



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
Área: Organizações educacionais: política, gestão e cultura

**O PROGRAMA ‘BOLSA CRECHE’ NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS
DE PIRACICABA E HORTOLÂNDIA: UMA PROPOSTA PARA
ALOCÇÃO DE RECURSOS ESTATAIS À EDUCAÇÃO PRIVADA?**

CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO

Dissertação apresentada ao
Instituto de Biociências do Campus
de Rio Claro, Universidade
Estadual Paulista, como parte dos
requisitos para obtenção do título
de Mestre em Educação.

Setembro - 2009

CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO

**O PROGRAMA ‘BOLSA CRECHE’ NOS MUNICÍPIOS
PAULISTAS DE PIRACICABA E HORTOLÂNDIA: UMA
PROPOSTA PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ESTATAIS À
EDUCAÇÃO PRIVADA?**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Biociências do Campus de Rio Claro,
Universidade Estadual Paulista, como
parte dos requisitos para obtenção do
título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião

Rio Claro

2009

372.218 Domiciano, Cassia Alessandra
D669p O Programa Bolsa Creche nos municípios paulistas de
Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de
recursos estatais à educação privada? / Cassia Alessandra
Domiciano. - Rio Claro : [s.n.], 2009
226 f. : il., tabs., quadros, fots.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,
Instituto de Biociências de Rio Claro
Orientador: Theresa Maria de Freitas Adrião

1. Educação pré-escolar. 2. Privatização. 3.
Financiamento da educação. 4. Parceria público-privado. 5.
Educação infantil. I. Título.

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

CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO

**O PROGRAMA ‘BOLSA CRECHE’ NOS MUNICÍPIOS
PAULISTAS DE PIRACICABA E HORTOLÂNDIA: UMA
PROPOSTA PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ESTATAIS À
EDUCAÇÃO PRIVADA?**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Biotecnologia do Campus de Rio Claro,
Universidade Estadual Paulista, como
parte dos requisitos para obtenção do
título de Mestre em Educação.

Comissão Examinadora

Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião (orientadora)

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto

Profa. Dra. Raquel Fontes Borghi

Rio Claro, 3 de setembro de 2009.

Dedico este trabalho ao meu adorável e amado marido Carlos, cujos incansáveis esforços remontaram dias, noites, semanas, meses, anos. Sempre ao meu lado incentivando, encorajando, aprendendo e ensinando. Com você, compartilho minha vida e mais esta etapa cumprida.

AGRADECIMENTOS

À querida Theresa Adrião, professora, orientadora e amiga, pelos constantes incentivos que me fizeram crescer muito acadêmica e pessoalmente.

Aos Profs. Drs. José Marcelino de Rezende Pinto, Nora Rut Krawczyk, Raquel Fontes Borghi e a todos os membros do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe), pelas contribuições em diferentes momentos deste trabalho.

Às amigas Lucilene, Alessandra e Norma pelo apoio durante toda a realização do mestrado. Juntas, rimos, choramos, crescemos e aprendemos.

Ao meu amado marido Carlos, pelo companheirismo de sempre.

Às eternas amigas Renata e Thayse, também presentes na construção deste trabalho.

Ao amigo Renato, pela paciência e pela leitura cuidadosa de parte desta dissertação.

Aos meus queridos amigos, Mauro e Val que há muito tempo fazem parte desta trajetória comigo.

À querida Regina, meu exemplo de vida.

Aos meus ‘velhinhos’ tão queridos Arlindo e Odette pela preocupação, apoio e cuidado há mais de dez anos.

Aos meus pais Pedro e Alzira, sem os quais eu não existiria. Meus exemplos de luta, força e caráter.

À pequena Carol (que cresceu tão rápido!), meu irmão Elvio e minha cunhada Miriã por dois presentes especiais, João Pedro e Marina. Minhas alegrias em momentos difíceis de ‘solidão acadêmica’.

À Fundação e Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pelo financiamento à esta pesquisa.

Aos profissionais das Prefeituras de Piracicaba e Hortolândia pelas informações prestadas.

RESUMO

Esta pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), apresenta e analisa as principais características do formato de financiamento educacional ‘Bolsa Creche’ e as consequências de sua implantação para o atendimento à educação infantil pública nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia. Buscamos averiguar se este modelo correspondia a uma nova lógica de financiamento para a expansão de vagas na educação infantil ou se tratava de uma re-edição dos velhos convênios instituídos nesta área com entidades filantrópicas, comunitárias e ou confessionais. Apuramos ainda, as semelhanças e especificidades existentes no ‘desenho’ do Programa nos respectivos municípios. Para desenvolver e subsidiar estas análises, além do levantamento teórico concernente ao tema da pesquisa, buscamos junto aos representantes dos órgãos centrais das administrações públicas e dirigentes das escolas públicas e privadas que integraram o rol de estabelecimentos investigados durante a pesquisa, dados educacionais, financeiros e legais relacionados diretamente à implantação do ‘Bolsa Creche’, coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas e consultas aos *sites* governamentais e ao Banco de Dados desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (Greppe) para a investigação: “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo” financiada também pela Fapesp e coordenada pela Profa. Dra. Theresa Adrião, da qual esta dissertação é parte integrante. O período delimitado para análise correspondeu, para cada município, o ano imediatamente anterior ao início do Programa e os anos subsequentes, até 2006. O que significou o período de 2001 a 2006 para Piracicaba e 2004 a 2006, para Hortolândia. O ‘Bolsa Creche’ é um mecanismo de financiamento pelo qual as prefeituras que o adota transferem recursos públicos à escola privada e, embora receba o nome de ‘Bolsa Creche’, financia toda a educação infantil que compreende creche e pré-escola. O estudo realizado nos dois municípios paulistas mostrou regularidades importantes em torno deste Programa como a transferência da responsabilidade do atendimento à educação infantil para a rede privada, o aumento do gasto aluno nesta etapa da educação básica, alterações na organização administrativa das Secretarias de Educação com a criação de novos departamentos e contratação de funcionários, e por fim, a ampliação do convênio via escolas privadas *stricto sensu*. Estes fatores confirmaram a hipótese de que o Programa se diferenciava dos tradicionais convênios instituídos na educação infantil, assemelhando-se quanto ao atendimento precário historicamente oferecido pelas instituições sem fins lucrativos, porém, com uma lógica de funcionamento, pautada em mecanismos que estimulam o ‘mercado’ educacional, que muito se difere desses tradicionais convênios.

Palavras-Chave: Privatização. Financiamento da educação. Parceria Público-Privado na educação. Educação Infantil. Creche.

ABSTRACT

This research, financed by The State of São Paulo Research Foundation (FAPESP), presents and analyzes the main characteristics of the educational financial format of 'Bolsa Creche' and the consequences of its implementation in the public early childhood education in the São Paulo cities of Piracicaba and Hortolândia. We tried to inquire if such model corresponded to a new logic of financial for the vacancy expansion in the early childhood education or it was a re-edition of the old accords instituted in this area with philanthropic organization, communitarian or confessional entities. Established yet, the similarities and peculiarities in the 'design' of the program in their municipalities. To develop and to subsidize these analyses, beyond the theoretical survey concerning to the subject of the research, we search representatives of central government and principals of public and private schools, that had integrated the list of establishments investigated during the research, educational, financial and legal data related directly to the implementation of 'Bolsa Creche', through semi-structured interviews and consultations with government sites and the database developed by the Group of Studies and Research in Educational Policy (Greppe) for research: "Municipal Strategies for offer the basic education: analysis of public-private partnerships in the state of São Paulo", also financed for the Fapesp and coordinated by PhD Professor Theresa Adrião, from which this is part. The period defined for analysis corresponded, for each municipality, to the year immediately preceding the beginning of the Program and subsequent years, until 2006. What meant the period from 2000 to 2006 for Piracicaba and from 2004 to 2006, to Hortolândia. The 'Bolsa Creche' Program is a financial mechanism by which the municipalities that have adopted, transfer public resources to private school and, although the Program's name is 'Bolsa Creche', finance all the early childhood education, that includes kindergarten and pre-school. The studies showed important regularities in this Program like the transference of responsibility in the attendance of the childhood education in private schools, an increase in the expenditure of the student in this stage of basic education, changes in the administrative organization of the Education Secretariat with the creation of new departments and concentration employees, and finally, the enlargement of the accord to *stricto sensu* private schools. These factors confirm the hypothesis that the Program is different from the traditional accords established in early childhood education, resembling as to historically poor service offered by institutions without lucrative ends, but with a logic of operation, based on mechanisms that encourage the 'market' educational, which is very different these traditional agreements.

Keywords: Privatization. Education Funding. Public-Private partnerships in education. Early Childhood. Kindergarten.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADROS

Quadro 1 – Critérios de agrupamento da Educação Infantil em Piracicaba	64
Quadro 2 – Critérios de agrupamento do Ensino Fundamental em Piracicaba	65
Quadro 3 – Principais características do Programa ‘Bolsa Creche’ nos municípios de Piracicaba e Hortolândia	193

TABELAS

Tabela 1 – Território de Piracicaba.....	61
Tabela 2 – População de Piracicaba	61
Tabela 3 – Indicadores gerais de Piracicaba em relação ao Estado de São Paulo	61
Tabela 4 – Matrículas na educação infantil – Piracicaba (1997-2006).....	66
Tabela 5 – Matrículas no ensino fundamental – Piracicaba (1997-2006)	67
Tabela 6 – Matrículas no ensino médio, na educação especial e de jovens e adultos - Piracicaba (1997-2006).....	68
Tabela 7 – Total das receitas de impostos próprios arrecadados – Piracicaba (1997-2006) ...	71
Tabela 8 – Resumo das receitas próprias e de transferências – Piracicaba (1997-2006)	73
Tabela 9 – Percentual de receitas próprias e de transferências em relação ao total das receitas municipais – Piracicaba (1997-2006)	73
Tabela 10 – Recebimento e contribuição dos recursos do Fundef – Piracicaba (1997-2006)...	75
Tabela 11 – Gastos totais na função Educação – Piracicaba (1997-2006)	77
Tabela 12 – Gastos totais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Piracicaba (1997-2006).....	80
Tabela 13 – Equipamentos escolares de ensino fundamental e educação infantil.....	85
Tabela 14 – Total de escolas privadas conveniadas ao ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba	103
Tabela 15 – Total de matrículas nas EPCP desmembradas em alunos pagantes (AP) e alunos com ‘Bolsa Creche’ (BC) – 2001 a 2006.....	105
Tabela 16 – Matrículas na educação infantil nas redes pública e privada de Piracicaba	106
Tabela 17 – Número de Emeis e de salas que atendem à educação infantil em Piracicaba	106
Tabela 18 – Taxa de escolarização da população de zero a seis anos em Piracicaba.....	111

Tabela 19 – Matrículas ‘Bolsa Creche’ por escola privada conveniada em Piracicaba	114
Tabela 20 – Matrículas totais e ‘Bolsa Creche’ por escola privada conveniada em Piracicaba	115
Tabela 21 – Total de alunos atendidos pelo ‘Bolsa Creche’ – Piracicaba (2002-2006)	116
Tabela 22 – Proporção das matrículas do ‘Bolsa Creche’ em relação ao total de alunos matriculados na educação infantil – Piracicaba (2001-2006)	117
Tabela 23 – Proporção das matrículas do ‘Bolsa Creche’ em relação à rede privada de Piracicaba (2001-2006)	117
Tabela 24 – Gastos totais na função Educação e na sub-função educação infantil no período de 2001 a 2006	118
Tabela 25 – Gastos com o ‘Bolsa Creche’ em relação à atividade econômica ‘Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil’ (MDE) – Piracicaba (2002-2006)	118
Tabela 26 – Subvenção <i>per capita</i> do ‘Bolsa Creche’ – Piracicaba (2002-2006)	120
Tabela 27 – Planilha do custo estimado para educação infantil – Piracicaba (2002-2006)	121
Tabela 28 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e <i>per capita</i> fixado ‘Bolsa Creche’ turno integral – Piracicaba (2002-2006)	122
Tabela 29 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e <i>per capita</i> fixado ‘Bolsa Creche’ turno parcial – Piracicaba (2002-2006)	122
Tabela 30 – Gasto total aproximado aluno/mês na educação infantil – Piracicaba (2002-2006)	123
Tabela 31 – Gasto aproximado aluno/mês ‘Bolsa Creche’ – Piracicaba (2002-2006)	123
Tabela 32 – Território Hortolândia	127
Tabela 33 – População Hortolândia	127
Tabela 34 – Indicadores gerais de Hortolândia em relação ao Estado de São Paulo	127
Tabela 35 – Matrículas na educação infantil – Hortolândia (1997-2006)	134
Tabela 36 – Matrículas no ensino fundamental – Hortolândia (1997-2006)	135
Tabela 37 – Matrículas no ensino médio, na educação especial e de jovens e adultos – Hortolândia (1997 a 2006)	135
Tabela 38 – Total das receitas de impostos próprios arrecadados – Hortolândia (1997-2006)	140
Tabela 39 – Resumo das receitas próprias e de transferências – Hortolândia (1997-2006)	142

Tabela 40 – Percentual de receitas próprias e de transferências em relação ao total das receitas municipais – Hortolândia (1997-2006).....	142
Tabela 41 – Recebimento e contribuição dos recursos do Fundef – Hortolândia (1997-2006)	144
Tabela 42 – Gastos totais na função Educação – Hortolândia (1997-2006).....	146
Tabela 43 – Gastos totais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) –Hortolândia (1997-2006).....	148
Tabela 44 – Total de escolas privadas conveniadas ao ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia.....	162
Tabela 45 – Total de matrículas nas EPCH desmembradas em alunos pagantes (AP) e alunos com ‘Bolsa Creche’ (BC) – Hortolândia (2004-2006)	164
Tabela 46 – Valor total do subsídio recebido pelas EPCH visitadas – Hortolândia (2005-2006)	165
Tabela 47 – Matrículas na educação infantil nas redes pública e privada de Hortolândia (2004-2006)	166
Tabela 48 – Taxa de escolarização da população de zero a seis anos em Hortolândia	167
Tabela 49 – Total de alunos atendidos pelo ‘Bolsa Creche’ – Hortolândia (2005-2006)	168
Tabela 50 – Total de matrículas nas EPCH – 2005 a 2006	169
Tabela 51 – Proporção das matrículas do ‘Bolsa Creche’ em relação ao total de alunos atendidos na educação infantil – Hortolândia (2005-2006).....	170
Tabela 52 – Subvenção <i>per capita</i> do ‘Bolsa Creche’ – Hortolândia (2005-2006)	173
Tabela 53 – Planilha de custo estimado para educação infantil – Hortolândia (2005-2006) ..	173
Tabela 54 – Porcentagem da subvenção fixada em relação ao custo médio informado para rede pública e escolas privadas.....	174
Tabela 55 – Gastos totais na função Educação e na sub-função educação infantil no período de 2004 a 2006.....	174
Tabela 56 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e <i>per capita</i> fixada aluno/mês ‘Bolsa Creche’ turno parcial– Hortolândia (2005-2006).....	175
Tabela 57 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e <i>per capita</i> fixada aluno/mês ‘Bolsa Creche’ turno integral– Hortolândia (2005-2006)	175

Tabela 58 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e <i>per capita</i> aluno/mês ‘Bolsa Creche’ – Hortolândia (2005-2006)	176
Tabela 59 – Gastos com o ‘Bolsa Creche’ em relação à atividade econômica ‘Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil’ (MDE) – Hortolândia (2005-2006)	176

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. –	Artigo
BC –	Bolsa Creche
Cepec –	Centro Polivalente de Educação e Cultura
Cier –	Centro Integrado de Educação e Reabilitação
CF/88 –	Constituição Federal de 1988
Ciagri –	Centro de Informação Agrícola
CMDCA –	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNE –	Conselho Nacional de Educação
CP –	Conselho Pleno
DP –	Departamento de Planejamento da SME de Piracicaba
EC –	Emenda Constitucional
ECA –	Estatuto da Criança e do Adolescente
EM –	Escola Municipal
EI –	Educação Infantil
EF –	Ensino Fundamental
EJA –	Educação de Jovens e Adultos
Emef –	Escola Municipal de Ensino Fundamental
Emei –	Escola Municipal de Educação Infantil
Emeief –	Escola Municipal de Educação Infantil e Fundamental
EPC –	Escola Particular Conveniada
Fapesp –	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
Funabem –	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Fundeb –	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
Fundef –	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Greppe –	Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC –	Iniciação Científica
IDH –	Índice de Desenvolvimento Humano
Ipplap –	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB/96	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9.394/96
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica Municipal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Ministério Público
ONG	Organização Não Governamental
PDRAE	Plano de Reforma de Aparelho do Estado
PL	Projeto de Lei
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SE	Secretarias de Educação de Piracicaba e Hortolândia
Seade	Sistema Estadual de Análise de Dados
Seac	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SECEL	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer
SISME	Sistema Municipal de Ensino de Hortolândia
SME	Secretaria Municipal de Educação
Unesco	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)
Unicef	United Nations International Children's Emergency Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
Unicamp	Universidade de Campinas
Unimep	Universidade Metodista de Piracicaba
Unesp	Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	16
I. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL FRENTE À CRISE DO CAPITALISMO: A POLÍTICA EDUCACIONAL NA BERLINDA.	
1. O Estado de bem-estar social: a educação entendida como <u>bem público</u> e direito de todos	24
1.2. Fortalecimento do ideário neoliberal e as propostas de reforma do aparelho estatal frente à crise do capitalismo	32
1.3. Implicações das propostas reformadoras do Estado para a oferta e o financiamento da educação pública	37
II. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	
2. Breve histórico sobre a trajetória da educação infantil no Brasil.....	41
2.1. Breve nota sobre o financiamento da educação infantil no Brasil	50
2.2. O ‘desenho’ do Programa ‘Bolsa Creche’ em destaque.....	56
III. O PROGRAMA ‘BOLSA CRECHE’: O CASO DO MUNICÍPIO PAULISTA DE PIRACICABA.	
3. Caracterização geral do município	58
3.1. Organização político-administrativa de Piracicaba	61
3.1.1. Quadro geral da organização da educação no município de Piracicaba.....	62
3.1.2. O atendimento educacional piracicabano: um panorama geral do período investigado (1997 a 2006).....	66
3.2. Os recursos financeiros do município de Piracicaba: considerações sobre as receitas e os gastos educacionais no período pesquisado (1997 a 2006).....	69
3.2.1. Perfil e análise das receitas arrecadadas em Piracicaba (1997 a 2006).....	70
3.2.2. Análise dos gastos com Educação no município de Piracicaba	76
3.3. Breve histórico da educação no município de Piracicaba: tradição e desafios	81
3.4. O Programa ‘Bolsa Creche’ no município de Piracicaba: da discussão à implantação ..	86
3.4.1. Características legais do Programa ‘Bolsa Creche’: o instrumento legal que regula a parceria	90
3.4.2. A regulamentação do Programa ‘Bolsa Creche’: detalhando a legislação.....	93
3.4.3. Normatizações difundidas para as escolas privadas conveniadas	96
3.4.4. Critérios para a distribuição das vagas do Programa ‘Bolsa Creche’ às crianças	99
3.4.5. Os estabelecimentos conveniados ao Programa ‘Bolsa Creche’: o cenário da oferta ...	103
3.5. A expansão da oferta da educação infantil pública em Piracicaba é <i>ex-tatal</i> ?	105
3.5.1. Dados de atendimento da educação infantil pública e privada no município de Piracicaba pós ‘Bolsa Creche’ (2001 a 2006).....	111

3.6.	Gastos empreendidos pela prefeitura com o Programa ‘Bolsa Creche’	118
IV.	O PROGRAMA ‘BOLSA CRECHE’: O CASO DO MUNICÍPIO PAULISTA DE HORTOLÂNDIA.	
4.	Caracterização geral do município	124
4.1.	Organização político-administrativa de Hortolândia	128
4.1.2.	Quadro geral da organização da educação no município de Hortolândia	129
4.1.3.	O atendimento educacional de Hortolândia: um panorama geral do período investigado (1997 a 2006).....	133
4.1.4.	Organização da educação infantil.....	136
4.2.	Os recursos financeiros do município de Hortolândia: considerações sobre as receitas e os gastos educacionais no período pesquisado (1997 a 2006)	138
4.2.1.	Perfil e análise das receitas arrecadadas em Hortolândia.....	139
4.2.2.	Análise dos gastos com Educação no município de Hortolândia.....	145
4.3.	O Programa ‘Bolsa Creche’ no município de Hortolândia: da tramitação à implantação	149
4.3.1.	A regulamentação do Programa ‘Bolsa Creche’: detalhando a legislação.....	152
4.3.2.	Normatizações difundidas às escolas privadas conveniadas de Hortolândia	156
4.3.3.	Operacionalização e critérios para a distribuição das vagas do Programa ‘Bolsa Creche’ às crianças.....	157
4.3.4.	Os estabelecimentos conveniados ao Programa ‘Bolsa Creche’: o cenário da oferta...	160
4.3.5.	Dados de atendimento da educação infantil pública e privada no município de Hortolândia pós Bolsa Creche’ (2004 a 2006)	165
4.4.	Dados financeiros do Programa ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia: a composição do valor da subvenção	170
4.4.1.	Gastos empreendidos pela prefeitura de Hortolândia com o Programa ‘Bolsa Creche’	174
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
6.	REFERÊNCIAS	196
7.	ANEXOS	211
7.1.	Anexo A – Fotos das escolas privadas conveniadas visitadas em Hortolândia	212
7.2.	Anexo B – Fotos das Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis) visitadas em Hortolândia.....	214
7.3.	Anexo C – Folder de divulgação do Programa ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia ...	216
7.4.	Anexo D – Roteiro de entrevista: Representante da SME	217
7.5.	Anexo E – Roteiro de entrevista: Responsáveis pela operacionalização do Programa ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia.....	219
7.6.	Anexo F – Roteiro de entrevista: Responsável DP – Piracicaba.....	220
7.7.	Anexo G – Roteiro de entrevista: Conselho Municipal de Educação	221
7.8.	Anexo H – Roteiro de entrevista: Dirigentes das Emeis	222
7.9.	Anexo I – Roteiro de entrevista: Dirigentes/Proprietárias das EPCs	223

7.10. Anexo J – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	224
7.11. Anexo K – Resumo geral das receitas próprias e de transferências – Piracicaba (1997 a 2006).....	225
7.12. Anexo L – Resumo geral das receitas próprias e de transferências – Hortolândia (1997 a 2006).....	226

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (Fapesp)¹, teve como objetivo investigar o modelo de financiamento denominado ‘Bolsa Creche’ vigente nos municípios paulistas de Hortolândia e Piracicaba. O estudo integrou o Projeto Interinstitucional, também financiado pela Fapesp, intitulado “Estratégias Municipais para a oferta da educação pública no estado de São Paulo”, cujo objetivo geral centrava-se em “analisar a natureza e as consequências, para a educação pública no estado, de parcerias firmadas entre municípios paulistas e setores da esfera privada” (ADRIÃO, 2007), do qual esta dissertação é parte integrante.

Intentamos mais especificamente analisar, nos dois municípios paulistas, as características e as consequências do Programa ‘Bolsa Creche’ para o atendimento à educação infantil. Deste modo, buscamos averiguar se tal Programa correspondia a uma nova lógica de financiamento para a expansão de vagas na educação infantil ou se tratava de uma re-edição dos velhos convênios instituídos nesta área com entidades filantrópicas, comunitárias e ou confessionais. Objetivamos ainda, analisar o ‘desenho’ do ‘Bolsa Creche’ implantado em Hortolândia com vistas a identificar suas semelhanças e diferenças em relação ao modelo piracicabano.

O ‘Bolsa Creche’ foi objeto de estudo anterior em Piracicaba (DOMICIANO, 2006) que correspondeu à Iniciação Científica (IC) da pesquisadora a qual também contou com o financiamento da Fapesp. Pesquisamos em Piracicaba, naquela ocasião, o processo de implantação do ‘Bolsa Creche’ no período de 2001 a 2004, apontando algumas tendências desencadeadas por esta parceria para a educação infantil pública no município, tais como o encolhimento da oferta desta etapa de escolaridade no setor público estatal e o consequente aumento na esfera privada.

Nesta pesquisa, o período selecionado para contextualizar o cenário político e educacional nos municípios investigados correspondeu aos dez anos de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – 1997 a 2006 –, que redimensionou a alocação de recursos constitucionais para a educação básica, concentrando-os no ensino fundamental (ADRIÃO, 2007). Para caracterizar e analisar o ‘Bolsa Creche’, definimos como recorte temporal o período correspondente ao ano imediatamente anterior à implantação da parceria em cada município e o subsequente,

¹ Processo número 07/52834-1

limitando-o até 2006. Isto significa que para Piracicaba, o período investigado extrapolou o de sua implantação (2001-2003), inclusive porque integrou a investigação anterior, e correspondeu, portanto, aos anos de 2001 a 2006. Já para Hortolândia o período de análise foi de 2004 a 2006.

O ‘Bolsa Creche’ 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. Acreditamos que este tipo de estratégia – parceria público-privado – tem se generalizado ante às reformulações políticas e legais iniciadas no Brasil a partir da década de 1990, cujas consequências foram e ainda são sentidas na efetivação do direito à educação.

O termo ‘parceria público-privado’ adotado neste trabalho, indica a relação entre o poder público e a iniciativa privada a qual implica na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial, de responsabilidades até então atribuídas ao poder público (BEZERRA, 2008, p. 63; 170).

Das tendências reformadoras da década de 1990 destacamos: as medidas de universalização do ensino fundamental e a descentralização da manutenção e do desenvolvimento dessa etapa de escolaridade, mediante sua transferência para esferas locais do poder público, especificamente, para os municípios. Tais reformulações foram materializadas pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 setembro de 1996 (EC-14/96) que, dentre outras medidas, instituiu o Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, Lei 9.424/96).

Como proposta reformadora dos anos de 1990, destacamos também a tentativa de re-significação da esfera pública (PERONI, ADRIÃO, 2005) indicada no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE), elaborado no primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) cujo pressuposto principal era a transformação da administração pública brasileira de burocrática em gerencial (PEREIRA, 1998). Das diretrizes para a reforma do Aparelho de Estado expressas nesse Plano destacam-se, a viabilização da privatização, a terceirização e a publicização de serviços ou atividades prestados pelo Estado² (PERONI, 2003).

No Estado de São Paulo, assistimos no mesmo período, ao que podemos chamar de ‘estágio preparatório’ para a municipalização do ensino fundamental generalizada com a EC-

² Privatização, neste documento, correspondia à transferência da propriedade de dado setor para a iniciativa privada; terceirização à transferência de serviços, caracterizados como auxiliares ou de apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado, para o setor privado e a publicização correspondia a transferência dos serviços sociais e científicos, prestados pelo Estado, ao segmento público não-estatal (PERONI, ADRIÃO, 2005, p.145).

14/96, via convênios entre o governo estadual e os municípios para a oferta desta etapa de escolaridade (ADRIÃO, 2001, 2006a).

