambiguidades. 2ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SÃO PAULO. Seade. *Estudo analisa metas de atendimento em creche no Estado de São Paulo.* Disponível em <http://www.seade.gov.br/estudo-analisa-metas-de-atendimento-em-creche-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em 29/10/2015.

SENA, P. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

ANEXO - MUNICÍPIOS COM CONVÊNIOS NA CRECHE E/OU PRÉ-ESCOLA NO ANO DE 2008 E 2013.

Municípios com convênios na creche e/ou pré-escola no ano de 2008.

- Municípios muito pequenos (até 10 mil habitantes).

MUNICÍPIO	CRECHE PÚBLICA	CRECHE CONVENIADA	PRÉ ESCOLA PUBLICA	PRÉ ESCOLA CONVENIADA
Adolfo	-	59,3	33,3	17,3
Águas da Prata	13,3	156	19,3	-
Alto Alegre	-	-	72,7	22,6
Álvares Florence	14,7	58,7	-	29,3
Álvaro de Carvalho	-	26,7	105,3	-
Américo de Campos	-	123,3	27,3	37,3
Balbinos	-	15,3	30,7	-
Cabrália Paulista	-	-	114	15,3
Clementina	-	48	193,3	-
Coronel Macedo	30,7	34	80,7	20
Cristais Paulista	-	16,7	188	-
Floreal	-	10	40	6,7
Gália	-	26	118,7	11,3
Guaraçaí	18,7	12	182	-
Guzolândia	-	22,7	65,3	-
Icém	-	51,3	154,7	-
Ilha Comprida	-	236,7	586	43,3
Itobi	-	12,7	108	-
Jeriquara	-	36	95,3	23,3
Lucianópolis	-	-	68,7	18
Luiziânia	-	14	62	-
Macaubal	-	26,7	75,3	14,7
Monteiro Lobato	-	-	86	12
Nipoã	-	22	72	-
Nova Luzitânia	-	-	82	36
Onda Verde	-	26,7	112	-
Oriente	-	70,6	143,3	-
Paulo de Faria	32	73,3	193,3	68,7
Pedrinhas Paulista	34	8,7	31,3	22
Piacatu	-	32,7	124,7	-
Planalto	-	40	98	11,3

Platina	-	40	51,3	43,3
Pratânia	-	28	164,7	-
Presidente Alves	8	16,6	88,7	-
Queiroz	-	5,3	92,7	-
Quintana	-	24	84,7	-
Restinga	-	14	178	-
Rifaina	-	12,6	78,7	10
Santa Salete	-	73,3	13,3	-
São Francisco	21,3	-	76,7	-
Tarabai	-	60	92,7	16
Torrinha	-	14	202,7	15,3
Ubirajara	11,3	-	93,3	0,7
Vista Alegre do Alto	-	48	148,7	-

- Municípios pequenos (de 10.001 a 50 mil habitantes).

MUNICÍPIO	**CRECHE PÚBLICA**	**CRECHE CONVENIADA**	**PRÉ ESCOLA PUBLICA**	**PRÉ ESCOLA CONVENIADA**
Aguaí	-	-	831,3	-
Altinópolis	78,7	28	284	-
Américo Brasiliense	136,7	68	744	109,3
Araçoiaba da Serra	190,7	4	578,6	-
Avanhandava	62	-	215,3	52
Bariri	112,7	30	782	-
Barra Bonita	132,7	15,3	468	126,7
Barrinha	130,7	-	594	16,7
Bastos	93,3	48	340,7	-
. Bernardino de Campos	66,7	11,3	222	-
. Bocaina	81,3	-	266,7	10
. Bom Jesus dos Perdões	-	63,3	465,3	-
. Brodowski	-	28	522,7	46
. Brotas	38	15,3	314,7	78,7
. Cachoeira Paulista	103,3	32,7	590	32
. Cajuru	66	70,7	320	-
. Campos do Jordão	544,7	21,3	889,3	-
. Cândido Mota	66,7	200,7	542,7	78
. Capivari	296	8,7	803,3	-
. Casa Branca	279,3	53	615,3	-
. Cerqueira César	-	84	198	35,3
. Cerquilho	305,3	67,3	562	-
. Charqueada	-	87,3	235,3	41,3
. Chavantes	62	18	359,3	-
. Cravinhos	75,3	50,7	591,4	68
. Descalvado	112,7	62	440	-