Tais reformulações políticas e suas decorrências legais trouxeram maiores incumbências aos municípios uma vez que estes foram ‘induzidos’ a investir seus recursos financeiros prioritariamente no ensino fundamental (60% dos recursos vinculados) e a continuar mantendo a educação infantil, esta última historicamente sob a responsabilidade das municipalidades (Art.211, §2º) (ARELARO, 1999). Antes dessas alterações, a aplicação dos recursos em educação não tinha um caráter imperativo permitindo que cada esfera da Administração Pública atendesse aos demais níveis de ensino de acordo com suas necessidades locais (OLIVEIRA, R., 1997).

Da articulação dessas duas orientações complementares, municipalização do ensino fundamental e alterações no padrão de intervenção estatal, temos observado “inúmeros arranjos político-institucionais forjados pelas administrações municipais paulistas, para, na melhor das hipóteses, responder às demandas educativas assumidas.” (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 100). O caminho que parece se tornar mais comum entre os municípios para responder a ampliação de suas atribuições é o das parcerias com o setor privado (ADRIÃO, 2006b), como a exemplificada pelo ‘Bolsa Creche’. Nesse sentido, acreditamos que a adoção deste tipo de estratégia (‘Bolsa Creche’) constitui-se em um dos principais mecanismos de privatização da educação infantil no âmbito do Estado de São Paulo (ADRIÃO, 2007).

Adotamos para este trabalho o conceito genérico de privatização, tal como proposto pela jurista Maria Silvia Zanella di Pietro (2005) para a qual, o significado do termo compreende um conjunto de medidas adotadas pelo Estado com vistas à diminuição do seu tamanho. Nesses termos, a privatização abrange a desregulação, a desestatização, a desmonopolização, a concessão ou permissão de serviço público e a parceria com o setor privado, por meio de convênios ou contratos para execução de obras e serviços.

Esta investigação é um estudo de dois casos (Hortolândia e Piracicaba) intencionalmente selecionados. Para Lüdke e André (1986) este tipo de estudo permite investigar *um* caso mais profundamente focalizando aspectos importantes como: a descoberta de novos elementos relevantes ao esclarecimento do caso; o contexto (econômico, social e político) em que tal caso se situa; as variadas fontes de informações; a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação, entre outros.

Buscamos então caracterizar e analisar ao longo desta pesquisa: o perfil dos municípios investigados considerando população, características sócio-econômicas, organização educacional e político administrativa, no período de 1997 a 2006; a taxa de

escolarização da população de zero a seis anos; a composição das receitas e dos gastos públicos municipais com educação no período de 1997 a 2006; os valores despendidos com educação infantil no intervalo correspondente à implantação da parceria em cada município com vistas a apurar o *gasto aluno* nesta etapa de escolaridade antes e depois da vigência do ‘Bolsa Creche’ e as eventuais alterações decorrentes da implantação deste Programa; os procedimentos e critérios adotados pelas prefeituras para a formalização do convênio junto às instituições parceiras; os procedimentos utilizados pelas gestões municipais do período para implantar o disposto nas leis que instituíram o Programa; os segmentos educacionais envolvidos na implantação da parceria, valores repassados às instituições parceiras, serviços contratados e extintos; as alterações nas diretrizes educacionais do município antes e depois da implantação do ‘Bolsa Creche’; as eventuais alterações na organização administrativa das Secretarias de Educação em decorrência da instituição do convênio e, por fim, os procedimentos e critérios adotados para a oferta do Programa ‘Bolsa Creche’ aos que dele usufruem.

Para tanto, fizemos uso da pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. A pesquisa documental resultou de visitas *in loco* por meio das quais levantamos os seguintes documentos oficiais da esfera municipal relacionados diretamente à implantação e regularização do Programa ‘Bolsa Creche’: a lei que instituiu o Programa, o documento que formalizou o acordo entre a prefeitura e as instituições privadas de educação infantil (Termo de Convênio), os Balancetes Municipais e as Receitas do período de 1997 a 2006, o Relatório de despesas do Programa ‘Bolsa Creche’, as Instruções Normativas, leis e decretos que regulamentaram ou alteraram os dispositivos do Programa, a Lei Orgânica dos municípios, os documentos de divulgação do Programa à população, às escolas municipais e privadas. Nos dois municípios, também levantamos os dados demográficos, socioeconômicos e educacionais em *sites* governamentais e no Banco de Dados desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (Greppe).

A realização das entrevistas partiu de um esquema básico de pontos a serem abordados (roteiro precário), apresentados pela pesquisadora aos depoentes. O uso desta metodologia permite ao entrevistador flexibilidade para realizar algumas adaptações caso julgue necessário (LÜDKE, ANDRÉ, 1986). As gravações dos encontros se iniciavam quando consentidas pelos entrevistados preservando-se as condições dispostas no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, cujo modelo encontra-se anexo a este trabalho e os originais permanecem em poder da pesquisadora.

No início da pesquisa, pensamos em coletar apenas os depoimentos dos dirigentes municipais envolvidos na elaboração e implantação do Programa. No decorrer do trabalho sentimos a necessidade de buscar informações junto aos segmentos mais próximos das escolas conveniadas com o objetivo de contrastar e ou confirmar dados e informações coletados no âmbito do sistema de ensino. Para o caso do município de Piracicaba aproveitamos as entrevistas realizadas para a pesquisa anterior, efetuando as atualizações das informações quando necessário. Ao todo realizamos vinte e cinco entrevistas, sendo quinze no município de Piracicaba e dez em Hortolândia. Dos entrevistados, dezesseis integravam o setor público (Secretaria Municipal de Educação e Escolas Municipais de Educação Infantil – Emeis) e nove o setor privado (Escolas Privadas de Educação Infantil Conveniadas ao ‘Bolsa Creche’), distribuídos e identificados ao longo do trabalho da seguinte forma:

Em Piracicaba:

- a) no setor público: o então Secretário Municipal de Educação que ocupava a pasta à época da implantação do Programa ‘Bolsa Creche’ (**Leopoldo Belmonte**); uma Supervisora da Secretaria Municipal de Educação (SME) (**Supervisora M.**) responsável pela supervisão das escolas públicas e privadas de educação infantil; a Chefe de Departamento da educação infantil da SME (**Chefe A.**); duas dirigentes de Escolas Municipais de Educação Infantil, sendo a **Diretora JA.** entrevistada da **Emei P1**, localizada no bairro ST., e a **Diretora AM.** da **Emei P2**, localizada no bairro PA.; a responsável pelo Departamento de Planejamento (**Responsável N.**); o Presidente do Sindicato dos Servidores Municipais (**Presidente SD.**); a Presidente do Conselho Municipal de Educação de Piracicaba (**Presidente CME.**); um membros do CME representante de pai (**Representante Pa.**); o Presidente do Conselho do Fundef (**Presidente Fundef**);
- b) no setor privado: cinco proprietárias que também eram responsáveis pela administração das Escolas Privadas Conveniadas de Piracicaba (EPCP), sendo a proprietária **An.** da **EPCP 1**, a **C.** da **EPCP 2**, a **Ad.** da **EPCP 3**, a **Ma.** da **EPCH 4** e a **D.** da **EPCP 5** e uma diretora de escola privada identificada no trabalho como **Ni.**

Em Hortolândia:

- a) no setor público: dois funcionários que trabalhavam diretamente com o Programa no Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ da Secretaria Municipal de Educação, Cultura Esporte e Lazer (SECEL) (**Si. e Jo.**); a Gerente de Educação Infantil (**Gerente Ge.**) da SECEL; uma representante da SECEL no Conselho Municipal de Educação (**Supervisora Lu.**) e as três dirigentes de Escolas Municipais de Educação Infantil, sendo a **Diretora Cl.** da **Emei H1**, localizada no bairro NH., a **Diretora Ta.**, da **Emei H2**, localizada no JA. e a **Diretora Irs.** da **Emei H3**, do bairro J.Ad.
- b) no setor privado: duas proprietárias que também eram dirigentes das Escolas Privadas Conveniadas de Hortolândia (EPCH), sendo a **Ac.** da **EPCH 1** e a **Cr.** da **EPCH 2**, ambas escolas localizadas no bairro J.A. e uma coordenadora pedagógica nomeada de **Irc.** da **EPCH 3** do bairro J.R.

Quanto às Escolas Privadas Conveniadas, estão identificadas no trabalho pela sigla EPC seguidas da letra correspondente ao município que pertencem (Piracicaba – P; Hortolândia – H), acrescidas do número arábico referente à ordem em que se realizaram as visitas em cada estabelecimento.

Para selecionar as entrevistadas das Escolas Privadas Conveniadas (EPC), tanto em Hortolândia, quanto em Piracicaba baseamo-nos na articulação de dois critérios: no maior valor do subsídio repassado pelo governo municipal aos estabelecimentos conveniados e no maior tempo de integração das escolas ao Programa. Com relação à escolha das Emeis, optamos por aquelas que se localizavam no mesmo bairro ou nas proximidades das escolas conveniadas eleitas. Desse modo, a seleção não teve caráter amostral ou estatístico e sim intencional.

Embora em Hortolândia, a maioria dos entrevistados tenha permitido a publicização de suas identidades, optamos por mantê-las em sigilo, padronizando assim o formato de apresentação nos dois municípios investigados.

Além das entrevistas citadas, utilizamos ainda informações de outros dois depoimentos coletados junto às Promotoras de Justiça que atuavam na Vara da Infância e da Juventude dos municípios de Piracicaba e Hortolândia. Tais entrevistas foram realizadas e cedidas por Vitor Mizuki, membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Greppe) responsável pela investigação sobre a atuação do Ministério Público nos municípios que compõem a pesquisa Interinstitucional já mencionada.

Iniciamos a coleta de dados nos municípios em 2007, quando protocolamos os ofícios necessários à busca dos documentos oficiais, ligados diretamente à implantação da parceria, junto às Secretarias Municipais de Educação e solicitamos o agendamento das entrevistas com os representantes das respectivas Secretarias. As entrevistas se iniciaram em janeiro de 2008 e terminaram em abril de 2009.

As maiores dificuldades encontradas durante a investigação nos dois municípios estiveram ligadas às longas esperas pelas informações solicitadas às Secretarias de Educação. No caso de Hortolândia, por muitas ainda não se encontrarem sistematizadas e, em Piracicaba, pelo grau de centralização das decisões na figura da Secretária de Educação, Giselda Lombardi Ercolim, dificultando o contato direto com os demais funcionários da Secretaria que operacionalizavam o Programa. Em Piracicaba, particularmente, tivemos muita dificuldade no aprofundamento de informações relacionadas ao funcionamento do ‘Bolsa Creche’ em virtude do indeferimento da então Secretária de vários ofícios protocolados. No final de 2008, Giselda Lombardi Ercolim deixou a SME ficando em seu lugar Gabriel Ferrato dos Santos. Protocolamos mais uma vez os ofícios anteriores e solicitamos uma entrevista com o novo Secretário com o intuito de darmos andamento às questões pendentes, entretanto, depois de o Secretário solicitar uma cópia do nosso projeto de pesquisa, condição para agendar o encontro, até o fechamento deste trabalho não tivemos nenhum retorno. Hortolândia, diferentemente de Piracicaba, atendeu todas às solicitações documentais encaminhadas, bem como às entrevistas agendadas, contribuindo, inclusive, com o transporte da pesquisadora até às escolas privadas conveniadas para coleta de dados.

A dissertação aqui apresentada está organizada em seis partes: esta introdução; o primeiro capítulo no qual discutimos o significado da educação no contexto de reforma do papel do Estado. No segundo capítulo, ainda que brevemente, discorremos sobre a organização e o financiamento da educação infantil no Brasil cenário no qual, incluímos o ‘desenho’ do Programa ‘Bolsa Creche’.

No terceiro capítulo partimos para análise do Programa ‘Bolsa Creche’ no município de Piracicaba apresentando primeiramente o perfil do município com dados econômicos, sociais, políticos e educacionais e suas peculiaridades em relação à oferta da educação infantil. Em um segundo momento, esmiuçamos a implantação do Programa ‘Bolsa Creche’ discorrendo sobre a legislação que o criou e as posteriores providências legais utilizadas pelo poder público local para regulamentá-lo. Analisamos também a oferta da educação infantil antes e depois da implantação do ‘Bolsa Creche’ e os gastos empreendidos pela prefeitura com o Programa.

No quarto capítulo apresentamos o ‘Bolsa Creche’ no município de Hortolândia seguindo os mesmos moldes de Piracicaba.

Por fim, nas considerações finais, discutimos as implicações do ‘Bolsa Creche para a oferta da educação infantil pública nas duas localidades visando responder as questões colocadas neste trabalho e comparamos o ‘desenho’ do Programa nos municípios investigados.

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL FRENTE À CRISE DO CAPITALISMO: A POLÍTICA EDUCACIONAL NA BERLINDA.

Buscando compreender as razões e o contexto em que formas de financiamento, como as do tipo ‘Bolsa Creche’ são adotadas para ampliar o atendimento à educação infantil em diferentes municípios paulistas, recuperamos as características básicas do Estado de bem-estar social discutindo acerca do papel que a educação assumia nesse momento histórico de avanço do capitalismo e sua ressignificação a partir da crise desse modelo de Estado.

Assim, organizamos esta parte da pesquisa em dois momentos. No primeiro, discorreremos sobre o significado da educação no contexto do Estado de bem-estar social, no segundo, discutimos a mudança do papel deste Estado e as implicações decorrentes para tal política social.

1. O Estado de bem-estar social: a educação entendida como bem público e direito de todos.

As contradições internas do modo de produção capitalista estão sempre predispostas a gerar crises. A ‘convulsão’ mundial desencadeada nos anos de 1930 manifestada, fundamentalmente, pela falta de demanda efetiva por produtos, é um exemplo dos mais graves desta contradição.

Conforme David Harvey (2005), a crônica tendência de o capitalismo gerar crises deriva de uma reformulação da teoria de Marx sobre a queda da taxa de lucro a qual traz como consequência a produção de crises de sobreacumulação.

Essas crises são tipicamente registradas como excedentes de capital (em termos de mercadorias, moeda e capacidade produtiva) e excedente de força de trabalho lado a lado, sem que haja aparentemente uma maneira de conjugá-los lucrativamente a fim de realizar tarefas socialmente úteis (HARVEY, 2005, p. 78, grifo nosso).

Se, para o capitalismo, a falta de oportunidades lucrativas é o cerne de sua dificuldade, é imprescindível descobrir maneiras de absorver os excedentes de capital para que a conjugação do verbo lucrar seja perfeita. Foi exatamente o que se começou a pensar em meio à crise iniciada em 1929. Os Estados Unidos, por exemplo, iniciaram a expansão de obras

públicas voltadas para o futuro em lugares até então não empreendidas, com o intuito de absorver tanto os excedentes de capital, quanto o da força de trabalho, disponíveis naquele momento (HARVEY, 2005; 2009).

Para o economista inglês John Maynard Keynes, cuja teoria ganhou força depois da Segunda Guerra Mundial, a superação da crise deflagrada naquela época estaria, basicamente, na regulação econômica por parte do Estado cujas ações deveriam: garantir o direcionamento do investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e do consumo em massa e, para manter o pleno emprego (HARVEY, 2009; KEYNES, 1983).

Era o início da ‘conformação’ da teoria de Keynes para a construção do Estado de bem-estar social ou fordista-keynesiano (HARVEY, 2009), teoria que se consagrou depois de 1945 em diversos países de capitalismo desenvolvido como Estados Unidos, Austrália, Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Itália e Países Baixos os quais buscaram, por diferentes arranjos políticos, institucionais e sociais, acomodar “a crônica incapacidade do capitalismo de regulamentar as condições essenciais de sua própria reprodução.” (HARVEY, 2009, p. 124).

O ‘sucesso’ da acomodação do capitalismo no contexto do pós-guerra se manteve praticamente intacto até os anos de 1973. Ao longo desse período, o crescimento econômico dos países capitalistas se tornou forte e relativamente estável, os padrões de vida se elevaram e as tendências de crises foram reduzidas. Para tanto, o Estado teve de assumir o papel de controlar os ciclos econômicos combinando políticas fiscais e econômicas além de regular direta ou indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 2009; HOBSBAWN, 1995).

Era o Estado de bem-estar social, criação do capitalismo no período do pós-guerra que se caracterizou por uma rede de proteção social constituída pelo investimento do Estado na implantação de serviços sociais estatais como educação pública, saúde pública, habitação, previdência social, foi uma tentativa de compatibilizar as necessidades dos trabalhadores e a do capital. Para Harvey,

Esse contexto ‘keynesiano’ dos gastos do Estado era coerente com uma dinâmica de luta de classes no interior de nações-Estados individuais com respeito a questões distributivas. Essa foi uma época em que o trabalho organizado se tornou bem forte e surgiram em toda Europa Estados socialdemocratas de bem-estar social. (HARVEY, 2005, p. 54).

Contudo, o Estado de bem-estar social não se efetivou da mesma maneira em todos os países, suas variações dependeram do modo como cada um deles administrou as suas relações de trabalho, sua política monetária e fiscal, seu investimento público. Aspectos estes determinados, internamente, pelas relações de classe e, externamente, pela posição hierárquica que os países ocupavam na economia internacional e pela taxa de câmbio fixada com base no dólar (HARVEY, 2009).

Nesse sentido, mesmo nos países em que o Estado de Bem-Estar Social estava mais desenvolvido, não chegava a todos os benefícios do keynesianismo. Havia os excluídos do acesso ao emprego em função da sua raça, gênero ou origem étnica. Essas desigualdades, provavelmente, ‘controláveis’ em outros tempos, se tornaram insustentáveis “diante do aumento das expectativas, alimentadas em parte por todos os artifícios aplicados à criação de necessidades e à produção de um novo tipo de sociedade do consumo.” (HARVEY, 2009, p. 132).

Isso gerou tensões sociais e mobilizações por parte desses grupos de excluídos os quais exerciam pressões junto ao Estado por meio dos sindicatos. Para contornar esse ‘problema’ o Estado precisava garantir alguma espécie de salário social (HARVEY, 2009) já que a legitimação do seu poder dependia cada vez mais do acesso da maioria aos benefícios sociais, ou seja, da oferta de assistência médica, habitação, serviços educacionais adequados e em larga escala.

Para que o Estado keynesiano fosse fiscalmente sustentável para fazer chegar à maioria os bens coletivos, a produtividade do trabalho no setor corporativo deveria ser acelerada e crescer continuamente (HARVEY, 2009).

Foi nessa disputa entre Estado, capital e trabalho, que a busca dos excluídos pela consolidação de um Estado de Direito (MARSHAL, 1967) se intensificou. Tratava-se de pleitear junto ao poder público certo número de serviços para diminuir as desigualdades econômicas e sociais e permitir a efetiva participação da maioria dos cidadãos à vida e ao bem-estar social. Esta participação não se encerraria apenas no direito ao voto, procurava-se ampliar a cidadania agregando novos significados aos tradicionais princípios liberais de igualdade, liberdade e democracia³.

³ Para doutrina liberal clássica, a ideia de liberdade associava-se ao individualismo da qual decorria todas as demais: a liberdade econômica, intelectual, religiosa e política. A igualdade, não representava igualdade de condições, mas sim, perante a lei significando igualdade de direitos entre os homens, igualdade civil. A democracia consistia no direito de participar do governo por meio da escolha dos representantes (CUNHA, 1975).

No contexto da construção do ‘capitalismo democrático’, os elementos novos e fundamentais das reivindicações direcionavam-se à igualdade no uso da liberdade, pois, embora, em tese, do ponto de vista jurídico todos fossem livres, poucos tinham condições de exercer essa liberdade. Buscava-se então, a igualdade e a justiça, o acesso e a distribuição da riqueza produzida socialmente que se materializava na luta pela legitimação dos direitos sociais (direito à educação, ao lazer, a cultura, saúde, moradia).

Nesse sentido, o conceito de democracia foi ampliado, pois,

[...] Paulatinamente, as massas assalariadas conquistam participação dentro do espaço público, do espaço de deliberações, no interior de Estados nacionais, por meio do sufrágio e também do reconhecimento de movimentos sociais de variados tipos (incluindo as centrais sindicais). Conquistam, assim, o papel de interlocutores para definição de políticas nacionais. (MORAES, 2004, p. 314).

Esse foi um período em que buscou-se compatibilizar democracia e capitalismo, segundo Claus Offe (1984), algo inconcebível tanto para o liberalismo clássico como para o marxismo clássico. Para os primeiros “a liberdade e a independência eram as realizações mais valiosas da sociedade, que mereciam ser protegidas, em qualquer circunstância, contra as ameaças igualitárias da sociedade de massas e da política democrática de massas [...]”, para o segundo, a democracia “exacerbaria as contradições sociais, através da supressão das garantias políticas das camadas socialmente dominantes, e da concessão de poder político aos subordinados” e, essas condições democráticas permitiriam à classe proletária colocar em questão os fundamentos sociais da sociedade burguesa. Pontos de vista diametralmente opostos, mas que convergiam quanto à heterogeneidade entre capitalismo e democracia (OFFE, 1984, p. 356).

O autor explica que essa mistura só foi historicamente possível, em virtude do aparecimento gradual de dois princípios mediadores: “(a) os partidos políticos de massa e a competição partidária e (b) o *welfare state keynesiano* (WSK)” (p. 360). Dito de outro modo tratava-se, conforme o autor, de uma “*versão específica* da democracia, uma versão com igualdade política e participação de massa, que é [ou era] compatível com a economia de mercado capitalista” (p. 360, grifo do autor) num tipo também específico de capitalismo que era capaz de ‘coexistir’ com a democracia.

Nesse tipo específico de capitalismo, fez-se presente um conjunto de ações governamentais materializadas pelo Estado capazes de ‘amenizar’ a não superada disputa entre capital e trabalho, por meio do direcionamento de seus investimentos, não exclusivamente, mas em grande parte, às políticas sociais, definidas por Offe (1984, p. 24)

“como o conjunto daquelas relações e estratégias politicamente organizadas, que produzem continuamente a transformação do proprietário de força de trabalho em trabalhador assalariado [...]”.

[...] a política social representa uma estratégia estatal de integração da força de trabalho na relação trabalho assalariado, uma relação que somente poderia adquirir a difusão e a ‘normalidade’ que hoje existem *graças à efetividade dessa estratégia*. Nesse sentido a política social não é mera ‘reação’ do Estado aos ‘problemas’ da classe operária mas contribuiu de forma indispensável para a *constituição* dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização. (OFFE, 1984, p. 22, grifos do autor).

Não queremos dizer com isso que a implantação de políticas sociais, nesse determinado momento histórico, não fora também parte de um grande processo de luta e conquista por parte dos trabalhadores e dos movimentos sociais. O que se afirma é o que Estado cumpriu papel relevante na legitimação do trabalho assalariado.

No período de conformação do Estado de bem-estar social a educação pública foi assumida como dever do Estado e este, por conseguinte, deveria provê-la. Assim, a educação foi considerada como um bem que serviria a todos e não apenas àqueles que pagassem por ela. Com base na definição dada por Offe (1995), tratava-se de um bem público o qual é definido pelos economistas sob o critério da não-exclusividade⁴, em sendo assim, a sociedade avalia que o bem deve ser produzido e é o Estado quem deve fornecê-lo. Dado o princípio de não-exclusividade, ninguém estaria racional e voluntariamente disposto a pagar por este bem, por isso, “que o pagamento deveria ser imposto (ou vinculado a incentivos seletivos) a fim de produzir o bem público” (OFFE, 1995, p. 391).

No entanto, conforme ressalta Alejandro Morduchowicz (2002), não há um consenso entre os economistas a respeito de que a educação seja um bem público puro porque para muitos deles, ela não cumpre estritamente o princípio da não-exclusividade. Prova disso, lembra o autor, é o fato de que na maior parte dos sistemas educacionais o setor privado precedeu o público na prestação desse serviço. Ainda assim, na literatura econômica de um modo geral, a educação é incluída na gama de bens públicos ‘impuros’ e aí, adverte Morduchowicz (2002, p. 105)

⁴ Por bem público *não-exclusivo* entende-se aquele cujo proveito ou uso não pode ser impedido ou limitado pelo seu provedor (OFFE, 1995).

No caso dos bens impuros, a questão se torna mais complexa, porque a ‘impureza’ se verifica em graus, e é impossível de se quantificar. Mesmo quando se afirma que alguma participação do Estado é necessária, nem a natureza, nem o grau dessa intervenção surgem univocamente como resultado das considerações teóricas.

Nesse sentido, “se a educação fosse um bem público puro, a necessidade da intervenção estatal seria inquestionável, e, provavelmente não estaria sujeita à controvérsia que enfrenta na atualidade” (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 105) qual seja, a do não financiamento estatal de sua oferta.

Porém, nos países de capitalismo central, acreditamos que a educação assumia no contexto do pós-guerra o significado de ‘bem público puro’. Os estudos que a relacionavam ao crescimento econômico por meio do investimento em capital humano, como as pesquisas empreendidas por Theodore W. Schultz (1967; 1973), contribuíram para afiançar a intervenção do Estado nessa área. Como apresenta Morduchowicz (2002, p. 107) “essas análises repercutiram nos países ocidentais, promovendo um incremento do investimento em educação visando aumentar a cobertura dos sistemas educacionais”. A perspectiva dominante era, segundo o autor, “a de que a educação, junto com o crescimento do setor industrial, permitiria o desenvolvimento dos países, faria evoluir a sociedade política para a democracia e seria o canal de mobilidade baseado na capacidade e no esforço.” Por essa razão, o gasto público com educação, naquele período, era entendido como investimento social (SCHULTZ 1967; 1973).

Desse modo, não é difícil entender a expansão no pós-guerra da educação no setor público estatal, a qual “em tese, seria garantida por um Estado provedor de políticas universalistas e regulador das desigualdades sociais que, por sua vez, possibilitariam um processo de socialização comum e de integração nacional.” (KRAWCZYK, 2005, p. 800).

Nos países capitalistas avançados, aquela foi uma ‘época de ouro’ para a expansão do capital e também para o acesso aos bens e serviços públicos por grande parte da população. Entretanto, essa equidade vivenciada em épocas de ‘capitalismo democrático’ duraria até meados de 1973, embora, já em 1965, apresentasse sinais de que tempos difíceis estariam por vir.

De modo mais geral, afirma Harvey (2009), o período de 1965 a 1973 evidenciou a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes do modo de produção capitalista que mais uma vez, viu sua capacidade de lucro estagnar em função de uma rigidez presente nas formas econômicas e políticas do modelo de acumulação keynesiano.

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...]. (HARVEY, 2009, p. 135).

O rigor dos compromissos dos Estados para manter os programas de assistência (seguridade social, pensão) também foi abalado, na medida em que ampliavam as pressões por parte da classe trabalhadora e a rigidez na produção limitava expansões da base fiscal para sustentar os gastos públicos. De acordo com Harvey (2009, p. 136) “o único instrumento de reposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável”. Começou então a onda inflacionária que acabaria por afundar a expansão do pós-guerra. A profunda recessão de 1973, acentuada pelo choque do petróleo, pôs em curso um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista.

Para que o capital retomasse sua dinâmica lucrativa e rompesse com a rigidez presente no modelo de produção fordista, um novo processo de acumulação, chamado por Harvey (2009, p. 140) de ‘acumulação flexível’ seria inaugurado associado a um sistema de regulamentação política e social bem distinto do fordismo.

Esse novo formato de acumulação do capital se apoiaria na flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. A ‘acumulação flexível’ marcaria o surgimento de novos setores e procedimentos de produção, novas sistemáticas de fornecimento de serviços financeiros, o emprego de inovações comerciais, tecnológicas e organizacionais (HARVEY, 2009).

Diante dessas mudanças estruturais assistiríamos a ‘economia do lado da oferta’, típica do modo de funcionamento do *welfare state* keynesiano (OFFE, 1984), ceder lugar à ‘economia do lado da demanda’, pois, o padrão de acumulação do capital num novo contexto produtivo exigia outros meios para se expandir (HARVEY, 2005).

Na análise de Harvey (2005), os ‘outros meios’ derivam do aprimoramento de ‘velhos’ mecanismos de acumulação do capital e da criação de outros. Mecanismos que pertenceram a um estágio primitivo de constituição do capitalismo, porém, continuaram vigentes e se reconfiguraram no âmbito da longa trajetória da acumulação do capital.

Tais mecanismos, conceituados por Harvey (2005, p. 120) de ‘acumulação por espoliação’, nada mais são do que a continuação dos processos de acumulação baseados em atividades predatórias, fraudulentas e violentas, utilizados no processo inicial de acumulação

do capital denominado por Marx de acumulação primitiva e tidas, em suas análises, como não mais relevantes para os ‘estágios’ posteriores de acumulação por se caracterizarem ‘uma etapa original’ da constituição do capitalismo.

No entanto, ao examinar detidamente a descrição que Marx fez da acumulação primitiva, Harvey (2005, p. 121) identificou a presença das mesmas características “na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias.” São elas:

[...] a mercadificação (sic) e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado, etc) em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns (partilhadas); a mercadificação (sic) da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e de consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive recursos naturais); a monetarização da troca e a taxaço , particularmente da terra; o comércio de escravos; e a usura; a dívida nacional e em última análise o sistema de crédito como meios radicais de acumulação primitiva. (HARVEY, 2005, p. 121).

Esses processos de acumulação contaram e ainda contam, com a ajuda do Estado o qual, com seu monopólio da violência, suas definições da legalidade contribuem para o desenvolvimento capitalista (HARVEY, 2005).

Transpondo as práticas acima citadas para a trajetória histórica de ampliação do capital até os dias de hoje temos a expulsão de populações camponesas e a formação de um proletariado sem terra, empresas nacionalizadas privatizadas, o agronegócio substituindo a agropecuária familiar. Numa versão mais aprimorada desses mecanismos encontramos o sistema de crédito e o capital financeiro se tornando “trampolins de predação, fraude e roubo [...] por seu estilo especulativo e predatório. Valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento imediato, a destruição estruturada de ativos por meio da inflação [...]” (HARVEY, 2005, p. 123) e um conjunto infinito de outras práticas que coincidem com as formas tradicionais de acumulação primitiva.

Como as ‘velhas’ e ‘renovadas’ práticas de acumulação não são suficientes para reprodução do capital em uma sociedade que evoluiu economicamente, novos mecanismos de ‘acumulação por espoliação’ também foram criados para ‘complementar’ a expansão desse capital como a biopirataria, a destruição de recursos ambientais (mercantilização da natureza), dentre outros. São muitos os exemplos citados por Harvey (2005), porém destacaremos dois que estão diretamente ligados a temática deste trabalho: a privatização de bens até então públicos e a devolução de direitos comuns, conquistados graças a anos de luta de classes (educação, saúde, aposentadoria, etc.), ao domínio privado.

A situação econômica vivenciada durante o período de ‘estabilidade’ capitalista mudou de tal forma que “parece emprestar apoio à teoria econômica conservadora e ao *neolaissez-faire*” (OFFE, 1984, p. 376), suposição que discutiremos no próximo item.

1.2. Fortalecimento do ideário neoliberal e as propostas de reforma do aparelho estatal frente à crise do capitalismo.

Como já discutido, os princípios liberais de liberdade, igualdade e democracia adquiriram novos contornos no contexto do Estado keynesiano traduzindo-se em participação coletiva nas decisões políticas e acesso aos bens e serviços públicos que, de certa forma, naquele período contribuíram para a redução das desigualdades existentes nos países de capitalismo avançado.

Para Claus Offe (1984), o capitalismo conseguiu coexistir com a democracia em razão de especificidades existentes nas estruturas política e econômica.

A lógica da democracia capitalista é de contaminação mútua: infunde-se autoridade à economia através do gerenciamento da demanda global, das transferências e da regulamentação, de forma que ela perde cada vez mais seu caráter espontâneo e auto-regulador; e introduz-se uma contingência de mercado no Estado, comprometendo, assim, qualquer noção de autoridade absoluta ou de bem absoluto. (OFFE, 1984, p. 360).

A partir da estagnação econômica iniciada na segunda metade do século XX que culminou numa crise estrutural do sistema capitalista, essa conformação é apontada como vilã da crise econômica que atingiu o mundo no início da década de 1970. Tal paradigma se fortaleceu com a crise atribuída ao Estado de bem-estar social pelos adeptos de orientações políticas neoliberais e outras correntes de mesma matriz ideológica como a Terceira Via e a Teoria da Escolha Pública (PERONI, ADRIÃO, 2006).

O neoliberalismo, que tinha como principal teórico Friedrich Augusto von Hayek, declaradamente se opunha ao Estado interventor e de bem-estar social. Na visão do economista Hayek, compartilhada por outros teóricos como Milton Friedman, Karl Popper e Michael Polanyi, qualquer limitação imposta pelo Estado ao mercado significaria uma grave ameaça à liberdade política e econômica. Acreditavam também, que as raízes da crise econômica, em 1973, se encontravam no poder exercido pelos sindicatos e operários cujas pressões reivindicativas de direitos trabalhistas, aumentavam ainda mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995).

Para incentivar os agentes econômicos, recomendava-se uma reforma fiscal, que significava a redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre a renda. Só assim, acreditavam que as economias avançadas voltariam a se dinamizar (ANDERSON, 1995).

A estratégia seria então, reformar o Estado diminuindo sua atuação e ampliando a ação do mercado, pois só este superaria as falhas daquele. Além disso, defendia-se que a lógica mercantil/empresarial devesse prevalecer inclusive no Estado, para que este se tornasse mais eficiente e produtivo.

A esse respeito, Vera Peroni e Theresa Adrião (2005, p. 138) complementam,

Uma vez que a pré-condição para a superação da crise passava pela reforma do Estado, duas eram as prescrições, tendo em vista o seu redimensionamento: a racionalização de recursos, entendida como a diminuição na extensão das políticas sociais existentes, e o esvaziamento do poder das instituições governamentais, já que as instituições democráticas, além de mais permeáveis às pressões e demandas da população, perdiam em eficiência se comparadas às de mercado.

Para concretizar estas prescrições, a perspectiva neoliberal sugeria duas alternativas: a primeira seria privatizar setores da estrutura estatal e assim, transferir, tanto a execução, quanto o financiamento das políticas sociais diretamente para o mercado e a segunda, introduzir a lógica mercantil no funcionamento das atividades que se mantivessem sob a responsabilidade do Estado (PERONI, ADRIÃO, 2005).

As propostas neoliberais de reforma na economia de bem-estar ganharam reforço ideológico com a divulgação da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) capitaneada por James M. Buchanan⁵ (1918-).

Sinteticamente, definimos a *Public Choice* como a análise econômica da política. A Teoria da Escolha Pública,

basicamente, adota os instrumentos e os métodos de aproximação que foram desenvolvidos à níveis analíticos bem sofisticados na Teoria Econômica, e aplica estes instrumentos e métodos ao setor político e governamental, a política e a economia pública. (BUCHANAN, 1984, p. 112, tradução nossa)

Conforme José Casas Pardo (1984), os pressupostos analítico-metodológicos da Teoria Econômica Clássicas são:

⁵ James M. Buchanan, teve como precursores dessa linha de estudo, Schumpeter (1942), Kenneth Arrow (1951) e Anthony Downs (1957), teóricos que serviram de base para o desenvolvimento de suas análises. No ano de 1967, publicou o livro *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* em parceria com Gordon Tullock que, de certa forma, ‘inaugurou’ a ‘Escola de Virgínia’ ou *Public Choice* (MORAES, 2000).

1. o homem é um ser egoísta, racional que busca maximizar os resultados de suas decisões;
2. o homem é o único ser que toma decisões e, portanto, a sociedade, composta por indivíduos, não representa as decisões coletivas, estas, são o resultado de algum método de agregar as decisões individuais;
3. os indivíduos se apóiam numa única estrutura de decisão que se verifica em todas as esferas de sua atuação, inclusive nas coletivas. Não dá para separar as escolhas privadas das públicas, a intenção do indivíduo de conseguir o melhor para si é a mesma quando vai às compras ou quando vota;
4. há uma estreita inter-relação entre os fenômenos econômicos e as instituições e os processos políticos, ou seja, cada um desses elementos têm suas regras e estas, por sua vez, interferem nas atuações públicas e privadas dos indivíduos (CASAS PARDO, 1984).

De acordo com o autor, o terceiro e o quarto itens são pontos inovadores trazidos pela Teoria da Escolha Pública. A partir de tais pressupostos o campo de análise dessa teoria compreende: as decisões coletivas ou públicas, o funcionamento das instituições e os processos políticos (CASAS PARDO, 1984).

Sobre o Estado, as análises da *Public Choice* indicam que este aparelho não representa o interesse da coletividade porque é operado por indivíduos movidos por interesses próprios. A inoperância estatal ou as falhas do governo derivam, dentre outras coisas, dos resultados das escolhas coletivas regidas por regras deficientes às tomadas de decisões; do atores políticos que operam a máquina estatal (legisladores, funcionários públicos, os políticos de forma geral) e da crescente despesa governamental em setores que poderiam ser alocados diretamente ao mercado (saúde, educação, assistência social) (BUCHANAN, 1984; CASAS PARDO, 1984).

No campo das escolhas, Reginaldo Carmello Corrêa Moraes (2000) argumenta que, a *Public Choice*, grosso modo, tenta aproximar as decisões de ‘não-mercado’ (políticas) – escolhas coletivas – das decisões ‘do tipo mercado’ – escolhas individuais. Nas decisões ‘do tipo mercado’ têm-se “um referendo permanente, silencioso, impessoal e de imediata apuração. No outro [‘não-mercado’], um referendo que se aplica apenas de tempos em tempos, personalizado, ruidoso e de suspeita eficiência” (p. 28-29). Para legitimar tal proposta, os autores da *Public Choice* sugerem que “alguns bens, tidos *usualmente* como

públicos, não são *necessariamente* públicos, ou não precisam ser *obrigatoriamente* públicos nem *inteiramente* públicos.” (MORAES, 2000, p. 29, grifos do autor)

Sem romper com o “diagnóstico neoliberal para crise [qual seja], o formato do Estado de bem-estar social, o novo trabalhismo inglês (*new labor*) de Tony Blair adotou o que aqui se convencionou chamar de ‘terceira via’.” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 140).

Conforme Anthony Giddens (2001, p. 36),

[...] terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo de duas ou três décadas. É um ‘Terceira Via’ no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo, quanto o neoliberalismo.

A expressão Terceira Via foi criada, conforme Carlos Montaña (2008, p. 38) a partir de um recorte irreal e ideológico que

setorializa a realidade social em pelo menos três instâncias autônomas e dissociadas: 1) primeiro setor (o Estado, a esfera pública, da política); 2) segundo setor (o mercado, a esfera privada, das atividades econômicas entre empresas e demais agentes econômicos); 3) terceiro setor (a sociedade civil, a esfera ‘pública não-estatal’).

O termo é um constructo que conforme Montaña (2008), esconde tanto o caráter contraditório presente no mercado e no Estado, propondo uma esfera “supostamente privada, porém pública, na qual as ‘organizações sociais públicas não-estatais’ protagonizariam (de forma voluntária e solidária) a função social (constitucionalmente atribuída ao Estado), na modalidade de ajuda, filantropia [...]”. (MONTAÑO, 2008, p. 38)

Para desonerar o Estado, a Terceira Via propunha a participação de novos atores na oferta e manutenção das políticas sociais as quais, deveriam ser oferecidas “em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade” (GIDDENS, 2005, p. 87). As instituições da sociedade civil, citadas por Giddens comporiam o se convencionou chamar de ‘terceiro setor’.

Não existe um consenso sobre a definição do termo ‘terceiro setor’ ou, quem pertence a este segmento, sua aceção o localiza ora como sociedade civil, ora como um formato específico juridicamente definido como instituições privadas ou ainda, como as tradicionais entidades de caráter filantrópico ou assistencial (PERONI, ADRIÃO, 2005).

Ainda que sua definição não seja clara, há consenso entre seus critérios a respeito da tendência proposta pela Terceira Via, “de transferência da responsabilidade sobre a oferta de

políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc.” (PERONI, ADRIÃO, 2005, p. 142).

No pensamento das orientações políticas apresentadas é possível identificar pontos comuns em suas propostas para a redefinição do papel do Estado, embora cada uma preserve características próprias dos contextos distintos em que foram idealizadas. Em primeiro lugar, como bem sistematizou Egle Pessoa Bezerra (2008, p. 22-23),

[...] desconsideram o capitalismo como um sistema econômico baseado na exploração do trabalho, cuja estrutura é passível de crises, pois está ciclicamente se reconfigurando, dentro de uma dinâmica que busca novas formas de sustentação desse próprio sistema, assim como novos espaços para a sua inserção. Em segundo lugar, defendem a redução de gastos governamentais com políticas sociais, no caso do neoliberalismo, ou promovem um modelo administrativo baseado em um ‘compartilhamento’ de responsabilidades, junto a instituições da sociedade civil, fundamentado em parcerias, como o preconizado pela terceira via. Como terceiro aspecto em comum a estas linhas de pensamento, destaca-se a retirada da intervenção estatal na condução da economia de mercado; sendo que, para os neoliberais, essa ação deveria ser incisiva, assegurando-se a expansão do livre mercado. Para a terceira via, mercado e sociedade deveriam coexistir harmonicamente, na perspectiva da construção de uma economia mista.

No Estado ‘empreendedor’ (HARVEY, 2009), tal como propõe as orientações de cunho neoliberal, não cabe a liberdade, a igualdade e a democracia nos moldes do Estado de bem-estar social, de modo que estes elementos deverão ser limitados.

A participação do cidadão nas decisões políticas por meio do voto, a organização sindical, os movimentos populares e corporativos, a criação de políticas distributivas (políticas sociais) por parte do Estado, constituem-se uma ‘democracia sem limites’, “aquela que gasta cada vez mais (e mal) e taxa cada vez mais (e mal)” (MORAES, 2000). Essa ‘democracia sem limites’ é para Hayek (1990), inevitavelmente autodestrutiva e limitadora da liberdade individual, pois, inibe o mercado, espaço necessário e suficiente para o exercício da liberdade individual.

Por essa razão, o esforço ideológico para neutralizar o voto ou a influência de pressões coletivas sobre o Estado deu-se no sentido de esvaziar o poder da democracia. Não por acaso que em diversas partes do mundo ocorreram ataques ao poder dos sindicatos.

A análise de Offe (1984) sobre o impacto de um consenso ideológico nesse assunto ilustra o exposto.

A posição de poder estrutural dos proprietários, gerentes e representantes associados ao capital numa sociedade capitalista é exatamente o poder que eles têm de *definir* a realidade de uma forma altamente consequencial, de forma que o que é percebido *por eles* como ‘real’ pode ter um *impacto muito real* para as outras classes e para os atores políticos. (p. 380, grifos do autor)

Sabemos que não há um único modelo proposto para a reforma estatal e que há diferenças, tanto entre os países (no que se refere ao seu grau de desenvolvimento econômico, estrutural e organizativo), quanto na maneira como cada um absorveu as indicações neoliberais e implantou mudanças. Entretanto, chama atenção o modo como vem se generalizando propostas ‘alternativas’ de financiamento público às escolas privadas em diferentes países sob justificativas comuns às indicações discutidas neste item. Pontos que tentaremos compreender no próximo item.

1.3. Implicações das propostas reformadoras do Estado para a oferta e o financiamento da educação pública.

As recentes transformações nos sistemas produtivos e políticos produziram um impacto real na área da educação, tal como levantado por Offe (1984), no que diz respeito a sua oferta e ao seu financiamento por parte do setor público estatal.

O fato é que os setores hegemônicos, tributários das teorias econômicas que privilegiam o mercado como lógica ordenadora da sociedade, oferecem soluções para a ‘crise do Estado’ baseando-se nas leis do mercado (concorrência), às quais não cabe o monopólio educacional como o efetivado pelo Estado porque interfere na livre concorrência e na liberdade de escolha dos indivíduos além de onerar o orçamento público. Por essa razão as reformas nos sistemas educacionais se tornam cada vez mais frequentes, dentre elas estão às ligadas ao financiamento e à responsabilidade pela oferta educativa.

No que diz respeito ao financiamento da educação, diferentes mecanismos são utilizados pelos países para gerar, distribuir e administrar os fundos ou recursos que financiam suas escolas. Um exemplo dessa diversidade encontra-se no estudo empreendido por Stephen M. Barro (1997) nos Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Holanda, Áustria, Suécia, Bélgica e Espanha no qual o autor analisou os aspectos estruturais do financiamento daqueles países. Por aspectos estruturais Barro (1997) definiu: o alcance ou extensão do financiamento; quem participa dele; o papel desempenhado pelos seus financiadores e, como se compõem e se distribuem os recursos orçamentários para educação. De modo geral, a pesquisa de Barro (1997) mostrou que na maioria dos países estudados, grande parte das

escolas primárias e secundárias eram geridas e financiadas pelos governos centrais, estaduais (ou de províncias) ou locais, ou seja, eram oficiais/estatais e apenas os Estados Unidos, à época, financiavam escolas privadas de forma significativa.

Outras pesquisas revelam que é crescente a alocação de recursos estatais à esfera privada por variadas maneiras (*vouchers*, *charters*) em países como: Estados Unidos, Inglaterra, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Venezuela, Bolívia e outros. (AZEVEDO, 1995; CASASSUS, 2003; COX, 1997; SOUZA, 2002; WOLFF, GONZÁLEZ, NAVARRO, 2002)

A justificativa para a implantação de estratégias como as mencionadas anteriormente resgatam alguns argumentos conhecidos como: a ineficiência do setor público, o alto custo por aluno, o monopólio educacional por parte do Estado e a falta de liberdade de escolha das famílias (CHUBB; MOE, 1990; FRIEDMAN, 1977; WEST, 1997, 1998, entre outros)

Milton Friedman (1977), por exemplo, afirmava que as escolas públicas tinham monopolizado o mercado de educação, e com isso, tinham limitado a capacidade de escolha das famílias por melhor educação. Para ele, embora algumas famílias pudessem trocar de escola ao se mudarem para um bairro melhor e escolherem uma escola privada, elas estavam restritas às suas possibilidades econômicas que, se não fossem suficientes, só lhes restavam a opção pela escola pública. No caso de uma insatisfação com esta última, apenas poderiam “expressar seus pontos de vista através de complicados canais políticos.” (p. 83).

Em contrapartida, acreditava Friedman (1977), se os investimentos fossem colocados à disposição dos pais, independente do lugar que enviassem seus filhos, além de surgir uma ampla variedade de escolas para satisfazer a demanda, os pais poderiam expressar diretamente sua opinião a respeito delas. Pode-se dizer que aqui reside, um dos princípios dos *vouchers*, caracterizado mais à frente.

As ideias desse economista, assim como as de outros críticos do ‘monopólio’ da escola pública, apostam no dinamismo e na eficiência do mercado para melhorar a qualidade e a oferta da educação. No contexto de reformas do papel do Estado, tal perspectiva estimula a diminuição da oferta estatal (CASASSUS, 2003).

No que diz respeito ao estímulo do mercado educativo pelo lado da demanda ou, financiamento à demanda⁶, encontramos entre seus defensores (CHUBB; MOE, 1990; COX, 1997; FRIEDMAN, 1977; WEST, 1997, 1998, entre outros) os mesmos argumentos de cunho neoliberal abordados no item anterior. De modo geral, para seus proponentes, o deslocamento

⁶ Nesse trabalho, entende-se por financiamento à demanda aquele em que os recursos financeiros são alocados às escolas públicas e/ou privadas em função do número de alunos matriculados.

do financiamento do campo da oferta para a demanda estimularia o mercado educacional e, conseqüentemente a qualidade do serviço prestado uma vez que os demandantes teriam o poder de escolher racionalmente entre os diferentes provedores educacionais. Somando-se a diversidade da oferta ao poder de escolha das famílias, se teria como resultado o aumento da concorrência entre os estabelecimentos educacionais os quais, buscariam oferecer os melhores serviços para satisfazerem seus ‘clientes’ e se manterem no mercado. Tudo isso, por consequência, exigiria o aprimoramento dos profissionais que atuassem na escola, aperfeiçoaria a forma de gerir os estabelecimentos e os recursos e ainda, estimularia o progresso nos resultados alcançados pelos alunos. Esse processo seria, em tese, o mercado induzindo a eficiência, a eficácia e a produtividade, ao contrário do que ocorreria quando se tivesse um ofertante exclusivo, como no caso do Estado.

Para Juan Casassus (2003), tanto na América Latina, quanto em países de economia central como Estados Unidos e Inglaterra, há ainda um movimento em curso que tem estimulado a abertura do ‘mercado’ educativo pelo lado da demanda, o que significa, em nosso entender, que se amplia o apoio à alocação de recursos estatais à esfera privada por meio da implantação de formatos de financiamento ‘alternativos’ como os *vouchers*, *charter* e, aqui entre nós o ‘Bolsa Creche’ (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

Os *vouchers*, grosso modo, são ‘vales’ educacionais financiados pelos governos e direcionados às famílias para que paguem o estabelecimento escolar privado escolhido. A ideia dos *vouchers* vem de longa data. Conforme resgata Louann A. Bierlien (1993) a noção de competição entre os sistemas educacionais e, por conseguinte, a proposição dos *vouchers*, foi levantada por Adam Smith, em 1776, e por Thomas Paine, em 1792. As primeiras discussões nos tempos modernos foram retomadas por Milton Friedman (1977) e ganhou força nos debates das políticas educacionais no início dos anos de 1990, sob diferentes óticas (COX, 1997; GONZÁLEZ, 1998; WEST, 1997, 1998;).

As escolas *charter* segundo Patrick McEwan (2002) são, em linhas gerais, instituições leigas, financiadas com recursos públicos que, normalmente, recebem seus subsídios educacionais em função do número de alunos matriculados.

O ‘charter’ é um contrato de fato, acertado entre o Estado, o conselho diretivo de uma escola local e um grupo de pais, docentes ou, inclusive, uma corporação com fins lucrativos. O contrato pode especificar os objetivos ou o currículo das escolas, o rendimento esperado, a quem está dirigido etc. Geralmente, as escolas *charter* têm um grau maior de autonomia (em relação às regulações estatais) que outras escolas públicas. Por exemplo, podem estar isentas das normas para contratação de professores (McEWAN, 2002, p. 198)

Já o ‘Bolsa Creche’, nosso objeto de análise, será caracterizado ao longo deste trabalho. De início, o chamaremos de estratégia de repasse de subsídios do setor público para o privado. Embora denominado de ‘Bolsa Creche’ financia toda a educação infantil que compreende creche e pré-escola (BRASIL, 1996, Lei 9.394; art. 30, incisos I-II).

Gustavo Cosse (2003) assinala que uma das formas de transferência de recursos públicos à esfera privada que mais se difundiu nos últimos anos foi o subsídio à demanda, notadamente duas de suas formas: o financiamento às escolas segundo o número de matriculados e o subsídio repassado às famílias que possibilita a matrícula de seus filhos nas escolas que desejarem. Mecanismos de mercado que coincidem com o esquema de financiamento de *vouchers* e *charters* proposto pelos economistas e que se assemelham à forma de repasse do ‘Bolsa Creche’, conforme se verá ao longo desta investigação.

CAPÍTULO II

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Apresentamos na primeira parte deste capítulo um breve histórico da organização da oferta da educação infantil no Brasil e o modo como se constituiu o financiamento a esta etapa da educação básica. Na segunda parte, mostramos o ‘desenho’ do Programa ‘Bolsa Creche’, com a finalidade de tornar o objeto de estudo deste trabalho mais ‘familiar’ e compreensível. Intentamos neste segundo capítulo, levantar elementos teóricos para auxiliar na reflexão das seguintes indagações que nortearam este trabalho: seria o ‘Bolsa Creche’ uma nova lógica de financiamento adotado para a expansão de vagas na educação infantil? Ou, uma re-edição dos tradicionais convênios instituídos nesta área com entidades filantrópicas, comunitárias ou confessionais?

2. Breve histórico sobre a trajetória da educação infantil no Brasil.

A preocupação com o atendimento às crianças menores de sete anos é relativamente recente, em diferentes países e, inclusive, no Brasil, se comparada à educação obrigatória, conquista das Revoluções Americanas e Francesas (GOMES, 2004).

Sônia Kramer (1995), ao recuperar a trajetória da educação pré-escolar, informa que diversos historiadores norte-americanos relacionaram sua origem, naquele país, com a dos programas de educação compensatória que eram voltados às crianças pobres. De acordo com a autora, o conceito de educação compensatória, entendida como um antídoto para a privação cultural, teria se originado no pensamento de Pestalozzi e Froebel, mais tarde expandido por Montessori e McMillan. “A pré-escola era encarada, por esses educadores, como uma forma de superar a miséria, a pobreza, a negligência das famílias (KRAMER, 1995, p.25).

O reconhecimento da necessidade da educação pré-escolar, tanto na Europa, quanto nos Estados Unidos iniciou-se durante a depressão econômica dos anos de 1930. O principal objetivo na época era garantir emprego a professores e enfermeiros bem como fornecer alimentação, proteção, ambiente saudável e emocionalmente estável para crianças carentes de dois a cinco anos (KRAMER, 1995).

Com a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), muitas mulheres substituíram a mão-de-obra masculina ou foram trabalhar em indústrias bélicas. Nesse contexto, houve um novo impulso ao atendimento pré-escolar voltado, principalmente, para aquelas crianças cujas mães

ingressavam no mercado de trabalho. Conforme Kramer (1995), devido a esse caráter de urgência do atendimento às crianças, houve um movimento de expansão que assumiu proporções numéricas bastante elevadas e que trouxe, segundo a autora, duas contribuições importantes para o âmbito da educação pré-escolar: a introdução do conceito de assistência social para crianças pequenas, ressaltando a sua importância para comunidade, na medida em que liberava a mulher para o trabalho, e também, a inauguração da preocupação com as necessidades emocionais e sociais dessas crianças frente à nova situação vivida por elas que implicava na ausência do pai, muitas vezes convocado para guerra e da mãe, que engajara no trabalho produtivo.