. Dois Córregos	52	28	390	-
. Duartina	48	-	211,3	93,3
. Espírito Santo do Pinhal	282	22	658	83,3
. Estiva Gerbi	20	18	251,3	-
. Garça	126,7	18,7	1009,3	-
. General Salgado	16,7	48	139,4	-
. Guará	117,3	10,7	562,7	48
. Iacanga	-	18	172	-
. Igarapava	197,3	68,7	380,7	58
. Ipuã	118,7	80	164,7	16,7
. Iracemápolis	-	116,7	298	84
. Itaberá	7,3	-	242,7	22,7
. Itai	-	46	362	22
. Itaporanga	23,3	28	384	-
. Itapuí	-	31,3	330	1,3
. Itirapina	-	90	155,4	101,3
. Ituverava	210,6	48	946	69,3
. Jales	258	36,7	831,3	-
. Jardinópolis	135,3	-	657,3	49,3
. José Bonifácio	131,3	12	518	9,3
. Junqueirópolis	167,3	37,3	169,3	-
. Juquiá	28,7	8,7	347,3	-
. Juquitiba	24,7	52	796	-
. Laranjal Paulista	157,3	23,3	549,3	13,3
. Lucélia	56,7	-	416	35,3
. Macatuba	-	66	302	-
. Maracaí	-	57,3	243,3	-
. Martinópolis	170	24	462,7	27,3
. Miguelópolis	54	32	312	-
. Nhandeara	-	26,7	146,7	-
. Nova Granada	6,7	46,7	368,7	-
. Orlândia	324	56	532	-
. Palestina	14,7	36	144	-
. Palmital	-	144,7	231,3	46
. Paranapanema	-	34,7	364,7	15,3
. Patrocínio Paulista	39,3	37,4	310	0,7
. Pederneiras	245,3	22,7	691,3	44
. Pedreira	191,3	36,6	936	-
. Piracaia	46,7	60,7	478,7	-
. Piraju	162	3,3	463,3	77,3
. Piratininga	-	33,3	211,3	50
. Pompeia	132	24,7	290,7	-
. Porto Feliz	282	6	680,7	-
. Potim	-	48,7	321,3	-
. Ribeirão Bonito	34	34	148,7	-
. Rincão	38,7	-	220	20,7
. Rosana	36,7	45,3	432	15,3
. Sales Oliveira	-	50,7	162,7	56

. Santa Cruz das Palmeiras	-	-	674	20,7
. Santa Cruz do Rio Pardo	196	45,3	969,3	134,7
. Santa Rita do Passa-Quatro	173,3	20,7	492,7	-
. São Joaquim da Barra	136	48,7	1006	-
. São Miguel Arcanjo	20	36,6	655,3	11,3
. São Pedro	166,7	12	653,3	-
. Tambaú	28	44	318,7	-
. Taquarituba	68	101,3	325,3	80
. Teodoro Sampaio	-	48	360	78,7
. Tupi Paulista	-	-	64	46
. Urupês	-	21,3	254	-
. Vargem Grande do Sul	176,7	8	727,4	22,7
. Viradouro	139,3	22	217,3	-

- Municípios médios (de 50.001 a 100 mil habitantes).