Ainda conforme Kramer (1995), outros fatores que contribuíram para a expansão e a defesa da educação pré-escolar foram: a ideia de que tal ‘escolarização’ seria uma medida preventiva para o fracasso que muitas crianças, ‘privadas’ culturalmente, manifestavam posteriormente na escola elementar e o do desenvolvimento de testes de inteligência realizados e aplicados às crianças nos Estados Unidos que comprovavam resultados melhores em aquelas que frequentavam os jardins de infância ou creches, independentemente da sua classe social.

Para Ana Lúcia Goulart de Faria (2005, p. 1021) as primeiras creches e jardins de infância, nasceram como substitutas das relações domésticas maternas e eram religiosas, filantrópicas e, “em tempos de predominância higienista, surgiram patologizando a pobreza e criando o cidadão de segunda classe, inserido no sistema”, nesse âmbito, nas palavras da autora, “criança [que frequentava a creche] era sinônimo de criança pobre”.

A busca pela assistência, proteção e educação à infância no Brasil não foi diferente dos demais países, os primeiros movimentos visavam proteger as crianças pobres de doenças e das precárias condições de sobrevivência que se encontravam, tanto que os médicos seriam os primeiros a voltarem suas atividades profissionais e políticas à educação tornando-se donos de escolas, pesquisadores, membros de órgãos governamentais e associações direcionadas à educação popular. Esta influência médico-higienista, iniciada na década de 1870, exerceria papel predominante nas discussões sobre a criança aqui no Brasil (CAMPOS, 1989; FARIA, 2005; KRAMER, 1995; KUHLMANN, 1998; ROSEMBERG, 1989).

Embora os passos iniciais direcionados ao atendimento educacional dos pequenos seguissem uma tendência assistencialista, caritativa e médico-higienista, os primeiros jardins de infância aqui instalados nasceram anexos a estabelecimentos de ensino privados voltados

para uma população abastada. Estes, datam do final do Império⁷ e tinham como orientação pedagógica as teorias de Friedrich Froebel. Na rede pública, o primeiro jardim de infância surgiu na cidade de São Paulo em 1896⁸, anexo à Escola Normal Caetano de Campos. Concebido também sob o modelo froebeliano sua finalidade era servir de estágio preparatório aos professores normalistas (KISHIMOTO, 1996; KUHLMANN, 1998; OLIVEIRA; FERREIRA, 1989).

O higienista Dr. Arthur Moncorvo Filho, nascido em 1871 na cidade do Rio de Janeiro, seria uma figura significativa na busca pela consolidação de um atendimento público à infância. 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. Além disso, tinha outros objetivos como: campanha de vacinação, disseminação de conhecimentos sobre doenças infantis, como a tuberculose; criação de institutos orientados para a assistência da criança, fundação de um hospital para menores carentes, e a criação de outras instituições semelhantes, além do estabelecimento de cooperação com os governos federal, estadual e municipal, visando a proteção dos jovens e apoio a todo tipo de iniciativa que pudesse maximizar a proteção à infância (KRAMER, 1995; WADSWORTH, 1999)

Por iniciativa deste Instituto criou-se em 1919 o Departamento da Criança no Brasil (DCB), cuja responsabilidade de manutenção e gestão se cogitava repassar ao Estado⁹. Entretanto, quem o manteve com recursos próprios foi Moncorvo Filho, sem nenhum auxílio do Estado ou da municipalidade. Ao DCB, reconhecido como de utilidade pública, em 1920,

se atribuía diferentes tarefas: realizar histórico sobre a situação da proteção à infância no Brasil (arquivo), fomentar iniciativas de amparo à criança e a mulher grávida pobre, publicar boletins, divulgar conhecimentos, promover congressos; concorrer para a ampliação das leis de amparo à crianças; uniformizar as estatísticas brasileiras sobre mortalidade infantil. (KRAMER, 1995, p. 53)

⁷ Colégio Menezes Vieira, no Rio de Janeiro (1875); Escola Americana, em São Paulo (1877) – atual Instituto Mackenzie e Colégio Americano, no Pará (1884) (OLIVEIRA; FERREIRA, 1989; KISHIMOTO, 1994).

⁸ Decreto nº 397, de 9 de outubro de 1896.

⁹ Moncorvo Filho reivindicou, sem sucesso, a transformação do Instituto em instituição pública, estatal (KRAMER, 1995; WADSWORTH, 1999).

Baseados nos estudos de Kramer (1995)¹⁰ podemos resumir o histórico da proteção à infância no Brasil em três períodos: o primeiro, do descobrimento até 1874, que pouco ou quase nada se fazia pela ‘infância desditosa’, tanto do ponto de vista de proteção jurídica, quanto das alternativas de atendimento existentes. Um segundo momento, que vai de 1874 até 1889, período que “se caracterizaria, sobretudo, pela existência de projetos elaborados por grupos particulares, em especial médicos, que tratavam do atendimento a crianças” (p. 48), entretanto, esses projetos não se concretizavam e, por fim, o terceiro, de 1890 a 1930, que foi marcado pelo progresso no campo da higiene infantil, médica e escolar.

Se entre o primeiro período e o segundo as ações em benefício dos pequenos foram praticamente nulas, no início do século XX a situação começou a se alterar.

A fundação do Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Brasil inaugurou uma movimentação com vistas a diminuir a apatia que dominava as esferas governamentais. Movimento este, considerado por Kramer (1995), contemporâneo em torno da criação de creches, jardins de infância, maternidades e da realização de encontros e publicações nesta área.

Assim, por ocasião dos preparativos para a comemoração do Centenário da Independência, em 1922, o Departamento da Criança no Brasil organizou o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, que buscava, entre outras coisas, o apoio das autoridades governamentais para o atendimento às crianças menores de sete anos. (KRAMER, 1995; KUHLMANN, 2000).

Apesar de todos esses esforços, até o final da década de 1920 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 (KRAMER, 1995).

A década seguinte, de 1930, traria alterações para o quadro das propostas de atendimento à infância brasileira. Importantes transformações políticas e econômicas ocorreram nesta época como a substituição da monocultura latifundiária pelas importações, opção decorrente da crise cafeeira provocada pela ‘convulsão’ mundial de 1929, o fortalecimento de novos grupos econômicos (surgimento da nova burguesia urbano-industrial), a mudança na estrutura da sociedade brasileira com o crescimento do setor industrial, a ampliação da classe média, a urbanização, o aparecimento de um proletariado

¹⁰ A sistematização de Kramer (1995) foi baseada no livro de Arthur Mancorvo Filho (1926) “Histórico da proteção à infância no Brasil, 1500-1922”, produzido por ocasião das comemorações do centenário da Independência.

industrial. O movimento iniciado nos anos de 1920, culminou na Revolução de 1930, que apresentou, primeiramente, seus traços centralizadores e, posteriormente, ditatoriais (Estado Novo). (KRAMER, 1995)

Nesse período, embora o poder público fosse cada vez mais chamado a regulamentar o atendimento das crianças pequenas em creches e pré-escolas, ele o fazia de forma tímida e convocava indivíduos isolados e associações particulares a colaborarem financeiramente com as instituições destinadas à proteção das crianças (KRAMER, 1995).

No ano de 1930, o Estado criou o Ministério da Educação¹¹ e da Saúde Pública que se constituía de quatro departamentos¹². Suas atividades voltavam-se para Ação ou Assistência Cultural para a qual contava com o Conselho Nacional de Educação como órgão consultivo nos assuntos técnicos e didáticos relacionados ao ensino, e também para Ação ou Assistência Médico-Sanitária. Foi o Ministério da Educação e Saúde Pública que criou, dez anos depois (1940), o Departamento Nacional da Criança (DNC), órgão que centralizou o atendimento à infância brasileira por quase trinta anos. O DNC, entre outras atividades, se encarregou de estabelecer normas para o funcionamento das creches, bem como a publicação de livros e artigos sobre o assunto. Duas tendências predominavam as ações deste Ministério, a primeira voltada ao combate à mortalidade infantil por meio de orientações médicas ligadas aos cuidados com a higiene e a saúde das crianças a segunda, vinculada ao ‘exercício da caridade’ aos pobres e necessitados (KRAMER, 1995; KUHLMANN, 2000).

Na esfera municipal, houve no mesmo período a criação dos Parques Infantis¹³ no município de São Paulo idealizada por Mário de Andrade então diretor do Departamento de Cultura. Foi “a primeira experiência brasileira pública municipal (embora não escolar)” que contemplou a criança menor de sete anos¹⁴ originárias de famílias operárias (FARIA, 1999, p. 61).

No âmbito federal, prevalecia o atendimento por meio da Assistência Social. Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA)¹⁵ que, em 1969, foi transformada em Fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Na década de 1960 criou-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) cujo

¹¹ Criado pelo Decreto nº 10.402, em 19 de novembro de 1930.

¹² Sendo eles: Departamento Nacional de Ensino, Departamento Nacional de Saúde Pública, Departamento Nacional de Assistência Pública e Departamento Nacional de Medicina Experimental além de outros órgãos como a Biblioteca Nacional, a Casa de Ruy Barbosa e outros (KRAMER, 1995, p. 58)

¹³ Os Parques Infantis foram criados em 1935 durante a gestão do então prefeito Fábio da Silva Prado (FARIA, 1999)

¹⁴ O atendimento nos Parques Infantis abrangia a faixa etária de três a doze anos (FARIA, 1999).

¹⁵ Criada por Ato do Executivo nº 6.013, em 1942. Transformada em Fundação pelo Decreto Federal nº 593, em 27 de maio de 1969.

objetivo era formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor (KRAMER, 1995; KUHLMANN, 2000).

Além desses órgãos oficiais, organismos internacionais como o United Nations International Children's Emergency Fund – Fundo das Nações Unidas (Unicef) e a United Nations Educational Scientific and Cultural Organization – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) estimulavam ações voltadas às crianças com medidas de baixo custo, pouca tecnologia e com a participação da comunidade (ROSEMBERG; 1999, 2002).

Percebemos até aqui que o atendimento à criança de zero a seis anos esteve, no Brasil, marcadamente vinculado à ‘assistência’ ou ‘amparo’ aos pobres e necessitados, principalmente, a modalidade voltada para a faixa etária de zero a três anos, sob a responsabilidade das creches. Essa tendência histórica contribuiu para que durante muito tempo este segmento ficasse vinculado às associações filantrópicas e comunitárias ou aos órgãos de assistência e bem estar social, e não aos educacionais. (CAMPOS, 1989; CORRÊA, 2007; KUHLMANN, 1998; ROSEMBERG, 1989).

Quanto aos jardins de infância e as pré-escolas, estes se voltaram para o atendimento das crianças de quatro a seis anos e, praticamente, desde sua criação, aqui no Brasil, estiveram vinculados aos órgãos e sistemas educacionais, embora também houvesse a presença das igrejas e associações filantrópicas e comunitárias na sua oferta. (KUHLMANN, 1998; CORRÊA, 2007)

A esse respeito Fúlvia Rosemberg (1999) lembra que o modelo de educação pré-escolar, denominada até o início da década de 1970 de pré-primária, divergia do modelo da creche destinada aos pobres e se alinhava às recomendações da Unesco, emanadas da XXVI Conferência Internacional da Instrução Pública, de 1961. Segundo a autora, o atendimento recomendado às crianças que frequentavam a pré-escola seria preferencialmente público e, nesta forma, gratuito. A remuneração e a formação do corpo docente deveriam equivaler ao da escola primária. “Esse era o modelo praticado em pequena escala no Brasil e desejado por técnicos das Secretarias Estaduais de Educação, que já haviam implantado redes de pré-escolas, considerado, porém, por alguns como um atendimento ‘elitista’[...]” (p. 15).

No entanto, o atendimento nesses moldes divergia da proposta de expansão difundida pelo governo militar, o qual visava um atendimento ‘em massa’ a fim de compensar ‘carências’ de populações empobrecidas e prepará-las para o ingresso no ensino fundamental. Por isso, o modelo baseado nas indicações iniciais da Unesco foi considerado elitista e resignificado. Ao final dos anos de 1970 as propostas da Unesco já não assumiam o mesmo

significado¹⁶ inicial passando, em conjunto com o Unicef, a defender a expansão da educação infantil também com ações de baixo custo, não formais e parcialmente assumidas pelas famílias (ROSEMBERG, 1999)

Embora exista essa diferenciação entre creches e pré-escolas na história da educação infantil, ligando a primeira ora ao cuidado e à assistência e a segunda à esfera educacional não acreditamos em uma evolução linear e ‘etapista’ da trajetória das creches, jardins e pré-escolas: primeiro uma fase médica, depois assistencial, culminando em uma etapa educacional. Acreditamos, assim como Moysés Kuhlmann Júnior (1998; 2000) e Bianca Cristina Corrêa (2007), que todas as instituições sempre tiveram (e têm) um projeto educacional, fosse ele voltado para a submissão, chamado por Kuhlmann de ‘pedagogia da submissão’ ou para o atendimento e formação das camadas médias e da elite nacional. Dessa forma, a distinção estaria nos programas de atendimento, uns voltados aos mais pobres e outros aos mais abastados (CORRÊA, 2007; KUHLMANN 1998; 2000).

As primeiras ações nacionais com caráter educativo iniciaram-se 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 (KRAMER, 2006). As recomendações sobre a expansão do atendimento pré-escolar gestadas neste setor absorveram as orientações da Unicef e da Unesco a saber: atendimento integrado entre educação, saúde e nutrição; utilização de espaços físicos disponíveis ou ociosos na comunidade; participação da família e da comunidade nas atividades de educação pré-escolar que visavam, além do despertar da consciência dessas pessoas sobre a importância do atendimento neste segmento, o barateamento dos programas (ROSEMBERG, 1999).

Vemos que o atendimento proposto por um órgão ligado à educação não significou um atendimento ‘educacional ou pedagógico’ neste campo, pois, entre as décadas de 1970 e 1980, ainda vigoravam as teorias de privação cultural e a ideia de educação compensatória ou preparatória para o ingresso no ensino regular. Neste período aprofundaram-se as discussões acerca do papel das instituições de educação infantil, seja por parte do meio acadêmico, dos movimentos organizados da sociedade civil¹⁷ e dos profissionais da área. A polêmica envolvia o que entendiam “ser um caráter ‘educacional ou pedagógico’ para as instituições,

¹⁶ Para Rosenberg (1999, p. 17) esta mudança na concepção de educação infantil nos documentos produzidos na ou pela Unesco, foi “acompanhada de uma mudança no corpo de assessores dessa organização. Nomes como Wallon, Piaget, Zazzo e Wall, que apareciam em publicações e seminários, foram substituídos por especialistas em planejamento e economia.” (grifos nosso).

¹⁷ O Movimento de Lutas por Creches, lançado em 1978, é um bom exemplo de mobilização e organização das classes populares que mais tarde, em conjunto com outros movimentos sociais, influenciariam na elaboração do texto da CF/88 nos capítulos referentes à educação das crianças de zero a seis anos.

contrapondo-se ao que até então se via como meramente ‘assistencial’, tanto nas creches quanto nas pré-escolas públicas” (CORRÊA, 2007, p. 17).

Importa lembrar ainda que apesar de o MEC ter formulado um programa nacional de ampliação da educação pré-escolar de massa, baseado nas orientações da Unicef e Unesco, foi a LBA, com o Projeto Casulo, que conseguiu ampliar o atendimento à criança pequena na década de 1970.

Lançado em 1977, o projeto rapidamente se expandiu, ultrapassando a meta prefixada de atender a 70 mil crianças no ano de implantação. Atuando de forma indireta, repassando recursos a instituições privadas e prefeituras, a LBA conseguiu, então, implantar um programa nacional antes do MEC. Não havia resistências¹⁸ equivalentes às enfrentadas pelo MEC, principalmente por se tratar de um órgão de assistência, que já desenvolvia um discurso e uma prática de participação da comunidade e que dispunha de uma rede capilar de serviços, repassando verbas diretamente às instituições comunitárias, sem necessidade de intermediações das instâncias administrativas e municipais. (ROSEMBERG, 1999, p. 18)

Não podemos desconsiderar também que o poder público, para responder às pressões populacionais de um lado e, ampliar o atendimento às crianças de outro, apoiou nesta época as creches comunitárias, iniciativas da comunidade há muito existentes e que se ampliaram nesse período. O exemplo mais claro foi Belo Horizonte onde, às subvenções governamentais para tais entidades criou certa ambiguidade no interior do próprio movimento que lutava pela expansão do atendimento à infância: exigir uma política de creches públicas e gratuitas geridas pelo Estado ou defender a manutenção de uma política de subvenção às creches comunitárias e o seu controle pela população? (FILGUEIRAS, 1994).

A resposta para os envolvidos no movimento da época, não era simples nem fácil de formular tendo em vista que, por um lado pleiteava-se a ruptura do assistencialismo na área e por outro, reivindicava-se a participação do Estado na oferta da educação infantil. No entanto, a precariedade das condições de vida da população somada ao reduzido número de crianças atendidas, resultou na defesa dos dois tipos de estratégias: a busca pela ampliação do atendimento público e a manutenção da subvenção pública às creches comunitárias (FILGUEIRAS, 1994).

Apesar disso, não podemos esquecer que tanto no caso de Belo Horizonte como em São Paulo, que destacaremos a seguir, “as grandes entidades filantrópicas aderiram a esses movimentos quando perceberam as vantagens que poderiam obter com essa aliança” (CAMPOS, 1988, p. 19).

¹⁸ A autora não explicitou o que seriam tais ‘resistências’.

De acordo com Maria Malta Campos (1988), nos anos de 1980 a demanda por vagas no município de São Paulo, principalmente em creches, também era atendida nas Organizações Não Governamentais (ONGs)¹⁹ por meio de repasse de recursos públicos cujo montante à época, conseguia abarcar mais da metade das creches da cidade.

Sabemos que os estabelecimentos filantrópicos, confessionais e comunitários integram o setor privado da educação, embora se auto declarem sem fins lucrativos. Para Márcio da Costa (2005) no final dos anos de 1970 e início de 1980 este segmento expandiu-se pelo Brasil sob a égide de dois tipos de motivações distintas. A primeira, pautava-se no discurso anti-escolar por parte de grupos intelectuais e políticos que almejavam uma ruptura com o sistema educacional por acreditarem que eles estivessem tradicionalmente constituídos como aparelho de dominação social e do *status quo* da sociedade, posição corroborada por Filgueiras (1994). Em segundo lugar,

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

Pelos últimos autores mencionados (CAMPOS, 1988; COSTA, 2005; FILGUEIRAS, 1994; ROSEMBERG, 1999) e pela própria história do atendimento aos pequenos no Brasil, percebe-se que a oferta de vagas expressou-se, tradicionalmente, na constituição de convênios com entidades filantrópicas e ou assistenciais. Contudo, mais recentemente, observamos outros arranjos que correspondem à subvenção, pelas prefeituras, de vagas em instituições privadas *stricto sensu*, como encontrado no Programa ‘Bolsa Creche’, objeto de estudo deste trabalho.

Pelo Art. 20 da Lei 9.394/96 as instituições privadas de ensino são divididas em três categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III- Confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos .; IV – filantrópicas na forma da lei (Art. 20)

¹⁹ ONGs ligadas aos movimentos sociais urbanos desde os anos de 1970.

A categorização proposta pela LDB revela claramente a existência de escolas privadas *stricto sensu*, condição que as colocam regidas pela lógica de mercado (OLIVEIRA R., 2007). O advento da subvenção pública para tal categoria de estabelecimentos privados, como o inaugurado pelo ‘Bolsa Creche’, aponta outras tendências para a oferta da educação infantil como a inserção desta etapa de escolaridade em uma lógica mercantil e privatizante, a corrida por parte dos ‘empresários’ educacionais por maiores aportes financeiros públicos para manterem seus lucros e seus estabelecimentos em funcionamento e ainda a expansão da oferta da educação infantil via esfera privada, conforme se verá ao longo deste trabalho.

Se levarmos em conta que somente após a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) a trajetória política desta etapa da educação básica adquiriu contornos mais especificamente de Direito, sendo assim considerada e garantida à criança e nesta forma reafirmada posteriormente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)²⁰ e pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB 9.394/96)²¹, causa preocupação sua já frágil e precária expansão no setor público (estatal), característica que pode agravar-se frente aos novos arranjos políticos e econômicos impostos por uma política de redefinição do papel do Estado (PERONI, ADRIÃO, 2005).

2.1. Breve nota sobre o financiamento da educação infantil no Brasil.

A subordinação do atendimento em creches e pré-escolas à área de educação trazida pela CF/88 representou, pelo menos no nível textual, um grande passo na superação do caráter assistencialista que predominou nos programas voltados para essa faixa etária. Especificamente no caso das creches, tradicionalmente vinculadas à assistência social, essa mudança confere um inequívoco caráter educacional.

Carlos Roberto Jamil Cury (1998) lembra que antes da CF/88 a legislação nacional tomava a questão da fase da vida infantil sob a figura do amparo e da assistência assim, as expressões que apareciam nos textos legais sobre a educação infantil eram o silêncio ou, como no caso da Constituição Federal de 1946, o amparo.

Por essa razão, o financiamento educacional não contemplava a educação infantil. Tal condição foi alterada na medida em que esta etapa, ao afigurar no capítulo da educação no texto constitucional de 1988, passou a ser considerada de atribuição prioritária dos municípios

²⁰ Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

²¹ Ressaltamos que com a aprovação da Lei 11.114, em 16 de maio de 2005, tornou obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

(Art. 211) ao lado do ensino fundamental. O texto constitucional elevou também o *status* desta etapa da educação básica no que diz respeito ao seu financiamento, ao permitir que sua manutenção e desenvolvimento fossem incluídos nas receitas de impostos²² constitucionalmente vinculados para educação (Art. 212). Até então, a manutenção da educação infantil esteve ligada aos órgãos de assistência social conforme veremos ao longo deste item.

No ano de 1989 cinco Ministérios atuavam na área da educação da criança pequena, a saber: o Ministério do Interior e da Educação os quais, direta ou indiretamente, participavam da implantação de creches e pré-escolas por meio de convênios, o Ministério da Justiça, da Saúde e do Trabalho que desenvolviam ações normatizadoras e fiscalizadoras nesta área (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

O Ministério do Interior reunia três órgãos que atuavam no atendimento às crianças de zero a seis anos por meio de creches: A Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem²³) e a Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac). Órgãos criados em momentos históricos diversos, com trajetórias político-administrativas próprias e com atribuições prioritárias desiguais tanto no que se referia aos seus planos de metas, quanto à abrangência territorial à criança de zero a seis anos. Entretanto, uma característica esses órgãos tinham em comum: o repasse direto de verbas para prefeituras e ou instituições privadas de caráter filantrópico e comunitário por meio de convênios (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

A Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada para prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência aos segmentos mais pobres da população. O Projeto Casulo, voltado para expansão da creche, foi o principal programa financiado e implantado por este órgão. No ano de 1987, o Projeto Casulo atingiu 73% dos municípios brasileiros, absorvendo 36,58% do orçamento da LBA (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

Este órgão gozava de autonomia administrativa e financeira sendo que suas receitas se constituíam de subvenções da União, dos Estados e Municípios, de contribuições de pessoas

²² A CF/88 determina que os municípios apliquem no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino. A este ente federado cabe a aplicação dos seguintes impostos: Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU); Transmissão Inter-Vivos; Vendas a Varejo de combustíveis, líquidos e gasosos; Serviços de qualquer natureza (ICMS) (BRASIL, 1988, Arts. 212, 156).

²³ De acordo com as autoras Campos, Rosenberg e Ferreira (2006) a Funabem foi extinta em 1990, sendo substituída pela Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência.

físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, de eventuais rendas patrimoniais e outras receitas estabelecidas em lei (BRASIL, 1969, Art. 5º, 6º).

Os recursos públicos e privados recebidos pela LBA²⁴ eram repassados via convênios, às instituições privadas de caráter filantrópico e comunitário e também às prefeituras que mantivessem o atendimento à educação infantil. Os convênios mantidos se efetivavam por um orçamento bastante atribulado. Desde 1942 até o ano de 1956, os recursos provinham dos Institutos da Previdência; entre 1956 e 1969 a LBA dependia de recursos da União sendo que, recebia 40% da renda líquida da loteria esportiva (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006). Posteriormente ao período descrito, não foi possível precisar as fontes das receitas públicas que se destinavam ao referido órgão.

A Funabem, entidade jurídica de direito privado, foi instituída no ano de 1964²⁵ como órgão diretamente vinculado à Presidência da República, substituindo o Serviço de Assistência ao Menor (SAM). A Funabem foi criada com a finalidade de formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, tinha autonomia administrativa, técnica e financeira (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

Os recursos deste órgão, em 1989, provinham da União e eram transferidos às instituições privadas e prefeituras via convênios. No atendimento à criança de zero a seis anos, a quantidade de convênios era inferior aos oferecidos pela LBA e privilegiava o repasse de verbas às instituições privadas, enquanto a LBA priorizava o repasse às prefeituras (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

Já a Seac, criada em 1985, além de programas ligados à área de nutrição e saúde, desenvolvia dois subprogramas que podiam financiar o atendimento em creches. O Creche Comunitária e a Campanha de Roupas e Agasalhos, estes, desde a criação da Seac, se vincularam à Coordenadoria Nacional dos Programas de Ações Comunitárias (PAC) e tinham como objetivo repassar recursos financeiros às creches comunitárias mediante intermediação das prefeituras a fundo perdido para construção, reforma ou compra de equipamentos e utensílios, aquisição de roupas, agasalhos, lençóis, cobertores, fraldas, dentre outros. Para receberem apoio financeiro da Seac, os projetos tinham que incluir a participação da prefeitura e da comunidade, fosse por meio de doação de material, de mão-de-obra ou mesmo de verbas. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

²⁴ No ano de 1974 a LBA foi absorvida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, depois da extinção deste ministério em 1988, passou a integrar o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social. Em 1989 foi incorporada ao Ministério do Interior e extinta durante o governo de Fernando Collor de Mello no ano de 1991 (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006; BRASIL, 1991).

²⁵ Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964.