MUNICÍPIO	**CRECHE PÚBLICA**	**CRECHE CONVENIADA**	**PRÉ ESCOLA PUBLICA**	**PRÉ ESCOLA CONVENIADA**
Amparo	439,3	41,3	1141,3	-
Andradina	145,3	38	1010,7	18
Arujá	253,3	58	918,6	93,3
Assis	630,7	75,3	1551,3	49,3
Batatais	161,3	86	560,6	12,7
Bebedouro	500	44,7	947,3	-
Cruzeiro	121,3	22,7	760	-
Fernandópolis	637,3	-	1292,7	43,3
Itanhaém	584,7	112	1440	-
. Itapeva	528	75,3	1946,7	64
. Itapira	382	2	1403,3	-
. Jaboticabal	280,7	-	1266,7	243,6
. Leme	539,3	19,3	2318,7	-
. Lençóis Paulista	671,3	46,6	998	132
. Lins	117,3	108,7	1116,6	23,3
. Lorena	278	8	1022	-
. Mairiporã	169,3	16,7	1602,7	78
. Matão	442	50,7	1536	24,7
. Mirassol	158,7	84	1116,7	-
. Mococa	386,6	76	1492,7	-
. Mogi Mirim	235,3	86,7	1193,3	44,7
. Olímpia	259,3	108	670	106
. Penápolis	348,7	39,3	976	-
. Peruíbe	225,3	76,6	1572,7	-
. Piedade	177,3	-	578,7	52,7
. Pirassununga	488,7	38	933,3	-
. Porto Ferreira	182,7	22,7	1307,3	-

.São João da Boa Vista	327,4	105,4	1527,3	208,7
.São José do Rio Pardo	171,3	18	1191,3	46,7
.São Roque	538,7	7,3	1106,7	-
.São Sebastião	297,3	114	2034	-
.Taquaritinga	277,3	17,3	1171,3	-
.Ubatuba	401,3	59,3	1944	-
.Votuporanga	416,7	20,7	842,7	140

- Municípios grandes (de 100.001 a 500 mil habitantes)

MUNICÍPIO	**CRECHE PÚBLICA**	**CRECHE CONVENIADA**	**PRÉ ESCOLA PUBLICA**	**PRÉ ESCOLA CONVENIADA**
Americana	1022,7	78	3262,7	111,3
Araçatuba	1118,7	70,7	2884	100
Araraquara	3040	16	2379,3	-
Araras	958,7	18,7	1756,6	-
Atibaia	810,7	132	1888,7	18,7
Barretos	643,3	196	1036,7	159,3
Barueri	1756,7	19,3	5660,7	-
Bauru	1254,3	461,3	6599,4	583,4
Birigui	872	4,7	1318,7	56
Botucatu	587,3	147,4	1706	249,3
Bragança Paulista	960,7	55,3	3016,7	-
Cotia	733,3	190	2420,7	114,7
Diadema	776	170,7	4988	556,7
Ferraz de Vasconcelos	342,7	-	2668,6	86
Franca	108,7	367,4	4360,7	335,4
Guaratinguetá	250	58,7	1480,6	326,7
Guarujá	364	87,3	4682	48
Indaiatuba	1085,3	248,7	3054,7	64
Itaim paulista	Não consta na tabela			
Itapecerica da Serra	461,3	-	3001,3	384
Itaquaquecetuba	519	62	4285,4	-
Itu	264,7	54	3800	-
Jacareí	512,7	176	3146,7	78
Jandira	526,7	30	2000,7	166
Jaú	536	-	1920	107,3
Jundiaí	1002,7	104	3724,7	59,3
Limeira	1124	23,3	1699,3	38
Marília	1941,3	125,3	4765,3	-
Mauá	1058,7	148,7	7912	132,7
Mogi das	900,7	1065,3	6954,6	834,7