As atuações desses três órgãos junto às instituições conveniadas e às prefeituras eram sobrepostas o que gerava, muitas vezes, o estabelecimento simultâneo de distintos convênios com eles. Tais órgãos atuavam diretamente junto aos municípios e instituições privadas sem passar pelos órgãos estaduais o que sugeria também certa dificuldade no controle sobre o repasse e o uso dos recursos transferidos (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

Já o Ministério da Educação e Cultura (MEC) atuava no ano de 1989 em quatro níveis: 1) na coordenação e normatização da educação pré-escolar; 2) na coordenação da realização dos Censos Escolares anuais; 3) na manutenção direta de uma rede de pré-escolas federais; 4) no desenvolvimento de programas específicos de apoio às pré-escolas por meio do repasse de verbas (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

No que diz respeito ao item quatro, o MEC, financiava o Programa Municipal de Educação Pré-Escolar o qual se constituía pelo repasse de recursos às prefeituras e entidades, via convênios firmados entre as Delegacias Estaduais do MEC e as Secretarias ou Departamentos Municipais de Educação das prefeituras²⁶. Os recursos deste programa “podiam ser aplicados no pagamento ou complementação do salário [do] (professor ou supervisor), na capacitação de recursos humanos e na compra de material didático”. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006, p. 47).

Existia ainda o Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar que destinava dinheiro público aos Estados via convênios entre o MEC e as Secretarias Estaduais de Educação. Os recursos se destinavam à compra de equipamentos e construção, excluindo-se o pagamento de pessoal. “A definição de prioridades para sua aplicação ficava a critério de cada secretaria” (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006, p. 52).

De acordo com o estudo de Campos, Rosenberg e Ferreira (2006) grande parte do atendimento às crianças menores de sete anos consolidou-se por meio dos convênios entre estabelecimentos privados filantrópicos, comunitários e ou confessionais e os inúmeros órgãos públicos responsáveis pelo repasse de recursos para sua manutenção. A amplitude de tais convênios era tão expressiva, que as autoras chamaram a atenção para a impossibilidade de sua supressão imediata, tendo em vista a limitada oferta de vagas nas redes públicas.

Não é por acaso que, mais recentemente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53 em 19 de dezembro

²⁶ Do total de convênios firmados até o ano de 1987, 91,2% o foram com prefeituras e 8,8% com entidades assistenciais (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2006).

de 2006, incluiu as creches conveniadas no conjunto de instituições subvencionadas, uma vez que constatou inúmeros convênios mantidos pelas prefeituras com tais instituições.

A lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb, permitiu o repasse dos recursos do fundo a toda educação básica, incluindo as instituições conveniadas de caráter comunitário, filantrópico ou confessional que atendessem a educação infantil e a educação especial. À etapa de pré-escola admitiu-se o cômputo das matrículas até o ano de 2010, já às creches não se estabeleceu prazo para o encerramento do repasse (Lei 11.494/07; Art. 8º, §1º).

Tal situação pode provocar, conforme já alertou Pinto (2007), a ampliação do atendimento a esta etapa de escolaridade via instituições conveniadas primeiro, pela gigantesca demanda reprimida, segundo em razão de o valor *per capita* repassado pelo poder público a essas instituições se constituir bem abaixo do custo do atendimento direto.

As escolas conveniadas, incluídas no Fundeb, são obrigadas à:

- I- oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;
- II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;
- III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;
- IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;
- V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento (BRASIL, 2007, Art. 8º, §2º).

Os estabelecimentos conveniados podem aplicar os recursos do Fundeb somente nas categorias de despesas previstas para manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 2006 (LDB) (BRASIL, 2007, Lei 11.494, art. 8º; §6º). Isso, em certa medida, coloca limites na aplicação dos recursos do fundo às conveniadas.

Assim como indicado no documento final da Conferência Nacional da Educação Básica²⁷ acreditamos que,

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

²⁷ A Conferência Nacional de Educação Básica, realizada em Brasília em abril de 2008, foi um momento de discussões e deliberações coletivas que envolveram todos os Estados da Federação e o Distrito Federal nos assuntos relativos à educação básica (CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008).

que dificultam o processo de otimização das políticas de financiamento e de gestão transparente no uso, bem como a definição e aplicação dos recursos (CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008, p. 26, grifos do documento)

Sobre este documento destacamos três alterações nele apresentadas relativas ao financiamento da educação, sendo as duas primeiras referentes ao Fundeb:

1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do fundo – a atual taxa de atendimento da educação infantil, em especial na creche, dadas as metas expressas no PNE, justifica, nesse caso, a parceria do poder público com o segmento comunitário; e 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo ProInfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública (CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008, p. 27) .

As três alterações mencionadas trazem implicações para a educação infantil. No primeiro item, se reconhece as diferenças existentes no gasto empreendido com educação considerando-se etapa, modalidade e turno de atendimento, desse modo, os repasses do fundo levam em conta as respectivas especificidades. No segundo, aparecem as conveniadas como ‘parceiras’ subvencionadas para o atendimento à educação infantil e no terceiro o ProInfância²⁸ que, como o próprio documento apresenta, consiste em financiar a expansão da rede física pública que atende à educação infantil.

Sobre as conveniadas, embora o documento apresente argumentos que justifiquem o apoio governamental a essas instituições como “a atual taxa de atendimento da educação infantil, em especial na creche, dadas as metas expressas no PNE²⁹” o documento propõe limites sobre o assunto, qual seja,

destinar os recursos públicos, em todas as esferas, apenas para as instituições públicas de ensino, congelando-se as matrículas conveniadas no Fundeb, até 2010, e reduzindo-as na fração de 25% ao ano a partir de 2012, extinguido-as até 2015, quando todas as matrículas conveniadas devem se converter em públicas (CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008, p. 26, grifos nosso)

²⁸ O programa ProInfância foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação.

²⁹ O Plano Nacional de Educação “surtiu da pressão social produzida pelo ‘Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública’. As inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover ao darem entrada, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS)” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 97). A lei 10.172 que instituiu o Plano Nacional de Educação foi sancionada em 9 de janeiro de 2001.

Esperamos que as ações e os limites previstos pelo documento da Conferência, os quais fazem parte de uma construção coletiva, saiam de fato do papel e assim traga os benefícios esperados para a oferta da educação infantil pública.

É inegável que o Fundeb constituiu-se um avanço em relação ao Fundef, o qual privilegiava apenas o ensino fundamental, no entanto, a permissão da transferência de recursos às instituições privadas “representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas” (PINTO, 2007, p. 888). Ademais, o Fundeb parece inaugurar outras tendências em municípios que atendem à educação infantil mediante convênios com instituições privadas *stricto sensu*, como nos casos ora estudados, assunto que aprofundaremos no decorrer deste trabalho.

2.2. O ‘desenho’ do Programa ‘Bolsa Creche’ em destaque.

O ‘Bolsa Creche’ é um mecanismo de financiamento pelo qual as prefeituras que o adota transferem recursos públicos à escola privada³⁰ e, embora receba o nome de ‘Bolsa Creche’, financia toda a educação infantil que compreende creche e pré-escola. Nesses moldes, o Programa originou-se no município paulista de Piracicaba³¹ no ano de 2001. Sua fórmula básica de repasse assim se resume: para cada escola de educação infantil privada regularizada e ‘aprovada’ (entidades filantrópicas, ONGs e escolas privadas *stricto sensu*) que adote o ‘Bolsa Creche’, o poder público local (prefeitura) repassa um valor *per capita* em função do número de alunos matriculados e frequentes (DOMICIANO, ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

O ‘Bolsa Creche’ é regulado por lei municipal específica e por um conjunto de regulamentações dela decorrente as quais as escolas que o adota ficam obrigadas a seguir. Os estabelecimentos estão sujeitos às supervisões da Secretaria Municipal de Educação (SME). Embora exista uma legislação específica que regule o ‘Bolsa Creche’, nenhuma prevê a que as escolas subvencionadas prestem conta do repasse financeiro.

A subvenção pública é repassada diretamente às escolas e destinada apenas às privadas regularizadas perante o poder público local. A adesão é voluntária e segue as regras estabelecidas pela SME, podendo variar de um município para outro.

³⁰ O repasse de recursos públicos à instituições privadas (filantrópicas, comunitárias e confessionais) também ocorre no Ensino Superior por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído no governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 13 de janeiro de 2005 pela Lei Federal nº 11.096.

³¹ O Programa ‘Bolsa Creche’ foi instituído pela Lei Municipal nº 5.081, de 19 de dezembro de 2001.

Os argumentos do poder público local à criação e implantação dessa estratégia de financiamento apontam para sua eficiência e eficácia em resolver o aumento da demanda por educação em um intervalo de tempo reduzido e com menor custo.

Os estabelecimentos conveniados recebem um valor *per capita* mensalmente por aluno matriculado e frequente. O referido valor é decretado pelo poder executivo local e varia de um município para outro. As despesas decorrentes da execução dessa parceria correm por conta da dotação orçamentária da Secretaria Municipal de Educação do município.

As escolas subvencionadas pela prefeitura não podem cobrar nenhum tipo de taxa das famílias dos alunos beneficiários sob pena de cancelamento do convênio, estão obrigadas também, a fornecer alimentação, material escolar e uniforme gratuitamente.

O compromisso estabelecido entre a escola que adere a parceria e a prefeitura formaliza-se por meio de um Termo de Convênio cuja validade se estende até o mês de dezembro sendo passível de renovação no início de cada ano letivo com possibilidade de alteração apenas nas cláusulas que discriminam a quantidade de criança e o jornada de atendimento (integral ou parcial). Neste documento constam as responsabilidades e obrigações das escolas para com seus beneficiários.

A seleção das crianças às escolas privadas com convênio ‘Bolsa Creche’ é realizada pelas escolas municipais de educação infantil e seguem determinações da SME. Os critérios devem ser os mesmos da seleção para rede pública e varia de um município para outro. Um critério determinante, estabelecido em lei, é a proximidade da residência do educando à escola conveniada, mas também há outros, não ‘legalizados’, como menor renda familiar *per capita* e quantidade de filhos.

A prefeitura, por meio do ‘Bolsa Creche’, se utiliza das vagas ociosas existentes nas escolas privadas de educação infantil para expandir a capacidade de atendimento da rede pública. Esse mecanismo de subvenção vigora nos municípios paulistas de Piracicaba, Hortolândia, Limeira e Colombo. Dentre eles, Piracicaba e Hortolândia são dois casos que integram esta pesquisa e serão aprofundados no terceiro e quarto capítulos.

CAPÍTULO III

O PROGRAMA ‘BOLSA CRECHE’: O CASO DO MUNICÍPIO PAULISTA DE PIRACICABA

Neste capítulo contextualizamos primeiramente no período de 1997 a 2006, o perfil de Piracicaba considerando população, características sócio-econômicas, organização educacional e político-administrativa. Além disso, compusemos e analisamos, no mesmo intervalo temporal citado, as receitas e os gastos públicos municipais com educação. Em um segundo momento, caracterizamos e analisamos o Programa ‘Bolsa Creche’, cujo período analítico correspondeu aos anos de 2001 a 2006.

Para a construção deste cenário, levantamos dados demográficos, financeiros e educacionais para os quais empreendemos tanto contato com os órgãos centrais da administração pública para busca de documentos oficiais relacionados diretamente à implantação e regularização do Programa ‘Bolsa Creche’ como também, para a realização de entrevistas semi-estruturadas, quanto consultas aos *sites* governamentais e ao Banco de Dados desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (Greppe) para a pesquisa “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo”, coordenada pela Profa. Dra. Theresa Adrião da qual esta dissertação é parte integrante.

3. Caracterização geral do município.

Piracicaba situa-se na região sudeste do Estado de São Paulo a uma distância de 170 Km da capital. Pelos dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2000, o município abrigava uma população de 329.158 habitantes, na última contagem realizada no ano de 2007, este número foi estimado em 358.108 representando um crescimento de 8,79% no intervalo de sete anos.

Seu primeiro povoado se instalou a 90 Km da foz do rio Piracicaba no ano de 1766, quando o então capitão geral de São Paulo, Dom Luis Antonio de Souza, designou Antonio Corrêa Pacheco para fazê-lo. O lugar já se encontrava habitado por posseiros e índios Paiaguás (TORRES, 2003).

O curso do rio em direção ao interior e não ao mar favoreceu a instalação de novos vilarejos nessa região do Brasil. O povoado, vinculado a cidade de Itu, recebeu primeiramente

o nome de Vila de Itu e foi oficialmente fundado em 1º de agosto de 1767. No dia 21 de junho de 1774, transformou-se em freguesia, desvinculando-se daquele município. A estimativa da população de Piracicaba segundo censo da época, era de 230 habitantes e constituía-se de índios carijós, escravos, mulatos, caboclos e brancos pobres. Sobreviviam da agricultura e da construção de canoas, as quais eram destinadas principalmente para Araraitaguaba, atual Porto Feliz. A produção de canoas entrou em decadência em meados de 1777, motivando a transferência do povoado para a margem esquerda do rio, cujas terras férteis favoreciam a exploração agrícola, principalmente, a de cana-de-açúcar (MALUF, 1988; TORRES, 2003).

O ciclo do açúcar no Brasil impulsionou o crescimento de engenhos de processamento de cana em Piracicaba. No ano de 1778, o povoado tinha três engenhos, em 1799 passou para nove e, posteriormente, no ano de 1896, para setenta e oito, fazendo com que o local se tornasse responsável por um quinto da produção da província de São Paulo. Em 10 de agosto de 1822, a freguesia teve seu nome modificado para Vila Nova Constituição em homenagem à promulgação da Constituição Portuguesa ocorrida no mesmo ano. A vila foi elevada à categoria de cidade em 1856, com uma população de aproximadamente vinte mil pessoas, das quais, segundo censo da época, treze mil estavam na zona rural, incluindo cinco mil escravos e, sete mil, na área urbana (MALUF, 1988; TORRES, 2003).

A Coroa Portuguesa concedeu o direito à Companhia Fluvial Paulista de estabelecer linhas de transporte fluvial pelo rio Tietê no ano de 1873, favorecendo sua ligação com outras localidades ribeirinhas da região. Tudo isso, somado ao advento da estrada de ferro Ituana, em 1877, possibilitou um maior desenvolvimento econômico para o local. O nome da cidade foi oficialmente mudado para Piracicaba, em 1877, por meio da Lei nº 21, de 13 de abril, sancionada pela Assembléia Provincial, indicada pelo então vereador Prudente de Moraes, cujo nome em tupi-guarani significava ‘lugar onde o peixe pára’ (TORRES, 2003).

A construção de um engenho central no ano de 1881 possibilitou um maior avanço na estrutura produtiva da cana-de-açúcar, pois era industrializada de forma centralizada com equipamentos mais modernos (TORRES, 2003).

A partir de 1883, algumas benfeitorias chegaram à população de Piracicaba como a iluminação pública. Em 1887, a água encanada e a telefonia pública. No início do século XX, a base da economia do município ainda era a agricultura, com destaque para o café e a cana-de-açúcar. Inseriu-se neste cenário a instalação de fábricas de acessórios para usinas, implantadas pelo Grupo Empresarial Dedini do ramo metalúrgico e siderúrgico (MALUF, 1988).

O fato de sua economia voltar-se para exploração agrícola favoreceu, segundo Herrmann (1995), a presença de grandes proprietários de terra. Impulsionada pelo programa Pró-Alcool, em 1975, a cana-de-açúcar ganhou ainda mais espaço na economia local ocupando, no ano de 1994, 85% da área cultivada no município. Paralelamente à influência do Pró-Alcool, seu processo de industrialização intensificou-se quando grandes indústrias de capital estrangeiro instalaram-se no município dentre elas estavam a Caterpillar, produtora de máquinas rodoviárias, a Phillips de eletro-eletrônicos e a White Martins produtora de gases industriais. (HERRMANN, 1995; DOMICIANO, 2006).

Na última pesquisa, em 2003, empreendida pelo Centro de Informática Agrícola da Escola Superior Agrícola Luiz de Queiroz (CIAGRI), da Universidade de São Paulo, o complexo industrial de Piracicaba estava formado por mais de cinco mil indústrias dos setores metalúrgico, mecânico, têxtil, alimentício e petroquímico, incluindo combustíveis, neste seguimento. Na agricultura, historicamente considerada forte para a economia local, destacava-se, ainda o cultivo da cana-de-açúcar além do café e da laranja (CIAGRI, 2008).

Nas tabelas que seguem observa-se que Piracicaba tem uma taxa de urbanização de 96,91%. De acordo com o último censo do IBGE (2000) o município alcançou um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,836, superior ao do Estado de São Paulo que, no mesmo período correspondia a 0,814, ficando na 22ª posição no ranking estadual e na 93ª no nacional. Na classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) este índice é considerado como indicador de um 'alto desenvolvimento'. A renda *per capita* apresentada na Tabela 3 correspondia em 2000, a 3,01 salários mínimos os quais, expressos no valor do mesmo ano, equivaliam a R\$ 454,51 e encontravam-se acima da média do Estado de São Paulo, que era de 2,92 salários (R\$ 440,92).

Sua extensão territorial em 2000 era de 1.312,30 Km², dos quais 87,95% pertenciam à área rural e 12,05% à urbana, ocupadas respectivamente por 10.839 e 340.076 habitantes mostrando uma concentração demográfica significativa na região urbana (IBGE, 2008). Até o ano de 2003, 784,47 Km² da área rural era utilizada para cultura agrícola sendo que deste total, 578 Km² aproveitavam-se para a cultura da cana-de-açúcar e o restante dividiam-se entre o cultivo do café, do milho, da laranja, do arroz, o plantel de gado bovino, a produção de leite e de mel de abelha (CIAGRI, 2008).

Tabela 1 – Território de Piracicaba

<i>Localização</i>	<i>Área (Km²)</i>	<i>Área Urbana Total</i>	<i>Área Rural Total</i>	<i>Densidade Demográfica</i>	<i>Distância Da Capital</i>
Região Oeste do Estado de São Paulo	1.312,30	158,06 Km²	1.154,24 Km²	250,83 hab/Km²	162 Km

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo/2000.

Tabela 2 – População de Piracicaba

<i>Total</i>	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>
329.158	162.433	166.725

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo/2000.

Tabela 3 – Indicadores gerais de Piracicaba em relação ao Estado de São Paulo

Indicador	Piracicaba	São Paulo
População Total (Censo 2000)	329.158	37.035.455
População Total (Contagem IBGE – 2007)	358.108	39.827.570
População Total (2008)	368.041	41.139.672
Grau de urbanização (em %) (2000)	96,42	93,41
IDHM (2000)	0,836	0,814
IRPS (Riqueza) 2004	51	52
IRPS (Longevidade) 2004	69	70
IRPS (Escolaridade) 2004	52	54
Taxa de Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos) (2007)	11,37	13,07
Renda <i>per capita</i> (em salários mínimos) (2000)	3,01	2,92
PIB (em milhões de reais) (2005)	5.761,76	727.052,82
PIB <i>per capita</i> (em reais correntes) (2005)	15.971,09	17.977,31
Participação do PIB no Estado (em %) (2005)	0,792482	100,000000

Legenda: IRPS: Índice Paulista de Responsabilidade Social (Riqueza considera: consumo de energia elétrica, rendimento médio no emprego formal e valor adicionado fiscal *per capita*; Longevidade considera: taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade perinatal, taxa de mortalidade-faixa de 15 a 39 anos e mais de 60 anos; Escolaridade considera: porcentagem de jovens de 15-17 anos que concluíram o Ensino Fundamental, porcentagem de jovens de 15-17 anos com pelo menos quatro anos de escolaridade, porcentagem de jovens de 18-19 que concluíram o Ensino Médio, porcentagem de crianças de 5-6 anos que frequentam pré-escola)

Fonte: Sistema Estadual de Análise de Dados, 2008.

3.1. Organização político-administrativa de Piracicaba.

O período definido para contextualizar o cenário político de Piracicaba (1997-2006) compreendeu dois mandatos completos dos governos municipais: de 1997 a 2000; 2001 a 2004 e os dois primeiros anos da gestão de 2005 a 2008. A estrutura administrativa da prefeitura durante todo esse período era composta por dezesseis Secretarias de Governo e três autarquias sendo estas: o Serviço Municipal de Água e Esgoto (SEMAE), o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP) e o Instituto da Previdência e Assistência Social dos Funcionários Municipais de Piracicaba (IPASP).

Piracicaba foi governada no período de 1997 a 2000 por Humberto de Campos, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo como vice-prefeito João Chaddad

do mesmo partido. O Secretário Municipal de Educação foi o professor da Escola Superior de Agricultura “Luis de Queiroz” (Esalq) Dr. Irineu Umberto Packer.

No exercício seguinte, 2001 a 2004, período em que se instituiu o Programa ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba, esteve a frente do executivo o prefeito José Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT), juntamente com seu vice João Amaurício Pauli, do Partido Verde (PV). O secretário de educação foi o professor e missionário Leopoldo Belmonte Fernandez.

Sucedeu a José Machado o prefeito Barjas Negri eleito no segundo turno das eleições de 2004, vinculado ao PSDB, assumindo o mandato, de 2005 a 2008, com seu vice Sérgio Pacheco do Partido Humanista da Solidariedade (PHS). Como Secretária da Educação nomeou a professora Giselda Lombardi Ercolim. Nas eleições de 2008, Barjas foi reeleito com 88,25% dos votos válidos. O prefeito de Piracicaba formou-se em Economia pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), realizou seu mestrado na Universidade de Campinas (UNICAMP), foi Secretário Municipal da Educação no governo do ex-prefeito João Herrmann Neto (1977-1982) e Secretário Municipal do Planejamento na gestão de Mendes Thame (1992-1996). Durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso ocupou a secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Auxiliou o então Ministro da Educação Paulo Renato na elaboração de trabalho³² que veio a justificar a criação do Fundef (OLIVEIRA, GANZELI, 2001). Posteriormente, foi secretário-executivo do Ministério da Saúde. No segundo semestre de 2002, com a saída de José Serra, então Ministro da Saúde, assumiu o Ministério. Em 2003, com a eleição de Geraldo Alckmin para governador do Estado, foi nomeado Secretário da Habitação.

Compunham a Câmara Municipal do último governo em destaque (2005-2008) dezesseis vereadores, sendo: quatro do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), um do Partido dos Trabalhadores (PT), dois do Partido Democrático Trabalhista (PDT), um do Partido Progressista (PP), dois do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), um do Partido Popular Socialista (PPS), um do Partido Republicano Brasileiro (PRB) e um do Partido da República (PR).

3.1.1. Quadro geral da organização da educação no município de Piracicaba

O Sistema Municipal de Ensino em Piracicaba, no período pesquisado (1997-2006), compreendia a Secretaria de Educação do Município de Piracicaba, o Conselho Municipal de

³² Ver “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”. Brasília, MEC/FNDE, 1996.

Educação, as instituições de ensino fundamental e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal e as criadas e mantidas pela iniciativa privada, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e a Conferência Municipal de Educação (Lei 5.684/06, Art. 42).

No ano de 2006, Piracicaba tinha sessenta e seis equipamentos de educação municipal dos quais onze atendiam exclusivamente a educação infantil, vinte e três ao ensino fundamental e trinta e um ao ensino infantil e fundamental (IPPLAP, 2008; SME, 2008). Além desses estabelecimentos, nove unidades isoladas³³ que até 2005 atenderam exclusivamente à pré-escola, foram vinculadas ao ensino fundamental tornando-se a etapa inicial deste ensino.

Todas as escolas públicas em Piracicaba a partir da aprovação do Decreto Municipal nº 11.326³⁴ de 10 de novembro de 2005, foram denominadas de Escolas Municipais (EM). Até então, prevalecia o texto do Decreto Municipal nº 8.136, de 21 de outubro de 1998, que definia as Escolas Municipais como aquelas localizadas em Piracicaba, mantidas pelo Poder Público Municipal e administradas pela Secretaria Municipal de Educação separando-as por tipo: Escola Municipal de Educação Infantil (Emei); Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef) e Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental (Emeif)³⁵ (PIRACICABA, 1998).

A redação do Decreto nº 11.326/05 manteve a definição de Escolas Municipais, porém, suprimiu os parágrafos que as diferenciavam por tipo de escola e alterou a faixa etária de atendimento. As EM passaram então a funcionar conforme a estrutura que segue, mantendo as seguintes etapas de escolaridade e modalidades de ensino:

- I – Educação Infantil – em Escolas Municipais, destinadas aos educandos de três meses a cinco anos³⁶;
- II – Ensino Fundamental – em Escolas Municipais, [incumbida dos] 5 (cinco) primeiros anos do ensino obrigatório, destinado a crianças a partir dos 6 (seis) anos completos ou a completar até a data atualmente fixada pela Secretaria Municipal de Educação, em função da demanda existente, conforme disposto na Lei Federal nº 11.114, de 16 de maio de 2005;
- III – Educação Especial – em Escolas Municipais, destina-se aos educandos portadores de necessidades educativas especiais. (PIRACICABA, 2005b)

³³ As unidades isoladas correspondem a salas de aula que mesmo pertencendo à prefeitura, não funcionam no interior de uma escola pública e sim em salas isoladas, são as chamadas classes vinculadas.

³⁴ O referido decreto alterou alguns dos dispositivos presentes nos decretos nº 8.136/98; 8.781/99 e 11.024/05.

³⁵ Para o nosso trabalho manteremos tal classificação quando nos referirmos às Escolas Municipais que atendam à educação infantil (Emeis), ao ensino fundamental (Emefs) e ao ensino infantil e fundamental (Emeif).

³⁶ As etapas de creche (0-3) e pré-escolas (4-5) funcionam em Piracicaba dentro de um mesmo equipamento público.

Quanto às classes de Alfabetização de Jovens e Adultos e Classes de Apoio à Educação Especial, o Art. 4º do decreto nº 11.326/05, admite que estas sejam mantidas em Escolas Municipais e, quando não for possível integrar estas crianças em classes comuns de ensino regular, serão atendidas em escolas ou serviços especializados (PIRACICABA, 1998, Decreto 8.136, Art. 7º, §3º).

De acordo com a última alteração introduzida pelo Decreto 11.326/05, a educação infantil organiza-se em dois ciclos, Ciclo Um (C1) e Ciclo Dois (C2), sendo o C 1 constituído de quatro etapas e o C 2 de duas, conforme especificado no Quadro 1 abaixo (PIRACICABA, 2005b, Art. 4º).

Quadro 1 – Critérios de agrupamento da Educação Infantil em Piracicaba

EDUCAÇÃO INFANTIL		
Ciclos	Idade*	Máximo de alunos por turma
Ciclo Um (C 1)		
1ª etapa – Berçário I	3 meses a 11 meses	7
2ª etapa – Berçário II	1 a 1 ano e 11 meses	7
3ª etapa – Maternal I	2 a 2 anos e 11 meses	14
4ª etapa – Maternal II	3 a 3 anos e 11 meses	15
Ciclo Dois (C 2)		
1ª etapa – Jardim I	4 a 4 anos e 11 meses	20
2ª etapa – Jardim II	5 a 5 anos e 11 meses	25

Fonte: a autora com base nos Decretos Municipais nº 8.136/98; 11.024/05 e 11.326/05.

* Idade a completar até junho do ano em andamento

O ensino fundamental regular também é organizado em Ciclos, com duração total de cinco anos, sendo o Ciclo 1 (C1) constituído pelos três primeiros anos de escolaridade com a denominação de Etapa Inicial, primeira e segunda etapas do Ciclo 1 (C1). O quarto e o quinto anos constituem o Ciclo 2 (C2) denominados de primeira e segunda etapa do referido Ciclo (PIRACICABA, 2005b, Art. 4º).