Cruzes				
Mogi Guaçu	632,6	152	2597,3	32
Piracicaba	2668,7	108	3584	174
Poá	267,7	12,7	2679,4	157,3
Praia Grande	2510	20,6	3601,4	-
Presidente Prudente	1121,4	64,7	3360	272,6
Ribeirão Pires	1063,3	138	1373,4	80
Salto	396	16	1262,7	-
Santa Bárbara d'Oeste	844	20	3210,7	14
Santos	1339,3	662	3856,7	874
São Caetano do Sul	1100	-	2156,7	87,3
São Carlos	2505,4	254,7	2151,3	280,7
São José do Rio Preto	686,7	81,3	2918,6	842,6
São Vicente	594,6	26	5816	290,7
Sertãozinho	913,3	-	1377,3	42,7
Sumaré	469,3	22,7	5176	33,3
Suzano	501,3	149,3	3843,3	60
Taboão da Serra	1560	3,3	3697,3	-
Tatuí	434,7	9,3	2056	-
Taubaté	2962	-	2076	106
Valinhos	225,3	98	1849,3	-
Votorantim	687,3	107,3	1878	5,3

- Municípios muito grandes (de 500.001 a 1 milhão de habitantes).

MUNICÍPIO	**CRECHE PÚBLICA**	**CRECHE CONVENIADA**	**PRÉ ESCOLA PUBLICA**	**PRÉ ESCOLA CONVENIADA**
Osasco	2771,3	31,3	11817,3	-
Ribeirão Preto	1921,3	464,7	7961,3	780,7
Santo André	1656,3	766	4416	757,3
São Bernardo do Campo	1956	408	14871,3	-
São José dos Campos	2254,7	178,7	8498	300
Sorocaba	2478,7	130	9963,3	144

- Municípios metropolitanos (mais de 1 milhão de habitantes).

MUNICÍPIO	**CRECHE PÚBLICA**	**CRECHE CONVENIADA**	**PRÉ ESCOLA PUBLICA**	**PRÉ ESCOLA CONVENIADA**
Campinas	4756,7	692,6	15676	3878

Guarulhos	13011	9297	28966	86
São Paulo	22253,3	16366,6	180536	2612

Municípios com convênios na creche e/ou pré-escola no ano de 2013.

- Municípios muito pequenos (até 10 mil habitantes).

MUNICÍPIO	CRECHE PÚBLICA	CRECHE CONVENIADA	PRÉ ESCOLA PUBLICA	PRÉ ESCOLA CONVENIADA
Adolfo	-	53	37	46
Álvares Florence	63	137	78	-
Alvinlândia	137	762	92	-
Arandu	79	4	136	-
Avaí	-	15	107	-
Avanhandava	189	39	264	-
Cabrália Paulista	33	10	108	-
Coroados	89	10	116	-
Cristais Paulista	50	71	2219	-
Guaraçaí	56	46	170	-
Icém	82	77	184	-
Itirapuã	-	191	167	-
Itobi	-	55	160	6
Jaci	-	42	149	-
Lucianópolis	25	20	47	-
Luiziânia	-	72	144	-
Macaubal	-	15	144	9
Nipoã	-	46	127	-
Oriente	-	94	119	-
Paulo de Faria	34	47	187	-
Pedrinhas Paulista	51	29	40	21
Platina	20	85	58	45
Presidente Alves	65	15	86	-
Quintana	77	112	146	-
Restinga	-	76	204	-
Rifaina	-	38	72	-
Santa Maria da Serra	-	41	166	-

São João de Iracema	-	50	40	-
Ubirajara	31	36	109	-
Vista Alegre do Alto	-	132	162	-

- Municípios pequenos (de 10.001 a 50 mil habitantes).