No ensino fundamental, ao final de cada etapa do C1 e primeira etapa do C2, a aprovação ou retenção do aluno decorrerá apenas da apuração da assiduidade e, ao final do C2, da apuração da assiduidade ou da avaliação de seu desempenho em quaisquer áreas do conhecimento (PIRACICABA. Decreto n. 8.781/99, Art. 1º).

Quadro 2 – Critérios de agrupamento do Ensino Fundamental em Piracicaba

ENSINO FUNDAMENTAL		
Ciclos	Idade*	Máximo de alunos
Ciclo Um (C 1)		
Etapa Inicial	6 anos	25
1ª etapa	7 anos	35
2ª etapa	8 anos	35
Ciclo Dois (C 2)		
1ª etapa	9 anos	35
2ª etapa	10 anos	35

Fonte: a autora com base nos Decretos Municipais nº 8.136/98; 11.024/05 e 11.326/05.

* Idade a completar até junho do ano em andamento.

No que diz respeito ao limite máximo de alunos por classe e/ou grupos, o decreto nº 8.136/98 prevê que a critério da SME e, excepcionalmente, o Diretor de escola poderá manter classes/grupos com número inferior ou superior ao limite já estabelecido (PIRACIABA, 1998, Art. 76).

Os docentes que atuam na educação infantil em Piracicaba são denominados de professores de educação infantil e professor de pré-escola, os que trabalham no ensino fundamental são os professores de ensino fundamental (PIRACIABA, 2005b, Art. 6º). O provimento dos cargos de professor ocorre exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos. Em Piracicaba coexistem distintos vínculos de trabalho. Conforme estudo de Denise Fujihara Piccoli (2008) o professor de ensino fundamental é contratado pelo regime celetista, já o da educação infantil é estatutário, embora, afirma a autora, as recentes contratações para os professores deste nível de ensino privilegiem o regime celetista.

As funções de coordenação pedagógica, de direção de escola, de supervisão escolar e de direção de departamento, são ocupadas por professores, titulares de cargo efetivo aos quais reservam-se a designação à função gratificada. Estes passam por um processo de seleção interna. As modalidades de seleção podem variar de função para função podendo ser: apresentação de currículo e proposta de trabalho somada a entrevista com comissão nomeada pelo prefeito; apresentação de currículo, proposta de trabalho, entrevista com comissão nomeada pelo prefeito e eleição na unidade escolar. Além disso, paralelamente a normatização estabelecida, pode ocorrer ainda à indicação (PICCOLI, 2008).

Piracicaba não tem Plano de Carreira implantado, pois não aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 11, de 6 de maio de 2004, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério, o Plano de Carreira e Salários.

3.1.2. O atendimento educacional piracicabano: um panorama geral do período investigado (1997 a 2006).

Nas tabelas a seguir apresentamos o quadro da oferta educacional no município de Piracicaba, no período de 1997 a 2006, segundo a modalidade e dependência administrativa. Para a construção dessas informações recorreremos ao Banco de Dados do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe) o qual utiliza como fonte de alimentação os dados do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). Como observaremos, na maioria das etapas de escolaridade ou modalidade de ensino não encontramos informações sobre matrículas nos anos de 1997 e 1998, portanto, não compõem os dados das tabelas.

Tabela 4 – Matrículas na educação infantil - Piracicaba (1997-2006)

Modalidade	Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Creche	Estadual	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
	Municipal	-	-	1.871	2.005	1.669	1.702	1.661	1.719	1.687	2.750
	Privada	-	-	763	1.108	1.306	1.264	1.799	2.218	2.252	1.651
Pré-escola	Estadual	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
	Municipal	5.357	4.619	5.170	5.173	5.605	5.862	5.712	5.690	5.161	3.597
	Privada	2.024	2.423	2.608	2.935	2.901	3.209	3.702	4.206	4.419	2.703

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

- Dados não disponíveis ou não encontrados

Como esperado, na oferta da Educação Infantil a rede Estadual manteve-se ausente no intervalo em destaque. Nas creches municipais, observamos que entre 1999 e 2000, houve uma ampliação de 7,16% no número de alunos matriculados. De 2000 para 2001, as matrículas decaíram 16,75% e depois mantiveram-se estagnadas até o ano de 2005 voltando a crescer 63,01% no último ano analisado. Referente às pré-escolas, houve também certo ‘congelamento’ nas matrículas até o ano de 2005 e um decréscimo da ordem de 30,30%, que pode, em parte, ligar-se à transferência das matrículas das crianças de seis anos para o ensino fundamental, exigência da lei 11.114, de 16 de maio de 2005, cujo processo de conformação se iniciou em 2005 no município de Piracicaba.

A tendência do ‘congelamento’ visualizado nas creches e pré-escolas públicas foi diagnosticada em estudo anterior (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006) como decorrente da implantação do Programa ‘Bolsa Creche’ em 2001 o qual, à época, agiu

ao mesmo tempo como um mecanismo indutor de vagas na rede privada e um limitador da rede pública.

Na rede privada, tanto nas creches, quanto nas pré-escolas o número de alunos atendidos ampliou-se. De 1999 a 2005, as matrículas das creches apresentaram um aumento de 195,15% perfazendo uma média anual de crescimento de 27,87%. Entre 2005 e 2006, houve um decréscimo de 26,68%, o equivalente a 601 matrículas. Na pré-escola, observamos essa mesma tendência de ampliação desde 1997 a qual alcançou um percentual de 118,33% ao final de 2005. Percebemos acentuada elevação a partir de 2002, ano inicial de operacionalização do Programa ‘Bolsa Creche’. Já no intervalo de 2005 para 2006, houve um declínio de 1.716 vagas (38,83%).

Na rede pública, parte da considerável ampliação nas matrículas de creche visualizada entre 2005 e 2006 correspondeu à criação desta etapa de escolaridade em quatro escolas municipais que atendiam a educação infantil e parte, à ‘contabilização’³⁷ de certa quantidade³⁸ de matrículas privadas pertencentes ao ‘Bolsa Creche’, como vagas públicas. Isso significa que algumas vagas do Programa ‘migraram’ tanto na contagem, quanto nos registros oficiais, para rede pública a partir do ano de 2006. Esse mesmo processo ocorreu com a pré-escola, entretanto, o fenômeno ficou menos observável em função da transferência do atendimento de seis anos para o ensino fundamental.

Transformar matrículas do Programa ‘Bolsa Creche’ em vagas públicas incorreu na queda das matrículas da rede privada. Nas creches, percebemos que de 2005 para 2006, o atendimento decresceu 26,68% e na pré-escola 38,83%. Parte do decréscimo nas matrículas de pré-escolas privadas também se relaciona à adequação à Lei 11.114/05.

Tabela 5 – Matrículas no ensino fundamental - Piracicaba (1997-2006)

Modalidade	Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EF I (1ª a 4ª)	Estadual	45.918	44.740	15.930	15.181	14.602	14.651	14.304	14.057	13.293	12.267
	Municipal	-	136	4.672	4.750	5.560	6.051	6.551	6.870	7.669	11.462
	Privada	-	-	0	3.785	3.747	3.744	3.838	3.932	3.955	4.146
EF II (5ª a 8ª)	Estadual	-	-	23.903	23.228	22.002	20.763	19.645	19.264	19.663	20.077
	Municipal	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
	Privada	-	-	0	3.955	4.071	4.231	4.288	4.225	4.237	4.183

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

- Dados não disponíveis ou não encontrados

³⁷ Este assunto será aprofundado mais à frente.

³⁸ Não foi possível precisar o número exato de matrículas do Programa contabilizadas na rede pública.

Na rede estadual, o total de matrículas da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental decaiu 73,28% nos últimos nove anos. Complementarmente, este atendimento ampliou-se na rede municipal em 145,33% de 1999 a 2006. Embora visualizemos uma tendência crescente de matrículas no ensino fundamental da rede municipal e seu consequente declínio no Estado, a presença deste ente federado é ainda bastante forte em Piracicaba.

No município, o último ano em destaque (2006) apresentou uma ampliação na quantidade de matrículas de 49,45% em relação ao ano anterior, fenômeno também ligado à lei 11.114/05 e ao ininterrupto e gradativo processo de municipalização iniciado no ano de 1998 o qual será abordado mais adiante.

As matrículas nas séries iniciais do Ensino Fundamental junto à esfera privada permaneceram constantes entre 2000 e 2005, se mantendo em uma média de crescimento de 0,739% ao ano. Entre 2005 e 2006, houve um crescimento de 4,82%, provavelmente, também em decorrência da lei 11.114/05. O atendimento das séries finais (5ª a 8ª) se manteve constante, ampliando-se em média 0,823% ao longo do período estudado.

Tabela 6 – Matrículas no ensino médio, na educação de especial e de jovens e adultos – Piracicaba (1997-2006)

Modalidade	Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensino Médio	Estadual	-	-	13.992	14.213	14.082	13.970	14.317	14.573	13.354	12.487
	Municipal	-	-	0	0	0	0	0	0	0	141
	Privada	-	-	3.250	3.987	3.179	3.142	3.238	3.164	3.082	2.812
Educação Especial	Estadual	-	-	237	251	305	251	224	153	154	174
	Municipal	-	-	30	0	0	0	0	0	0	0
	Privada	-	-	276	217	272	463	697	753	759	671
Educação de Jovens e Adultos	Estadual	-	-	6.460	8.168	9.622	4.774	4.905	5.209	4.177	4.077
	Municipal	-	-	1.326	1.525	1.138	1.482	1.210	2.024	1.188	967
	Privada	-	-	839	882	635	222	221	152	59	0

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

- Dados não disponíveis ou não encontrados

As matrículas do Ensino Médio na rede estadual mantiveram-se praticamente inalteradas entre 1999 e 2004. A partir de então, decaíram 14,31% nos dois últimos anos. A Educação Especial ofertada por esta rede decresceu 26,58% nos anos analisados, fato que se repetiu com a Educação de Jovens e Adultos a qual sofreu uma diminuição da ordem de 36,88% ao final do período analisado.

A oferta da Educação de Jovens e Adultos municipal também manteve-se em uma constante até o ano de 2003, ampliando-se em 67,27%, de 2003 para 2004 e decaindo 52,22%

nos dois últimos anos. Essa oscilação nas matrículas da EJA foi observada em diferentes municípios paulistas e pode, pelo menos em parte, ser atribuída à política de focalização de recursos no ensino fundamental introduzida pela implantação do Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), tendo em vista que a partir da implantação do mesmo, muitos municípios inseriram as matrículas da EJA no total de alunos do ensino fundamental regular para receberem maiores recursos do fundo (ADRIÃO; SILVEIRA, 2004).

O número de vagas no Ensino Médio junto à rede privada cresceu 22,67% de 1999 para 2000. Posteriormente, decaiu em média 4,21% ao ano resultando em uma diminuição de 438 matrículas no período citado. As matrículas da Educação de Jovens e Adultos decresceram significativamente de 1999 a 2005, até zerarem em 2006. Em contrapartida, a Educação Especial teve um crescimento de 143,11% ao longo desses anos, mostrando expressiva atuação da esfera privada no atendimento a esta modalidade de ensino.

3.2. Os recursos financeiros do município de Piracicaba: considerações sobre as receitas e os gastos educacionais no período pesquisado (1997 a 2006)³⁹.

Os dados financeiros apresentados neste item oferecem uma análise geral das receitas arrecadadas pelo município de Piracicaba nos anos de 1997 a 2006 e dos gastos realizados em educação no mesmo período. A composição das receitas e dos gastos se baseou respectivamente nos relatórios da *Evolução das Receitas* e nos *Balancetes das Despesas* da Secretaria de Educação, fornecidos diretamente pela Secretaria de Finanças do município. O primeiro documento trazia o valor das receitas arrecadadas mensalmente e o acumulado do ano de referência, o segundo, organizado por função, sub-função e elemento de despesa discriminava as fases das despesas – empenho, liquidação e pagamento⁴⁰ – no período de janeiro a dezembro de cada ano. Para realização das análises que seguem, utilizamos os

³⁹ Destacamos que o procedimento utilizado para composição e atualização dos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) baseou-se na metodologia desenvolvida no âmbito da pesquisa “Processo de implantação e impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2000)”, realizada no período de 1999 a 2002, coordenada pelo Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira.

⁴⁰ As despesas públicas passam por três fases: empenho, liquidação e pagamento. “O empenho é feito depois do encerramento de uma licitação, e em favor de um determinado fornecedor. É a garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços de que o bem adquirido ou serviço contratado será pago.” (WAGNER, 2001, p 56); Na liquidação confere-se se o bem adquirido ou o serviço prestado está em conformidade com o que fora contratado, mediante a apresentação formal de documentos comprobatórios como notas fiscais e faturas, em sendo assim, as despesas são lançadas no sistema de contas das prefeituras e o compromisso com o fornecedor é considerado ‘liquidado’. As despesas liquidadas constituem um compromisso financeiro certo, definitivo, para o órgão público não podendo ser canceladas; Para efetuar o pagamento, última fase da despesa, as prefeituras dependem do fluxo de caixa, ou seja, do saldo financeiro disponível, o que significa que, nem sempre uma despesa considerada liquidada, será paga imediatamente ou no vencimento previsto (WAGNER, 2001).

valores pagos os quais, foram indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os balancetes de Piracicaba apresentaram um nível de detalhamento das despesas por sub-função privilegiado, excetuando os referentes aos anos de 1997 e 1998, que traziam as informações bem mais genéricas e resumidas, entretanto, isso não prejudicou a composição e a análise dos dados uma vez que trabalhamos com o total dos valores pagos e ambos ofereciam tal informação. A dificuldade maior residiu na conciliação das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que será oportunamente comentada.

3.2.1. Perfil e análise das receitas arrecadadas em Piracicaba (1997 a 2006).

A Tabela 7, da página seguinte, mostra que o total das receitas de impostos próprios do município de Piracicaba elevou-se em 82,91% na série histórica analisada. No Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) observamos um acréscimo na sua arrecadação da ordem de 15,89% no período em destaque. No Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) verificamos que de 2001 a 2006, a arrecadação ampliou-se em 49,01%. Excetuando o ano de 1997, não localizamos o valor do IRRF em separado no Resumo Geral da Receita até o ano 2000. Sobre o Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis – Inter Vivos (ITBI) houve também um crescimento na arrecadação da ordem de 101,24% assim como do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) que foi de 60,21% no período de 1997 a 2006.

Como se sabe, à receita de impostos acrescenta-se, além das provenientes de transferências do Estado e da União, a de multas e juros de mora e da dívida ativa de impostos (LDB 9394, art. 68, inciso II). Em Piracicaba, verificamos um decréscimo de 99,55% no valor das multas arrecadadas e um incremento de 32,27% na receita da dívida ativa.

Tabela 7 – Total das receitas de impostos próprios arrecadados – Piracicaba (1997 – 2006)

Cód. Receita	Impostos Próprios	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1112.02.00	Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU	30.041.874,43	27.565.512,16	25.853.121,09	32.007.670,64	27.731.735,33	29.532.985,34	31.774.772,94	33.053.556,10	34.320.998,35	34.816.751,88
1112.04.00	Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	47.742,19	0,00	0,00	0,00	9.143.282,46	8.705.635,42	9.843.306,66	12.012.975,40	13.378.710,45	13.624.469,85
1112.08.00	Imposto sobre transferência Inter-Vivos – ITBI	2.987.417,83	3.481.140,17	3.111.295,92	3.872.118,25	4.046.521,67	4.188.687,76	2.210.062,31	3.207.956,77	4.504.117,31	6.011.792,36
1113.05.00	Imposto s/ Serviço de qualquer Natureza – ISS	31.896.967,67	33.520.114,35	30.006.845,29	27.443.979,53	33.281.805,06	29.358.066,59	30.652.506,03	40.460.325,45	44.395.936,59	51.100.649,88
1911.00.00	Multas e Juros Mora (Impostos)	0,00	0,00	152.422,15	214.519,97	110.489,91	142.191,79	25.402,94	56.623,66	151.431,30	687,18
1931.00.00	Receita da Dívida Ativa (Impostos)	0,00	0,00	10.047.536,20	12.094.209,51	9.506.019,28	6.945.867,86	9.495.588,58	13.660.939,01	12.354.730,38	13.290.106,65
	TOTAL	64.974.002,12	64.566.766,68	69.171.220,65	75.632.497,90	83.819.853,71	78.873.434,76	84.001.639,46	102.452.376,39	109.105.924,38	118.844.457,80

Fonte: PIRACICABA. Secretaria de Finanças. Evolução das Receitas (1997 a 2006).

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Para composição do valor mínimo previsto a ser aplicado em educação, às receitas próprias dos municípios incorporam-se às transferências provenientes do Estado e da União que tenham como origem os impostos⁴¹. Em Piracicaba, o Art. 257, da sua LOM fixou o mínimo de 25% para se gastar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em consonância com os Arts. 70 e 71 da LDB 9.394/96. Na Tabela 8, ao observarmos o repasse realizado pela União, percebemos um decréscimo de 14,59% ao longo do período estudado (1997 a 2006). Referente às transferências do Estado, visualizamos uma constante nos valores repassados, exceto nos anos de 1999 e 2003 em que notamos um decréscimo e, em 2006, que houve uma ampliação mais significativa. Ao final da série histórica, verificamos um aumento de 39,94% nos valores transferidos pelo Estado. Na somatória geral dessas receitas houve um declínio no intervalo de 1997 a 1999 de 2,81%. De 2000 a 2006, tal valor ampliou-se em 37,58% sendo que o total das receitas próprias somadas às transferências da União e do Estado aumentou em 50,85% na série histórica analisada.

Os dados da Tabela 9 mostram que a participação da União e do Estado em relação ao total das receitas municipais, representou uma parcela significativa na composição dos recursos a serem gastos com educação, perfazendo uma média de 67,13% de 1997 a 2006. O percentual de participação de Piracicaba correspondeu a uma média de 32,87%, o que indica certa capacidade orçamentária em relação à maioria dos municípios brasileiros, os quais não chegam a arrecadar 10% de sua receita total com impostos próprios (OLIVEIRA, R., 2007, p. 86). Observamos também no período analisado (1999 a 2006) que o percentual de participação do município aumentou enquanto que o da União e do Estado diminuiu.

⁴¹ Conforme previsto pela LDB 9.394/96 (Art. 68, inciso II).

Tabela 8 – Resumo da receitas próprias e de transferências – Piracicaba (1997-2006)

Receitas que compõem MDE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impostos Próprios	64.974.002,13	64.566.766,68	69.171.220,65	75.632.497,90	83.819.853,71	78.873.434,76	84.001.639,46	102.452.376,39	109.105.924,37	118.844.457,80
Transfs. da União	35.584.173,48	36.277.601,12	33.417.647,21	31.714.561,09	33.806.622,94	28.464.231,81	25.153.588,10	25.661.526,26	29.523.642,02	30.392.677,89
Transfs. do Estado	127.871.991,67	129.125.123,30	117.274.982,90	135.434.383,29	142.650.478,82	135.444.156,54	131.889.471,92	148.722.074,14	162.034.925,51	178.948.755,05
TOTAL	228.430.167,28	229.969.491,11	219.863.850,77	242.781.442,28	260.276.955,48	242.781.823,12	241.044.699,47	276.835.976,79	300.664.491,91	328.185.890,74

Fonte: PIRACICABA. Secretaria de Finanças. **Evolução das Receitas (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Tabela 9 – Percentual de receitas próprias e de transferências em relação ao total das receitas municipais – Piracicaba (1997-2006)

Total	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receitas próprias %	28,44	28,08	31,46	31,15	32,20	32,49	34,85	37,01	36,29	36,21
Transferências %	71,56	71,92	68,54	68,85	67,80	67,51	65,15	62,99	63,71	63,79

Fonte: A autora com base no Resumo Geral da Receita (1997 a 2006) de Piracicaba.

Os dados da Tabela 10 a seguir, indicam que Piracicaba mais contribuiu do que recebeu recursos do Fundef, caracterizando assim uma ‘perda’ com o Fundo. Todavia, observamos também, que os valores recebidos têm-se ampliado ao longo do período analisado, com maior ênfase em 2005 e 2006, condição que corresponde na mesma época, ao crescimento no número de matrículas no ensino fundamental (49,45%), conforme apresentado na Tabela 5.

Tabela 10 – Recebimento e contribuição dos recursos do Fundef – Piracicaba (1997–2006)

RECURSOS DO FUNDEF	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RECEB. DO FUNDEF	0,00	0,00	2.131.658,65	7.682.880,87	8.432.858,85	9.701.363,45	9.916.035,32	11.977.229,28	13.471.314,94	16.411.769,72
CONTRIB. AO FUNDEF	0,00	17.902.176,31	18.490.115,24	20.674.352,10	22.784.998,82	21.296.125,24	20.009.984,53	22.317.286,91	24.450.642,61	26.294.799,61
DIFERENÇA ENTRE O RECEBIDO E O ENVIADO	0,00	-17.902.176,31	-16.358.456,59	-12.991.471,23	-14.352.139,97	-11.594.761,79	-10.093.949,22	-10.340.057,63	-10.979.327,68	-9.883.029,88

Fonte: PIRACICABA. Secretaria de Finanças. **Evolução das Receitas (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

3.2.2. Análise dos gastos com Educação no município de Piracicaba.

Embora este trabalho tenha como foco de análise a educação infantil, na apresentação dos gastos na função Educação optamos por desmembrar os valores das sub-funções educação infantil e ensino fundamental, bem como caracterizar como *outros* os demais gastos. Para composição dos valores expressos na Tabela 11 consideramos todas as despesas com EDUCAÇÃO declaradas pelo município em seus balancetes. Aquelas referentes aos gastos em MDE, em conformidade com o artigo 70 da LDB 9.394/96, foram alocadas na Tabela 12.

A Tabela 11, da página seguinte, indica que o gasto total na função Educação no município de Piracicaba, embora desigualmente distribuído no período, ampliou-se em 126,37% entre 1997 e 2006, uma média anual de crescimento da ordem de 12,64%. De 2005 para 2006 esses valores cresceram 19,85%, ao verificar os balancetes oficiais do município encontramos em 2006, o gasto de R\$ 4.926.131,01, referente à Secretaria da Assistência e Bem Estar Social, alocado às despesas da SME. Também observamos, neste mesmo ano, que o elemento de despesa “3.3.90.37 – *Locação de mão-de-obra*⁴²” teve um acréscimo de R\$ 2.354.938,45⁴³ em relação ao ano anterior. Tais valores podem ter influenciado no aumento dos gastos com Educação em 2006.

Na educação infantil e no ensino fundamental, os valores também cresceram, respectivamente, 76,35% e 98,80% entre 1998 e 2006. Ressaltamos que a ampliação nos valores do Fundef recebidos pelo município, conforme destacamos anteriormente, não se refletiu da mesma maneira no investimento ao ensino fundamental.

⁴² De acordo com o Manual de Despesa Nacional, Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 2008, as despesas computadas nesse item se referem às despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado (p. 47).

⁴³ Destacamos que o referido valor estava computado nas despesas da sub-função Educação Infantil.

Tabela 11 – Gastos totais na função Educação – Piracicaba (1997-2006)

SUB-FUNÇÃO	1997 ⁴⁴	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educação Infantil	-	15.441.195,52	19.257.837,95	16.036.972,08	16.864.342,75	19.482.626,17	22.256.155,08	26.391.864,27	23.820.944,72	27.231.008,00
Ensino Fundamental	-	24.017.611,17	25.087.616,38	38.154.363,61	43.298.302,23	24.518.429,52	23.961.541,83	29.873.435,82	29.068.329,55	35.919.728,84
Outros	-	7.846.051,39	8.436.242,84	8.832.689,43	7.843.067,84	9.749.129,41	9.155.884,55	9.353.332,82	10.471.006,35	12.783.788,57
TOTAL	33.545.030,16	47.304.858,08	52.781.697,17	63.024.025,12	68.005.712,82	53.750.185,10	55.373.581,46	65.618.632,91	63.360.280,62	75.934.525,41

Fonte: PIRACICABA. Secretaria de Finanças. **Balancete da Despesa (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

- Dados não encontrados.

⁴⁴ No ano de 1997 as despesas não se encontravam desagregadas nos balancetes das despesas de Piracicaba.

A seguir, encontram-se os gastos totais em MDE compostos a partir dos montantes declarados nos balancetes oficiais do município. Para efeito de cálculo, consideramos o previsto no art. 70 e excluímos o que determina o art. 71 da LDB 9.394/96. A maior dificuldade na composição destes gastos se referiu a identificação dessas despesas previstas e não previstas pela LDB, dada suas descrições genéricas. Em Piracicaba, foi possível identificar e excluir: despesas com merenda, assistência médica-odontológica, subvenções sociais (pagamento zeladores – EF), contribuições à fundação municipal de ensino (cultura, rádio educativa FM) e apoio caracterizado por assistência social. Destaca-se que no ano de 1997, o balancete da despesa não trazia os valores desagregados em função e sub-função, estes apresentavam o total geral do elemento de despesa, por departamento, assim dividido: Gabinete do Secretário; Departamento de Educação; Departamento de Apoio ao Educando e Serviços de Tecnologias Educacionais.

Conforme veremos, Piracicaba não cumpriu o mínimo previsto pela sua LOM na série histórica analisada (1997 a 2006). Dado confirmado pelos pareceres desfavoráveis às contas municipais emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE) para todo período acima destacado, embora, dentre tais pareceres, identificamos que os referentes aos anos de 2002, 2003 e 2004 não estavam diretamente relacionados à aplicação mínima no ensino, mas aos déficits municipais⁴⁵. Nestes anos Piracicaba tinha, segundo parecer do TCE, aplicado respectivamente 26,28%, 25,99% e 25,52% no ensino. A esse respeito informamos que os valores declarados por Piracicaba ao TCE corresponderam aos empenhados e não aos pagos, opção adotada para a análise financeira deste trabalho. Sobre esse assunto Carmem Lucia Furrer A. Wagner (2001, p.57) comenta,

A princípio, as despesas realmente pagas ou pelo menos as liquidadas, é que deveriam constituir, ou melhor, servir de base para o cálculo dos 25%. O gasto em MDE deve ser apurado pelo *regime de caixa* e não pelo *regime de competência*, ou seja, ao que foi efetivamente desembolsado e não ao que foi contratado no ato do empenho das dotações.

De acordo com a autora, os valores empenhados e não pagos até 31 de dezembro são inscritos em restos a pagar, os restos a pagar não processados e, portanto, não pagos, podem novamente ser empenhados no ano em vigor, o que significa que um mesmo bem ou serviço pode ser duplamente contabilizado nas despesas com ensino (WAGNER, 2001).