MUNICÍPIO	**CRECHE PÚBLICA**	**CRECHE CONVENIADA**	**PRÉ ESCOLA PUBLICA**	**PRÉ ESCOLA CONVENIADA**
Adamantina	438	88	588	-
Aguaí	253	49	728	-
Águas de Lindóia	352	54	399	-
Altinópolis	225	48	325	-
Álvares Machado	107	62	483	-
Bariri	357	64	688	-
Barra Bonita	172	362	629	-
Barrinha	297	55	864	-
Bastos	177	92	484	-
Bernardino de Campos	156	44	256	-
Bocaina	245	4	309	1
Bom Jesus dos Perdões	213	151	508	-
Buritama	132	6	343	18
Cachoeira Paulista	294	43	544	18
Cândido Mota	123	489	684	-
Casa Branca	541	54	572	-
Cerqueira César	-	244	419	-
Charqueada	44	160	412	-
Chavantes	144	34	286	-
Cravinhos	294	115	658	90
Descalvado	362	179	599	-
Dois Córregos	205	14	576	3
Dracena	795	102	750	-
Duartina	59	61	176	72
Eldorado	144	411	343	-
Espírito Santo do Pinhal	582	17	626	81
Estiva Gerbi	130	24	217	-
Fartura	261	86	401	-
General Salgado	32	91	210	-
Guaíra	805	-	763	2
Guará	195	107	389	145
Iacanga	65	57	225	-
Ilhabela	696	48	789	-
Ipuã	181	120	365	-

Iracemápolis	56	285	534	-
Itai	-	278	587	-
Itirapina	113	137	358	-
Ituverava	571	127	631	128
Jacupiranga	88	59	318	-
Jardinópolis	758	25	817	-
José Bonifácio	355	6	617	25
Juquitiba	211	152	807	-
Laranjal Paulista	354	123	527	-
Lucélia	231	46	333	-
Macatuba	169	158	471	-
Martinópolis	327	110	529	-
Miguelópolis	335	-	407	21
Monte Aprazível	261	21	343	83
Nhandeara	23	66	149	17
Nova Granada	202	12	409	-
Novo Horizonte	250	188	716	-
Orlândia	705	109	881	65
Osvaldo Cruz	360	41	449	-
Pacaembu	109	52	255	-
Paranapanema	97	149	415	-
Patrocínio Paulista	104	53	339	-
Pederneiras	627	45	1060	-
Pedregulho	179	78	385	-
Pedreira	692	272	750	37
Pereira Barreto	312	58	570	-
Piracaia	309	80	621	-
Piraju	642	130	535	47
Pirajuí	173	27	407	-
Piratininga	74	79	177	-
Pompeia	334	26	437	-
Presidente Bernardes	-	95	213	-
Rancharia	479	530	38	-
Sales Oliveira	-	81	238	-
Santa Adélia	54	68	317	-
Santa Cruz das Palmeiras	-	233	873	27
Santa Cruz do Rio Pardo	631	107	770	-
Santa Rosa de Viterbo	222	116	418	92
São Joaquim da Barra	335	216	1010	
São Miguel Arcanjo	156	86	820	-
São Simão	163	27	314	-
Taguaí	408	103	322	-
Taquarituba	262	373	520	-
Teodoro Sampaio	138	144	472	-
Tupi Paulista	-	182	213	-
Ubatuba	1474	2022	89	-

- Municípios médios (de 50.001 a 100 mil habitantes).

MUNICÍPIO	CRECHE PÚBLICA	CRECHE CONVENIADA	PRÉ ESCOLA PUBLICA	PRÉ ESCOLA CONVENIADA
Amparo	1043	141	1195	-
Andradina	609	80	991	-
Arujá	1065	82	1752	108
Assis	1697	455	1912	-
Avaré	1067	351	1779	-
Batatais	433	139	913	14
Caçapava	898	36	1639	-
Embu-Guaçu	1336	-	1577	21
Itanhaém	2377	308	2266	-
Itapeva	1924	244	2318	-
Itapira	1001	92	1021	18
Jaboticabal	888	76	1209	44
Leme	2325	20	2338	-
Lençóis Paulista	1226	15	1367	39
Lins	547	459	1110	-
Matão	1273	136	1540	77
Mirassol	649	231	1009	28
Mococa	1223	156	1299	-
Mogi Mirim	937	245	1513	-
Olímpia	632	165	990	-
Paulínia	2783	362	2359	59
Penápolis	1133	269	1110	50
Peruíbe	700	149	1570	-
Piedade	408	41	1106	45
Pirassununga	912	28	1288	-
Pirassununga	912	28	1288	-
Porto Ferreira	566	168	1231	-
Registro	949	64	1141	-
São João da Boa Vista	1034	129	1565	-
São José do Rio Pardo	570	106	943	205
São Roque	1424	60	1440	-
São Sebastião	845	716	2216	-
Tambaú	321	48	474	5
Taquaritinga	756	21	1113	-
Ubatuba	1474	89	2022	-
Votuporanga	1420	255	1400	132

- Municípios grandes (de 100.001 a 500 mil habitantes)

MUNICÍPIO	CRECHE PÚBLICA	CRECHE CONVENIADA	PRÉ ESCOLA PUBLICA	PRÉ ESCOLA CONVENIADA
Araçatuba	3098	181	2923	-
Araras	1409	713	2404	140
Atibaia	1347	757	2630	112
Barretos	1799	435	1793	224
Bauru	7214	1451	4310	1178
Birigui	1802	554	2141	190
Botucatu	1790	731	2186	481
Caraguatatuba	2974	194	2332	-
Carapicuíba	2199	2680	6359	92
Catanduva	1732	44	1744	67
Cotia	2157	79	4728	197
Cubatão	1212	558	3118	-
Diadema	3309	1859	7548	2542
Ferraz de Vasconcelos	1474	1023	3596	169
Franca	165	2985	7023	106
Guaratinguetá	599	528	1591	419
Guarujá	1676	1294	6368	587
Hortolândia	5181	62	4988	241
Indaiatuba	3955	302	4198	-
Itapecerica da Serra	1076	714	3312	156
Itapetininga	2378	13	3246	5
Itaquaquecetuba	1849	996	7952	-
Itu	903	325	3419	178
Jacareí	1223	2129	4125	-
Jandira	1367	64	2060	180
Jaú	1265	554	2639	48
Jundiaí	4096	202	6830	-
Limeira	3933	197	5074	-
Marília	4360	104	4452	-
Mauá	3596	410	7882	-
Mogi das Cruzes	2053	4599	6826	2455
Mogi Guaçu	1538	358	3010	20
Piracicaba	8503	117	6426	131
Poá	1239	129	2815	99
Presidente Prudente	2674	707	3128	140
Ribeirão Pires	1628	108	2208	194
Santa Bárbara d'Oeste	1919	201	3619	-

Santana de Parnaíba	2813	-	2257	1
Santos	3401	3112	3813	1677
São Caetano do Sul	2794	154	2288	103
São Carlos	3719	668	4185	271
São José do Rio Preto	1362	7362	7001	-
São Vicente	3049	342	6513	230
Sertãozinho	2139	142	2617	-
Sumaré	878	3027	5918	268
Suzano	2619	1121	6595	252
Taboão da Serra	723	2912	5492	112
Taubaté	3069	279	5557	343
Valinhos	710	217	1819	-
Votorantim	2085	223	2467	23

- Municípios muito grandes (de 500.001 a 1 milhão de habitantes).

MUNICÍPIO	**CRECHE PÚBLICA**	**CRECHE CONVENIADA**	**PRÉ ESCOLA PUBLICA**	**PRÉ ESCOLA CONVENIADA**
Osasco	7898	2316	16637	-
Ribeirão Preto	8325	1164	7983	1175
Santo André	4422	1329	8669	1320
São Bernardo do Campo	11607	2813	17350	85
São José dos Campos	4679	3491	10820	2497
Sorocaba	7433	1112	12290	459

- Municípios metropolitanos (mais de 1 milhão de habitantes).

MUNICÍPIO	**CRECHE PÚBLICA**	**CRECHE CONVENIADA**	**PRÉ ESCOLA PUBLICA**	**PRÉ ESCOLA CONVENIADA**
Campinas	14858	2281	12428,6	893,4
São Paulo	60574	144778	178792,7	21438