Normalmente, o TCE analisa as contas do município com base nos valores empenhados e não, pagos ou liquidados, por isso, o percentual apresentado como MDE pode

⁴⁵ Os gastos do município superaram a arrecadação de impostos.

diferenciar-se do realmente aplicado. A esse respeito, vale lembrar que estudos têm indicado a presença e uso de diferentes metodologias para a composição e verificação dos gastos em educação gerados, inclusive, por entendimentos diferenciados por parte dos distintos Tribunais de Contas (DAVIES, 2001).

Tabela 12 – Gastos totais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Piracicaba (1997-2006)

MDE	1997 ⁴⁶	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educação Infantil	-	15.441.195,53	19.257.837,95	16.036.972,08	16.864.342,75	19.482.626,17	20.744.870,71	24.886.586,39	22.399.733,89	27.231.008,00
Ensino Fundamental	-	6.115.434,86	5.408.929,90	12.093.820,44	13.396.389,39	11.524.764,95	7.716.052,81	9.606.608,94	10.546.672,39	12.157.265,29
EF – Gastos com Recursos do Fundef	-	0,00	0,00	4.186.493,96	5.362.062,73	5.666.200,92	7.737.513,62	9.922.525,42	9.447.714,71	16.089.313,66
Contribuição Fundef	-	17.902.176,31	18.404.571,30	20.644.122,26	21.314.501,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Educação Especial	-	0,00	0,00	10.628,46	0,00	49.458,69	34.977,51	56.467,52	53.521,87	66.931,62
EJA	-	0,00	59.711,01	824,75	293,92	561.085,99	575.797,36	592.755,04	472.607,65	595.404,31
Apoio (transporte, formação profs.)	-	7.388.565,56	0,00	0,00	0,00	4.319.014,54	3.818.681,89	3.891.863,20	3.812.078,60	2.833.621,01
‘Perda’ com Fundef	-	0,00	0,00	0,00	0,00	13.977.840,35	11.171.122,41	11.069.573,58	11.698.803,26	10.627.314,92
TOTAL GASTO MDE	33.545.030,16	46.847.372,25	43.131.050,17	52.972.861,95	56.937.590,10	55.580.991,61	51.799.016,31	60.026.380,09	58.431.132,37	69.600.858,82
TOTAL REC. + TRANSF.	228.430.167,28	229.969.491,11	219.863.850,77	242.781.442,28	260.276.955,48	242.781.823,12	241.044.699,47	276.835.976,79	300.664.491,91	328.185.890,74
%	14,69	20,37	19,62	21,82	21,88	22,89	21,49	21,68	19,43	21,21

Fonte: PIRACICABA. Secretaria de Finanças. **Balancete da Despesa (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

- Dados não encontrados.

⁴⁶ No ano de 1997 as despesas não se encontravam desagregadas nos balancetes das despesas de Piracicaba.

3.3. Breve histórico da educação no município de Piracicaba: tradição e desafios.

Piracicaba teve sua primeira escola pública em 13 de fevereiro de 1826. Segundo Adilson Maluf (1988), os dados publicados em 1836 sobre a Província de São Paulo apontavam que dos 10.291 habitantes, 3,8% encontravam-se alfabetizados, o equivalente a trezentos e noventa e cinco pessoas. Esses números ficavam atrás somente da capital que no mesmo período tinha 1.009 pessoas sabendo ler e escrever, isto é, 4,6% de sua população. Em 1911, já com 46 mil habitantes, ocupava o quinto lugar em educação entre os municípios do estado de São Paulo, com quarenta escolas mantidas pelo governo do estado. De acordo com Maluf (1988), esta situação só foi alcançada devido a atuação dos republicanos, hegemonizados pelo Partido Republicano Paulista com forte presença na região, que chegaram a destinar 17% do total do orçamento do município para financiar a ampliação das escolas estaduais.

Segundo o autor, à rede particular o governo local destinava a mesma importância em relação a sua expansão. No início do século XX, dois colégios poderiam ser destacados como ‘símbolos’ do ensino privado, o Colégio Nossa Senhora da Assumpção e o Colégio Piracicabano. O primeiro foi dirigido por freiras da Congregação de São José até meados de 1987, quando entregaram a direção para padres salesianos do Colégio Dom Bosco que até então fora só para meninos. Já o Colégio Piracicabano, deixou de ser uma escola secundária em 1964, quando transformou-se em faculdade com cursos de Administração de Empresas e Economia. No ano de 1974, tornou-se a Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep) expandindo seus cursos. Posteriormente, criou dois *campis*, um no Taquaral, em Piracicaba e o outro, em Santa Bárbara d’Oeste (MALUF, 1988).

No município de Piracicaba, a educação ocupou historicamente uma posição de destaque, principalmente, na oferta da educação infantil, resultado das lutas sociais iniciadas na década de 1970 pela classe média organizada que pleiteava junto ao poder local a instalação de equipamentos sociais e medidas de melhorias nos bairros onde moravam, dentre as quais se destacava a construção de escolas de educação infantil (HERMANN, 1995). Ressaltamos que durante este período, a ditadura militar, mesmo que em queda, ainda se fazia presente em todo Brasil.

Até meados de 1977, apenas duas creches municipais ofereciam o atendimento à criança de três a sete anos e encontravam-se, como na maior parte dos municípios, sob a responsabilidade do Departamento de Promoção Social da Coordenadoria do Bem Estar Social, vinculado à Secretaria da Saúde. A terceira creche existente no período foi construída

pelo Grupo Empresarial Dedini⁴⁷ e estava sob a responsabilidade da Sociedade Amigos da Vila Rezende (SAVRE) fruto de suas reivindicações junto à administração local. Os demais atendimentos estavam restritos à caridade resultante de trabalho de entidades filantrópicas e a cargo da Secretaria de Promoção Social (HERRMANN, 1995, p.56).

Entretanto, em função das lutas sociais empreendidas na época, a materialização do atendimento às demandas populares veio com a construção de três Centros Polivalentes de Educação e Cultura (Cepec), durante a primeira gestão de João Hermann Neto (1977-1982), do Movimento Democrático Brasileiro (MDB⁴⁸). Cada unidade dos Cepecs atendia à seguinte faixa etária: berçário de 3 meses a 2 anos; creche de 2 a 6 anos; ensino pré-escolar de 6 a 7 anos; educação complementar de 1º grau para crianças de 7 a 12 anos que cursavam o ensino regular desse nível. Nesse último caso, as crianças frequentavam os Cepecs no período oposto ao da escola regular e as atividades objetivavam a complementação dos estudos a fim de elevar o rendimento escolar dos alunos. Os demais atendimentos se realizavam em período integral (CUNHA, 2005).

A seleção das crianças para o Cepec era designada pela Secretaria Municipal de Educação a uma comissão de pais ou comissão de creche. Os critérios eram preestabelecidos e também elaborados em conjunto com os moradores e variavam entre: mães que trabalhavam fora, tempo de moradia da família no bairro e renda *per capita*. A lista de espera por vagas também era administrada por uma comissão de mães (CUNHA, 2005; FARIA; MELLO, 1995; REVISTA ANDE, 1981).

Nesse sentido, a experiência procurou manter como referência, o atendimento como um direito tanto da mãe, quanto da criança. Para o grupo que coordenava a experiência na época estava claro que o acesso ao Cepec era um direito de toda criança, entretanto, “[...] a mulher trabalhadora foi priorizada na ambiguidade perversa das condições do país e na impossibilidade do município universalizar o atendimento.” (FARIA; MELLO, 1995, p. 141).

A instituição dos Cepecs representou também uma inovação no campo educacional somente generalizada para outros sistemas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Art. 42). Tratava-se da subordinação das creches e pré-escolas ao setor educacional, no caso de Piracicaba, à Secretaria Municipal de Educação⁴⁹, criada e desvinculada da Secretaria da Saúde, em 1977. (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006; FARIA, 2005)

⁴⁷ Forte grupo empresarial instalado em Piracicaba no início do século XX do ramo metalúrgico e siderúrgico.

⁴⁸ Posteriormente denominado PMDB.

⁴⁹ À frente da SME na época encontrava-se Barjas Negri, atual prefeito do município.

Conforme Ana Lúcia Goulart de Faria e Suely Amaral Mello (1995), naquele momento de construção conjunta dos Cepecs, lutava-se por uma rede pública de creches e por creches de empresa, as alternativas como creches domiciliares, conveniadas e filantrópicas mantidas com verbas públicas não eram bem vistas pelo movimento.

Dada sua organização popular, Luis Antonio Cunha (2005) destacou Piracicaba como modelo de experiência democratizante no período de 1977 a 1983, favorecida por uma administração pública mais democrática, principalmente no que se referia às políticas educacionais.

Nas eleições municipais de 1982 a experiência do Cepec foi descontinuada. O novo prefeito eleito, embora do mesmo partido político, “não tinha os mesmos compromissos político-ideológicos que o do prefeito anterior” (CUNHA, 2005, p. 118). Em decorrência, a experiência, cuja ênfase recaía sobre a generalização do ensino público e a democratização da educação no sentido de fazê-la acessível e de boa qualidade para as crianças e os jovens das classes populares, foi desconstruída no que tinha de pioneira e o atendimento foi se incorporando aos padrões comuns de oferta ao pré-escolar existentes no país (CUNHA, 2005, p. 108).

Nesse sentido lamenta Suely Amaral Mello (2001, p. 232), “tivesse a experiência de Piracicaba continuado seu desenvolvimento com as diretrizes que marcaram seu início, seria hoje, certamente, uma referência na discussão sobre a educação da infância [...]”

Apesar disso, podemos dizer que a experiência dos Cepecs⁵⁰ inaugurou a expansão do atendimento público em creches e pré-escolas no município. Em outras gestões, construíram-se equipamentos escolares, no entanto, na maioria das vezes, os governantes em exercício privilegiaram a abertura de vagas nas pré-escolas o que aumentava consideravelmente a demanda por creches.

Obviamente que Piracicaba não conseguiu atender de forma satisfatória toda demanda existente para a faixa etária, mas diferenciou-se de muitos municípios brasileiros que buscaram a ampliação de vagas na educação infantil, não pela construção de creches diretas, mas pelo estabelecimento de convênios com instituições privadas de caráter filantrópico, comunitário e ou confessional.

Legalmente, a prioridade existente no atendimento à educação infantil foi mantida pela Lei Orgânica do município (LOM)⁵¹ contradizendo o que impôs a Emenda Constitucional nº

⁵⁰ Os Cepecs foram constantemente renomeados. Receberam o nome de Centros Educacionais e Creches (CECs); Instituto de Educação Infantil (IEIs) (HERMANN, 1995).

⁵¹ Lei Orgânica Municipal sancionada em 1º de agosto de 1996 e revisada em 2002.

14, de 12 de setembro de 1996, que focalizou esta primazia no ensino fundamental. De acordo com a LOM,

O Município responsabilizar-se-á, prioritariamente, pelo ensino pré-escolar de zero a seis anos, só podendo atuar nos níveis mais elevados quando a demanda naquele nível estiver plena e satisfatoriamente atendida do ponto de vista qualitativo e quantitativo. (PIRACICABA, 2002, Art. 256; §1º, p. 111).

Quantitativamente Piracicaba não alcançou o atendimento das crianças menores de sete anos em creches e pré-escolas como especificado na sua Lei Orgânica, porém teve que adequar-se à obrigatoriedade, tanto da oferta do ensino infantil, quanto do fundamental, prevista pela CF/88 e pela LDB 9.394/96, instituindo-a por meio da Lei Municipal nº 5.684, em 06 de janeiro de 2006⁵².

Como na grande maioria dos municípios paulistas, até o ano de 1998 o cenário da oferta educacional em Piracicaba se voltava exclusivamente para a educação infantil e de jovens e adultos, ficando o ensino fundamental sob a responsabilidade do governo estadual. Desde os anos de 1980, atuava em programas específicos como merenda escolar, transporte, construção escolar em parceria com o governo do Estado, variando sua participação conforme os programas estaduais e as administrações locais (OLIVEIRA; GANZELI, 2001). Porém, esse quadro de oferta de vagas no município se modificou com as alterações legais decorrentes da EC-14/96 que, dentre outras medidas, introduziu o Fundef contribuindo para que sua preocupação se voltasse também para o ensino fundamental.

Para Cleiton de Oliveira e Pedro Ganzeli (2001), a filiação partidária do prefeito da época, pertencente ao PSDB, mesmo partido do governo estadual e federal, somada à possibilidade de ‘captar’ recursos do Fundef contribuíram para a decisão de municipalizar o ensino fundamental em Piracicaba.

Piracicaba iniciou o processo de municipalização⁵³ do ensino fundamental em 1998, sinteticamente, da seguinte forma: em 1998, optou por municipalizar duas escolas rurais estaduais. No ano seguinte, outras cinco escolas rurais estaduais que restaram somando-se à elas, duas outras construídas pelo município. Para o ano de 2000, a prefeitura construiu três escolas e assumiu outras duas estaduais. Em 2001, mais duas escolas estaduais foram

⁵² A Lei 5.684/2006 revogou a Lei 4.600, de 28 de dezembro de 1998.

⁵³ De acordo com Oliveira e Ganzeli (2001) a prefeitura deu continuidade à municipalização pelos seguintes motivos: pressões políticas, considerando a posição partidária da administração municipal na época (PSDB); a situação criada com a extinção das escolas rurais na medida em que todas foram municipalizadas e as verbas destinadas ao Fundef que o município passou a ‘perder’. (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p.134)

assumidas, totalizando dezesseis Escolas Municipais que atendiam ao ensino fundamental⁵⁴ (OLIVEIRA C.; GANZELI, 2001, p.131).

Cabe destacar que embora o município tenha assumido essa etapa de escolaridade não o fez completamente, este atendimento coexiste em escolas estaduais e municipais, sendo este último responsável pelas quatro primeiras séries do ensino fundamental.

A incorporação do ensino fundamental à rede municipal de Piracicaba trouxe implicações de ordem financeira, que afetaram diretamente a oferta da educação pública local levando à redução no atendimento da educação infantil com a extinção de trinta e cinco classes de período integral nas pré-escolas no ano de 2000 (OLIVEIRA, C.; GANZELI, 2001).

A expansão do ensino fundamental em detrimento da educação infantil evidencia-se também quando observamos o aumento gradativo do número de equipamentos escolares que oferecem aquela etapa de escolaridade paralelamente ao ‘congelamento’ na educação infantil, conforme apresentado na Tabela 13, a seguir.

Tabela 13 – Equipamentos escolares de ensino fundamental e educação infantil

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EMEF	--	2	9	14	16	17	17	19	19	23
EMEI	--	--	--	--	11	12	11	11	11	11
EMEIF	--	--	--	--	29	29	30	30	31	31
Pré-Escola	--	--	--	--	13	13	14	14	9	9

Fonte: Secretaria Municipal de Educação; IPPLAP, 2008

Legenda: EMEF - Escola Municipal Ensino Fundamental; EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil; EMEIF – Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Obs.: As Pré-Escolas atendem exclusivamente crianças na faixa etária dos seis anos e estão vinculadas ao ensino fundamental.

-- Dados não disponíveis.

A estagnação das matrículas na educação infantil pública e seu considerável aumento no ensino fundamental, analisadas no início deste capítulo, também comprovam a prioridade educacional do município pós 1998. Com efeito, esse quadro de inversão de prioridades em Piracicaba fez com que os investimentos na educação infantil e na educação de jovens e adultos, há muito tempo sob a responsabilidade deste ente federado, se reduzissem abruptamente.

À época da municipalização, o então Secretário de Educação de Piracicaba Antonio Carlos Copatto, afirmou por meio da mídia local que manteria o ensino infantil dentro das

⁵⁴ Em virtude da indisponibilidade dos dados, de 2002 a 2006 não foi possível precisar se as escolas foram construídas pelo município ou repassadas pelo governo estadual.

possibilidades do município (PICCOLI, 2008). Ao que parece, a posição do então Secretário desconsiderava o inciso IV, do artigo 208 da CF/88 “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988), o que significa dizer que sua oferta não é facultativa, o município tem, obrigatoriamente, que fornecê-la a todo demandante, a este sim cabe a não-obrigatoriedade da matrícula.

Essa perspectiva do direito, alcançada pela educação infantil, tem permitido, inclusive, ações do Ministério Público (MP) relativas à exigência da garantia de tal direito por parte dos municípios (SILVEIRA, 2006). Em Piracicaba, a Promotora da Infância e da Juventude vem, desde 2000, impetrando Mandado de Segurança e instaurando Inquérito Civil à Secretaria Municipal de Educação para garantir às crianças o direito à vaga na educação infantil (MIZUKI; SILVEIRA, 2009).

Caracterizado o cenário da educação no município, apresentaremos nos itens a seguir a estratégia adotada por Piracicaba para expandir o atendimento à educação infantil, materializada na criação do Programa ‘Bolsa Creche’. Destacaremos as justificativas do poder público local para a implantação do Programa, as características legais, a oferta da educação infantil, antes e depois do Programa nas redes pública e privada e os gastos empreendidos pela prefeitura com a parceria.

3.4. O Programa ‘Bolsa Creche’ no município de Piracicaba: da discussão à implantação.

O ‘Bolsa Creche’ foi instituído no município paulista de Piracicaba, em 19 de dezembro de 2001, por meio da Lei Municipal nº 5.081/01⁵⁵. Esta lei permitiu ao poder público local firmar convênio⁵⁶ com Entidades Filantrópicas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e Escolas Privadas de Educação Infantil, destinando a estes estabelecimentos o pagamento de um valor *per capita* para cada criança que não obteve vaga em escolas de educação infantil da rede pública e foi encaminhada e matriculada em um dos estabelecimentos credenciados ao Programa (DOMICIANO, 2006). Embora este Programa

⁵⁵ A lei que materializou o ‘Bolsa Creche’ (5.081/01) em Piracicaba foi revogada pela Lei Municipal nº 5.684, em 5 de janeiro de 2006, a qual passou a disciplinar as atividades, os programas e as iniciativas educacionais no município sem, contudo, alterar nenhum dispositivo legal relacionado ao ‘Bolsa Creche’, fato que ocorreu em 2007 com a promulgação da Lei Municipal nº 6.133, em 17 de dezembro de 2007.

⁵⁶ Esclareceremos este conceito no item referente à caracterização legal do Programa.

tenha recebido o nome⁵⁷ de ‘Bolsa Creche’, financia toda a educação infantil, o que compreende creche e pré-escola.

Frente à gestão do município encontrava-se o então prefeito José Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT) o qual, segundo depoimento do Secretário de Educação do período, Sr. Leopoldo Belmonte, viu-se diante de um impasse a ser resolvido quando assumiu a prefeitura no início do mesmo ano: o elevado número de crianças, na faixa etária de zero a seis anos, que compunham a ‘lista de espera’⁵⁸ para matrícula na rede municipal. Na época, este número correspondia a 4.099 crianças que aguardavam por uma vaga nas escolas públicas (BELMONTE, 2005; DOMICIANO, 2006).

Com o intuito de atender esta demanda reprimida e diminuir a ‘lista de espera’ na Educação Infantil o poder público acreditava que uma provável ‘solução’, rápida e emblemática, pudesse partir da ‘união de forças’ entre a prefeitura e a iniciativa privada. Primeiro, por entender que

[...] a sociedade civil, tanto filantrópica (Terceiro Setor), quanto privada tem que ser parceira do governo na solução desses problemas [...]. Sem essa parceria entendemos que não há como encontrar solução viável e sustentável aos problemas políticos, ou seja, as políticas públicas, no Brasil, têm que ser políticas de parceria: saúde, educação, segurança, transporte, tem que ser entendidas como parceria, porque o poder público não dá conta. (BELMONTE, 2005)

Segundo, porque

[...] Precisavam ser dadas respostas a curto, médio e longo prazo, então o ‘Bolsa Creche’ foi uma tentativa de resposta em curto prazo, já que permitia a criação de *n* vagas, disponíveis na rede particular e filantrópica, que estavam sendo ociosas aí, o poder público estava de olho nessas vagas, foi daí que surgiu a ideia do ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba. (BELMONTE, 2005, grifo nosso)

Pelo depoimento do Sr. Leopoldo Belmonte, se considerarmos que escolas privadas com muitas vagas ociosas dificilmente se manteriam no mercado, parece óbvio que a criação do Programa em Piracicaba articulou dois fatores e dois interesses: de um lado, o elevado número de crianças desatendidas pelo poder público, de outro, as dificuldades de sobrevivência da iniciativa privada diante do desequilíbrio entre a oferta e a procura por vagas (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

⁵⁷ O nome ‘Bolsa Creche’ derivou, conforme declarado em entrevista pelo então Secretário de Educação, dos popularizados programas de repasse de renda às famílias carentes criados pelo governo federal: ‘Bolsa Família’, ‘Bolsa Escola’, dentre outros (DOMICIANO, 2006).

⁵⁸ ‘Lista de espera’ é o nome comumente utilizado para a relação de crianças que integram a demanda por vaga não atendida.

Outro dado relevante é que antes da formalização do Programa, o então prefeito, José Machado, já sinalizava que ampliaria a oferta de vagas, na rede pública, com a ajuda da iniciativa privada. No início do seu mandato, convocou a *I Conferência Municipal de Educação*⁵⁹ cujo objetivo era definir as diretrizes que orientariam a elaboração de políticas públicas para a educação no município. A leitura do relatório desta primeira Conferência permitiu concluir que o embrião do Programa ‘Bolsa Creche’ já se encontrava latente (DOMICIANO, 2006).

No período que antecedeu a realização desta Conferência, o governo local buscou instrumentar os envolvidos: profissionais da educação, representantes da comunidade escolar, dos Conselhos de Escola e de Organizações Comunitárias, por meio de fóruns de debates. (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2001)

Os fóruns foram organizados em quatro eixos temáticos: Projeto Político Pedagógico, Desenvolvimento Profissional, Gestão Democrática e Financiamento da Educação. O primeiro evento de cada eixo temático abordado, foi precedido de uma palestra com especialistas da área, os dois encontros posteriores ocorreram nos grupos de trabalho, os quais debateram e formularam propostas de diretrizes que seriam remetidas à Conferência, juntamente com sugestões de encaminhamento (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2001).

Do fórum de Financiamento da Educação, duas diretrizes aprovadas apontavam para a expansão de vagas da rede municipal de ensino junto à iniciativa privada.

- 1) A reavaliação da relação do município com as entidades filantrópicas, visando às possibilidades de maior desenvolvimento da rede municipal;
- 2) Estabelecimento de parcerias que favoreçam a expansão da rede nos limites dos recursos disponíveis, inclusive no âmbito da própria administração municipal. (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2001, p.18-19)

As propostas de diretrizes para discussão e deliberação foram remetidas para a *I Conferência Municipal de Educação* intitulada “Educação: qualidade e democracia” no mês de junho de 2001, as sugestões para sua operacionalização, que resultaram dos fóruns de debates, foram enviadas como subsídio, para elaboração de novas políticas públicas, ao poder público municipal. (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2001, p. 6)

⁵⁹ A Conferência Municipal de Educação foi considerada pela Lei nº 4.600, de 28 de dezembro de 1998, parte do Sistema Municipal de Ensino e “instância definidora da política educacional do Município e de articulação com a sociedade[...]” (PIRACICABA, 1998a, p.5)

A intenção do governo local em se unir à iniciativa privada também se confirmou na Lei Municipal de Diretrizes Orçamentárias⁶⁰ nº 5.009, de 18 de julho de 2001, cuja proposta integrou, explicitamente, o rol de prioridades e metas a serem cumpridas na gestão de José Machado (DOMICIANO, 2006).

A ampliação de vagas na educação infantil por meio da rede privada passou a integrar também os Planos Plurianuais⁶¹. No Plano Plurianual elaborado para o exercício de 2002 a 2005, percebemos que dentre as metas estabelecidas pelo poder público, estava a expansão de vagas na educação infantil via convênio.

Uma das metas inscrita no referido Plano, indicava a ampliação de “100% do número de alunos assistidos/número de alunos existentes na rede” (PIRACICABA, 2001b). Entretanto, o texto não explicitava em qual rede, se pública ou, privada. Mais adiante, apareceu explicitamente a indicação de firmar convênios com entidades e/ou escolas privadas bem como, a meta de ampliar em 100% os convênios firmados⁶².

O estudo para implantar o ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba durou todo ano de 2001 e envolveu: as ‘técnicas da educação infantil’ da Secretaria de Educação, sendo elas, a então Chefe de Departamento da Educação Infantil e as Supervisoras responsáveis pela inspeção das escolas de Educação Infantil; os proprietários das escolas privadas e também advogados da Prefeitura. Não foram elaboradas Atas⁶³ destas discussões, sendo admitido pelo então Secretário de Educação que, excetuando a referente ao primeiro encontro com os proprietários de escola no qual se apresentou a proposta de compra das vagas que estivessem disponíveis em seus estabelecimentos, os encontros subsequentes não foram formalizados (BELMONTE, 2005; DOMICIANO, 2006).

Não houve participação ou consulta a outros segmentos da sociedade civil de Piracicaba durante o planejamento do Programa. Em entrevista realizada com os presidentes do Conselho Municipal de Educação, do Fundef e do Sindicato dos Servidores Municipais, que congrega a categoria dos professores, essa informação se confirmou. Além de terem

⁶⁰ A Lei Municipal de Diretrizes Orçamentárias integra às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁶¹ Plano Plurianual de 2002 a 2005: Lei Municipal nº 4994, de 19 de junho de 2001, alterada pela 5.093, de 26 de dezembro de 2001; Plano Plurianual de 2006 a 2009: Lei Municipal nº 5566, de 6 de junho de 2005.

⁶² O Plano Plurianual de Piracicaba elaborado para o exercício de 2006 a 2009 previu aumentar as vagas na educação infantil por meio da ampliação do prédio de uma Emei e da construção de outra e, ainda, pela expansão de mais 300 vagas no Programa ‘Bolsa Creche’.

⁶³ Por meio de ofício à Secretaria Municipal de Educação solicitamos cópia da Ata do mencionado encontro que se deu a discussão sobre o Programa ‘Bolsa Creche’. Entretanto, o documento nos foi negado sob o pretexto de pertencer a assuntos de ordem interna da Prefeitura de Piracicaba e os nomes dos envolvidos corresponderem a pessoas jurídicas de direito privado.

poucas informações a respeito do Programa, afirmaram não terem participado do processo decisório da implantação.

Destacamos que em Piracicaba, o Conselho Municipal da Educação é considerado parte do Sistema Municipal de Ensino e entre suas atribuições está “fiscalizar e opinar sobre a aplicação de recursos orçamentários destinados à manutenção e desenvolvimento da Educação, provenientes da União, Estado, Município e outras fontes, assegurando-lhes a aplicação de acordo com o Plano Municipal de Educação” (PIRACICABA, Lei 5.684/06, Art. 140, inciso IV). No entanto, tal órgão foi e ainda é desconsiderado pelo município no que diz respeito ao acompanhamento deste Programa.

Assim, posteriormente aos encontros ‘informais’ já mencionados, o projeto de Lei foi diretamente encaminhado à Câmara dos Vereadores e aprovado em 19 de dezembro de 2001, pela lei 5.081 entrando em vigor no ano de 2002 (BELMONTE, 2005; DOMICIANO, 2006).

Até aqui, os depoimentos e documentos oficiais analisados não indicaram a pressão exercida pelo Ministério Público como justificativa para ampliação de vagas na educação infantil. No entanto, acreditamos que as ações deste órgão, somadas à vontade política do governo em exercício, podem também ter contribuído para a implantação da parceria.

Conforme trabalho de Vitor Mizuki e Adriana Dragone Silveira (2009), a Promotora da Vara da Infância e da Juventude de Piracicaba informou que a procura das famílias por vagas em creches intensificou-se em Piracicaba entre os anos de 2000 a 2001, o que ocasionava à época a emissão de trinta mandados de segurança por semana contra a Secretaria Municipal de Educação. Na opinião da Promotora, em resposta aos mandados, a prefeitura criava vagas em creches e pré-escolas da rede própria e via convênios com escolas privadas. Tal fato implicou no arquivamento de dois Inquéritos Cíveis instaurados contra o município em períodos distintos, um por volta do ano 2000 e, mais recentemente, em 2006. Como se vê, o período indicado pela Promotora coincide com a discussão e implantação do Programa ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba.

3.4.1. Características legais do Programa ‘Bolsa Creche’: o instrumento legal que regula a parceria.

A parceria adotada neste município diz respeito a um convênio. É de nosso conhecimento que o convênio é regido pela Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993 e conforme estudo sistematizado por Egle Pessoa Bezerra (2008, p. 62)

[...] constitui-se em uma das modalidades de fomento. É utilizado pelo Poder Público para se associar com entidades públicas ou privadas cujos objetivos são efetivados através de colaboração recíproca, por meio de formas como repasse de verbas, uso de equipamentos, uso de recursos humanos e materiais e uso de imóveis, dentre outras.

Os convênios se diferenciam dos contratos no que diz respeito aos interesses. No primeiro os interesses são comuns, no segundo, são contraditórios. Adriana Dragone Silveira (2009) cita como exemplo para o caso dos contratos, o interesse contrário da Administração Pública em adquirir um bem ou serviço pelo menor preço enquanto que o vendedor ou prestador o quer pelo melhor preço. Para os convênios, cujos interesses institucionais e resultados são comuns e intenta-se a mútua colaboração, exemplifica com a reunião de esforços entre a Associação de Portadores de Necessidades Especiais e a Secretaria de Educação para atenderem alunos com necessidades especiais dando-lhes melhores condições de aprendizado que, em razão da dificuldade de o Poder Público realizar tal tarefa, delega a entidade especializada a incumbência do atendimento, repassando-lhe recursos (BRASIL, 1993; SILVEIRA, 2009).

A autora mostra ainda que a própria definição de contrato pela Lei nº 8.666/93 ajuda a diferenciar este de convênio citando a referida lei “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (Artigo 2º, Parágrafo único)” (BRASIL, 1993). “No convênio há ‘contrapartidas recíprocas’ e não ‘obrigações recíprocas’”. (SILVEIRA, 2009, p. 14)

Como o convênio pressupõe mútua colaboração não se faz necessária a licitação, pode celebrar-se entre pessoas jurídicas da mesma esfera governamental: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre órgãos e entidades da Administração Pública de esferas governamentais distintas ou entre a Administração Pública e entidades privadas.

Em conformidade com o texto da Lei Federal 8.666/93, a celebração de convênios depende de prévia aprovação de plano de trabalho proposto pela organização interessada. Neste plano deve conter, no mínimo, a identificação do objeto a ser executado; metas a serem atingidas; etapas ou fases de execução; plano de aplicação dos recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão de início e fim da execução do objeto (Lei nº 8.666/93, artigo 116, § 1º).

As parcelas referentes ao pagamento dos convênios devem ser liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que se retêm as mesmas até o saneamento de eventuais impropriedades ocorrentes.

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. (BRASIL, 1993, Art. 116, § 4º)

Os convênios podem ser anulados a qualquer momento. Em ocorrendo rescisão ou extinção do mesmo, os saldos financeiros remanescentes deverão ser devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, inclusive os valores decorrentes de aplicação financeira, no prazo de 30 dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável (BRASIL, 1993, art. 116, § 6º).

Conforme relembra Silveira (2009), a prestação de contas dos recursos recebidos segue determinação da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988, Art. 70, parágrafo único).

Apresentado o documento que regula a parceria neste município e destacadas suas exigências legais para se constituir como um convênio de fato, convém esclarecer outros aspectos. O caso estudado não se configura como uma parceria público-privada no sentido jurídico estrito tal como as modalidades de Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa, regulamentadas pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública (BEZERRA, 2008).

A expressão parceria público-privada indica, neste trabalho, a relação estabelecida entre o poder público e a iniciativa privada, caracterizando-se, mais precisamente, como a reunião de esforços empreendidos entre o poder público e o setor privado para a concretização de objetivos de interesse público, a partir de iniciativas legislativas (BEZERRA, 2008, p. 62-63). Aqui, as iniciativas legislativas, materializam-se na própria lei que instituiu o ‘Bolsa Creche’; no Termo de Convênio, documento que formalizou a parceria entre o poder público

e a iniciativa privada e em um conjunto de outras normas que regulamentam o Programa como Instituições Normativas, decretos, entre outros.

3.4.2. A regulamentação do Programa ‘Bolsa Creche’: detalhando a legislação.

A Lei Municipal nº 5.081/01⁶⁴ materializou o Programa ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba, por ela o município de Piracicaba ficou autorizado a firmar convênio com Entidades Filantrópicas, Organizações Não Governamentais e Escolas Particulares (sic) de Educação Infantil, para ampliar a oferta de vagas concedendo ‘bolsas creche’ às crianças na faixa etária de zero a seis anos que não conseguissem atendimento na rede pública municipal. (PIRACICABA, 2001c, Art. 1º)

À adesão dos estabelecimentos educacionais ao Programa, a lei prevê que seja voluntária e exige como requisito mínimo a regularização das escolas junto à prefeitura. Para isso, elas têm que apresentar o registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Alvará de Funcionamento, homologado pela prefeitura, e Certidão Negativa de Débito⁶⁵ (PIRACICABA, 2001c, Art. 1º, §1º, incisos I-II, p. 1).

Para participarem do Programa as escolas devem se cadastrar no mês de dezembro do exercício imediatamente anterior ao de vigência do convênio junto à Secretaria Municipal de Educação informando suas vagas disponíveis e o período de atendimento, se integral ou parcial, tendo que cumprir, no mínimo, as duas exigências acima citadas (PIRACICABA, 2001c, Art. 1, §1º, p. 1).

Conforme o texto da lei 5.081/01 exigia-se que as escolas se declarassem responsáveis e obrigadas à:

- I. manter sob sua guarda e proteção o menor, até ser devolvido a uma pessoa de sua família ou responsável;
- II. ministrar ensino de qualidade ao aluno;
- III. não discriminar o aluno beneficiário da ‘bolsa creche’;
- IV. não cobrar taxa, de qualquer natureza, dos alunos beneficiários da ‘bolsa creche’;
- V. encaminhar controle de frequência, dos alunos beneficiários da ‘bolsa creche’, à Secretaria Municipal de Educação, bimestralmente. (PIRACICABA. Lei 5.081/01c, Art. 1º, § 2º, incisos I-V, p. 2).

⁶⁴ A Lei 5.081/01 foi revogada pela Lei nº 5.684, em 5 de janeiro de 2006 que passou a disciplinar as atividades, os programas e as iniciativas educacionais no município sem nenhuma alteração nas regras do ‘Bolsa Creche’. Posteriormente, em 17 de dezembro de 2007, outra Lei Municipal, nº 6.133, alterou alguns dispositivos legais relacionados ao Programa.

⁶⁵ Certidão Negativa de Débito corresponde ao documento, que pode ser emitido pelo próprio contribuinte (pessoa física ou jurídica) para simples conferência da existência de débitos de impostos inscritos em seu nome, bem como para comprovação aos órgãos públicos ou privados, de sua regularidade perante a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. (http://www.cidadao.sp.gob.br/servicos_final.php?cod_servico=115, acesso em 5 de novembro de 2008)

As obrigações acima descritas reaparecem no documento que legitimou a parceria entre o poder público e a iniciativa privada (Termo de Convênio). Além delas, o Termo também especificava o total de vagas oferecidas às prefeituras e as responsabilidades das partes envolvidas – poder público e iniciativa privada. De acordo com o documento, as responsabilidades e obrigações da prefeitura seriam:

- a) aumentar a oferta de vagas na Educação Infantil;
- b) promover o pagamento das vagas, efetivamente ocupadas, com as concessões das ‘bolsas creches’;
- c) fiscalizar o cumprimento deste e o bom atendimento às crianças. (PIRACICABA, 2001e)

As obrigações da iniciativa privada, descritas neste Termo, reproduziram o Artigo 1º, §1º incisos I, II e §2º, incisos de I a V da Lei nº 5.081/01, já descritos.

Para a formalização da parceria, além da lei 5.081/01, já citada, Piracicaba segue também as orientações inscritas em Instruções Normativas⁶⁶ elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação e distribuídas a cada ano às escolas públicas e privadas que integram o Programa. As Instruções Normativas especificam o conjunto de documentos necessários a serem preenchidos e encaminhados ao Setor de Convênios⁶⁷, órgão responsável pela formalização da parceria.

- a. Requerimento – em duas vias, assinado pelo representante da Entidade Mantenedora devidamente identificado, dirigido ao Secretário Municipal de Educação, constando a identificação da escola e afirmando interesse pelo referido convênio;
- b. Registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no caso de Instituições Filantrópicas e ONG’s, juntamente com o Alvará de funcionamento emitido pela Secretaria Municipal de Educação, caso possuam;
- c. Alvará de funcionamento, no caso de Escola Particular;
- d. Período de atendimento (Horário que atendem as crianças);
- e. Apresentar atendimento atual por faixa etária em duas vias (número de crianças por turma);
- f. Disponibilidade de novas vagas por faixa etária em duas vias (número de criança por turma);
- g. Situação da Instituição na Secretaria Municipal de Educação em duas vias (de que forma se encontra o processo de regularização junto ao referido órgão);
- h. Após firmar convênio deverá apresentar ao Setor de Convênios, controle de frequência mensal das crianças atendidas [...] (PIRACICABA, 2002d).

Para homologar o convênio, as escolas interessadas em efetivar a parceria devem encaminhar toda documentação necessária ao Setor de Convênios da Secretaria Municipal de

⁶⁶ Instrução Normativa nº 03/2002d e nº 10/2003.

⁶⁷ A partir de 2005 este órgão, em Piracicaba, passou a se chamar Setor de Regularização e Supervisão das Escolas Não Governamentais.

Educação para análise. Em conformidade com as exigências legais, o setor habilita as escolas a participarem do ‘Bolsa Creche’ e assim, a receberem as crianças remanescentes das Escolas Municipais mais próximas até o preenchimento das vagas previstas nos respectivos Termos de Convênio. Vale lembrar, que as escolas não recebem nenhum aluno, tampouco nenhum valor *per capita* até que atendam todos os requisitos exigidos em lei (PIRACICABA, 2001c).

Quanto aos critérios para a distribuição das vagas à comunidade, o texto da lei prescreve que se obedeça às regras já utilizadas pela Secretaria Municipal de Educação quando da seleção para rede pública e que atendam as necessidades das municipalidades, tanto para o período integral, quanto para o parcial (PIRACICABA, Lei 5.081/01, Art. 2, §3º; 4º). Em Piracicaba, a definição dos critérios cabe ao Departamento de Planejamento da sua SME que o retransmite às Emeis as quais os utiliza para selecionar os alunos para rede pública e para o Programa⁶⁸.

O poder público, assumindo no próprio corpo da lei 5.081/01 a insuficiência no atendimento à demanda na educação infantil, estabeleceu legalmente o encaminhamento do aluno não atendido pela rede pública à escola conveniada mais próxima da sua residência, dando preferência, quando no mesmo bairro, às Entidades Filantrópicas e ONGs (PIRACICABA, Lei 5.081/01, Art. 2º). De certa maneira, a prescrição atendia às indicações do art. 53 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Art. 53 – A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho assegurando-se-lhes:

[...]

V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

A preferência por Entidades Filantrópicas e ONGs, em conformidade com a Lei 5.081/01, alicerçava-se no “interesse público de se promover o menor gasto possível, bem como em razão de se tratar de entidades criadas com a finalidade e busca de uma sociedade mais justa e o atendimento social das crianças” (PIRACICABA, Lei 5.081/01, Art. 2º, § 2º).

O Art. 2º, §1º, da referida Lei indicou a inviabilidade da concorrência entre os estabelecimentos conveniados, tendo em vista que o critério objetivamente determinado para o encaminhamento do aluno beneficiado pelo ‘Bolsa Creche’, seria a distância entre a sua residência e o estabelecimento credenciado, declarando, portanto, no próprio artigo, a inutilidade deles competirem entre si. Por esse motivo, a contratação das escolas adequava-se

⁶⁸ O assunto será apresentado com mais detalhes mais à frente.

aos termos do Art. 25⁶⁹ da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, isentando-se de ocorrer por meio de licitação.

Conforme o Art. 3º, da Lei 5.081/01, o valor do pagamento *per capita* é fixado por meio de Decreto do Poder Executivo a cada exercício. A quantia é definida por uma planilha de custo levantada e elaborada pela Secretaria Municipal de Educação. As despesas decorrentes da execução também correm por conta da dotação orçamentária do referido órgão (PIRACICABA. Lei 5.081/01, Art. 3º, 2001; PIRACICABA, 2001c).

O Termo de Convênio, firmado entre o poder público e a iniciativa privada para formalização da parceria, renova-se a cada ano e prevê alterações apenas à quantidade de crianças atendidas pelo Programa, podendo ampliar ou diminuir, conforme a necessidade da municipalidade. O documento permite também a denúncia e a rescisão do convênio por ambas as partes, desde que um dos interessados comunique com sessenta dias de antecedência. A denúncia ou a rescisão é imediata quando a instituição fornecedora da vaga perder a qualidade ou ficar impedida, de qualquer forma ou natureza, da prática do ensino na área de educação infantil (PIRACICABA, 2001e).

3.4.3. Normatizações difundidas para as escolas privadas conveniadas.

No município investigado, as normas seguidas pelas escolas conveniadas constavam apenas em uma Instrução Normativa⁷⁰, as quais não faziam parte do texto da lei que instituiu o Programa, tampouco do Termo de Convênio firmado entre o poder público e a iniciativa privada.

De acordo com esse documento, as escolas responsabilizam-se por toda a alimentação dos alunos encaminhados pelo Programa e seguem as orientações do setor de Merenda Escolar. Cabe aos estabelecimentos conveniados garantir, em quantidade e qualidade, as necessidades alimentares diárias das crianças por faixa etária e ainda promoverem um

⁶⁹ Lei Federal nº 8.666/93 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 25 – É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – Para a aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda, pelas entidades equivalentes;

⁷⁰ Instrução Normativa nº 010/03. Destacamos que a referida instrução não foi publicada no Diário Oficial do município, foi expedida e distribuída aos interessados pela própria SME que a reedita e a repassa todo ano às escolas conveniadas.

trabalho educativo de incentivo à boa alimentação, dispondo de tempo e espaços adequados para isto (PIRACICABA, 2003a)

O uso do uniforme pelas crianças torna-se obrigatório caso as escolas o adote, em sendo assim, devem oferecer duas camisetas no segundo mês de acesso do aluno e, a cada ano, se obrigam a repor pelo menos uma camiseta. O uso do uniforme de inverno é opcional às famílias e somente considerado obrigatório se a escola o fornecer gratuitamente e em número suficiente (PIRACICABA, 2003a).

Pela Instrução Normativa nº 010/03 averiguada, não se permite o envio de listas de materiais escolares para que as famílias comprem. No caso das escolas, crianças e pais apontarem alguma necessidade desta ordem, as escolas têm que tratar assunto em reunião e registrar as decisões em Livro Ata com a assinatura de todos os presentes (PIRACICABA, 2003a)

Exige-se ainda, que o Regimento Interno dos estabelecimentos conveniados seja oficialmente apresentado às famílias das crianças beneficiárias do ‘Bolsa Creche’ no ato da matrícula e que posteriormente seja tratado em reunião coletiva com as mesmas. Às escolas obrigam-se também a organizar pastas individuais dos alunos ‘bolsistas’ com seus respectivos documentos de identificação (PIRACICABA, 2003a).

Conforme já anunciado, a lei 5.081/01, que instituiu o Programa ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba, não permite por parte das escolas conveniadas a cobrança de taxas de qualquer natureza dos alunos oriundos do Programa⁷¹ (Art. 1º, §2º, inciso IV), porém, a lei não detalhou as medidas que os estabelecimentos tomariam em ocasiões que se fizessem necessárias alguma contribuição, como por exemplo, no caso de passeios, festinhas comemorativas, etc. Sobre este assunto, a Instrução Normativa nº 010/03 trouxe maior detalhamento embora não tenha explicitado o que seria uma ‘programação especial’.

Se houver programação especial e a família optar por não participar do evento, a escola deverá organizar forma de atendimento para a criança na própria escola. (PIRACICABA, 2003a, p. 1)

Referente ao controle de frequência dos alunos, as regras da Instrução Normativa 010/03 exigem das escolas o encaminhamento mensal à SME em conformidade com o modelo estabelecido pelo Setor de Convênios e Financeiro no qual consta a identificação da turma a qual a criança pertence, o turno de atendimento, nome e data de nascimento. De

⁷¹ A referida regra não se aplica aos demais alunos não contemplados pelo Programa.

acordo ainda com este documento, é obrigação dos estabelecimentos conveniados registrarem, diariamente, a frequência ‘real’ dos alunos e, no caso de ausências, justificá-las apenas por meio de atestado médico ou com um pedido da família assinado (PIRACICABA, 2003a). Sobre o significado de frequência ‘real’ da criança não havia e não há esclarecimentos em nenhum documento legal analisado. Supõe-se que este termo refere-se à efetiva presença da criança na escola (DOMICIANO, 2006).

O dever da escola para com as faltas consecutivas das crianças com ‘Bolsa Creche’ é verificar o motivo junto às famílias e comunicar a SME e outros órgãos que porventura as tenham encaminhado aos estabelecimentos conveniados como no caso do Conselho Tutelar e do Ministério Público (PIRACICABA, 2003a).

A organização dos alunos beneficiários do Programa segue o modelo turma/idade estabelecido para as Emeis de Piracicaba, conforme descrito no item 3.1.2 deste capítulo (PIRACICABA, 2003a).

De acordo ainda com as regras especificadas na Instrução Normativa 010/03, a transferência de uma criança atendida pelo Programa apenas será possível entre as unidades conveniadas não havendo, portanto, esta possibilidade para às Emeis. Neste caso, a escola que detenha a matrícula do solicitante encaminhará o pedido por escrito à Secretaria Municipal de Educação justificando o motivo da transferência. A criança permanecerá na escola até que sua transferência seja autorizada e efetivada pela SME (PIRACICABA, 2003a).

Quanto à desistência da vaga pela família do aluno com ‘Bolsa Creche’, as normas exigem das escolas conveniadas a formalização do pedido por escrito junto à SME, a fim de que a vaga disponível seja preenchida por outra criança que integre a ‘lista de espera’ (PIRACICABA, 2003a).

Na Instrução nº 010/03 analisada, constava também a expectativa da Secretaria Municipal de Educação quanto à existência de um bom relacionamento entre as escolas e as famílias, pautados nos direitos e deveres de cada um. Os direitos e deveres integrariam o Regimento das escolas e seus respectivos planos de trabalho, cabendo à SME tratar com as famílias o que fugisse do entendimento entre ambos (PIRACICABA, 2003a).

3.4.4. Critérios para a distribuição das vagas do Programa ‘Bolsa Creche’ às crianças.

A seleção dos alunos para o Programa ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba é de responsabilidade das Emeis e segue as mesmas regras estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação para a escolha das crianças na rede pública (PIRACICABA, 2001c). Na verdade, esse processo não ocorre separadamente, ele resulta da seleção efetuada para a rede pública.

Todo ano, em período especificado pela Secretaria Municipal de Educação, as famílias inscrevem as crianças em uma Emei mais próxima de suas residências e aguardam a divulgação do processo final de seleção para saberem se conseguiram uma vaga esteja esta na rede pública ou nas escolas privadas conveniadas ao Programa ‘Bolsa Creche’. Para tomarem ciência do resultado final, as famílias consultam ‘listas de espera’ afixadas nas Emeis, única forma de publicização da demanda não atendida.

Até o ano de 2006, as diretoras das Emeis em conjunto com o Conselho de Escola definiam os critérios para ocupação das vagas, adequando-os à realidade local. Nesse caso, o processo classificatório das crianças variava de um bairro para outro. Em dois equipamentos públicos visitados em 2005, encontramos normas comuns estabelecidas pelas dirigentes de Emeis e pelo Conselho de Escola para seleção dos alunos como: a menor renda familiar *per capita*, a exigência da proximidade da residência das famílias ao bairro da escola, o atendimento às crianças portadoras de deficiência, entre outros. As variações residiam no ordenamento dos critérios, refletindo as diferenças do perfil da demanda existente em cada localidade, ou seja, em determinado bairro o critério que condicionava a matrícula era a renda familiar, no outro, alunos portadores de necessidades educacionais diferenciadas (DOMICIANO, 2006).

Não havia, portanto, regras comuns definidas pela SME. A partir de 2006, com a transferência do gerenciamento de dados educacionais para o Departamento de Planejamento (DP)⁷², a elaboração das orientações para o preenchimento das vagas saíam deste departamento tornando-se então comuns à todas Emeis. Para selecionar os alunos, todas dirigentes seguiriam as *Normas de Procedimento da Educação Infantil* nº 003/2006 para classificarem as crianças depois do encerramento das inscrições.

O documento estabeleceu as seguintes prioridades:

⁷² O Departamento de Planejamento (DP) da SME de Piracicaba foi criado em 2005 pela Secretária de Educação, Giselda Lombardi Ercolim, com o objetivo de organizar, controlar e gerenciar vários dados relativos à educação como: número de alunos matriculados na rede pública e privada, servidores em efetivo exercício e seus respectivos regimes de trabalho, levantamento e acompanhamento da construção de novas escolas, entre outros (RESPONSÁVEL N., 2008)

1. Atender crianças que residem dentro da área de abrangência da escola.
 - 1.1.a. Critérios classificatórios:
 - a classificação terá como parâmetro a inscrição mais antiga;
 - 1.1.b. Crianças de mães que exercem atividade remunerada:
 - Considerar a diarista (mínimo de quatro dias semanais, com declaração dos envolvidos), a mensalista (carteira de trabalho assinada) e autônoma (recolhimento do INSS);
 - Classificar as crianças em ordem crescente tendo como parâmetro a menor renda encontrada (rendimento do pai e da mãe). Se os responsáveis das crianças estiverem separados, deverá ser considerado a pensão alimentícia do menor;
 - 1.1.c. Crianças de mães que não exercem atividade remunerada:
 - Considerar o rendimento do responsável (pai ou outro) no caso de morar na mesma residência;
 - Classificar as crianças em ordem crescente, tendo como parâmetro a menor renda encontrada (rendimentos do pai ou outro). Se os responsáveis da criança estiverem separados deverá ser considerado a pensão alimentícia do menor;
2. Atender crianças que residem fora da área de abrangência da escola.
 - 2.1. Critérios classificatórios (utilizar a mesma metodologia adotada no item um). (PIRACICABA, 2006b)

O primeiro critério estabelecido na Norma 003/2006, prioriza as crianças que residem dentro da área de abrangência das Emeis, já inscritas em ‘listas de espera’ anteriores e ainda sem acesso à vaga. Em seguida, aquelas cujas mães exercem atividade remunerada fora de sua residência. O parâmetro classificatório para este caso, pauta-se na menor renda encontrada considerando, inclusive, a pensão percebida pela criança no caso de pais separados. Depois, vêm as crianças cujas mães não trabalham fora prevalecendo a regra anterior de menor renda para classificação. Por último, estão as crianças que residem fora da área de abrangência da escola, para as quais se aplicam as mesmas regras e na mesma sequência descrita para o caso anterior (PIRACICABA, 2006b).

Às dirigentes das Emeis e ao Conselho de Escola cabe, desde 2006, o deferimento dos resultados do processo de seleção às vagas e o encaminhamento dos documentos exigidos no ato da inscrição ao DP, via Protocolo Central (PIRACICABA, 2006b).

Para realizar a inscrição das crianças o DP envia às Emeis um conjunto de formulários a serem preenchidos pelos dirigentes das escolas e pelas famílias sendo eles: *Controle de Inscrições Novas, Declaração dos Responsáveis, Controle Diário de Recadastramento e Inscrições Novas, Ficha de Inscrição, Protocolo e Controle de Recadastramento e Inscrições Novas (Lista de Espera)* (PIRACICABA, 2006b).

Além desses formulários, o DP envia também para cada Emei correspondente as ‘listas de espera’ atualizadas no decorrer do ano com os nomes das crianças que ainda não conseguiram vaga. Este documento tem como finalidade, identificar os alunos recadastrados

os quais, têm prioridade na classificação para o ano seguinte, conforme especificado nos critérios anteriormente descritos. Às dirigentes das Emeis cabe atualizar o referido documento com o nome daqueles que comparecerem ao recadastramento (PIRACICABA, 2006b).

O formulário *Controle de Inscrições Novas* corresponde ao documento em que se registram apenas os nomes dos alunos que nunca participaram de nenhuma inscrição para educação infantil. Caso o aluno esteja matriculado em alguma Emei ou no Programa ‘Bolsa Creche’ não pode ter seu nome inscrito nesta lista. Para assegurar o cumprimento desta regra o responsável pela criança preenche a *Declaração dos Responsáveis* transcrita a seguir. Tal documento é acompanhado de um número de ordem que corresponde ao protocolo que o requerente recebe como comprovante ao final do processo de inscrição (PIRACICABA, 2006b).

Declaro para os devidos fins que:
 Não possuo inscrição solicitando vaga em nenhuma escola da Rede Pública Municipal para Educação Infantil.
 Não possuo o benefício em Escola Particular e Filantrópica conveniada ao programa ‘Bolsa Creche’ na Secretaria Municipal de Educação.
 Não possuo matrícula em escola da Rede Pública Municipal de Ensino Fundamental.
 Estou ciente que será cancelado todo e qualquer ato contrário ao declarado acima.
 Estou ciente que perderei a vaga já concedida se proceder contrário ao declarado acima. (PIRACICABA, 2006)

Outro documento denominado *Controle Diário de Recadastramento e Inscrições Novas*, é preenchido diariamente pelas dirigentes das Emeis durante todo período reservado para as inscrições, respeitando a ordem de chegada das famílias. Neste formulário, cada registro deve ser identificado com a sigla IN, quando for uma inscrição nova, ou com a letra R, quando for um recadastramento (PIRACICABA, 2006b).

Todos os requerentes devem preencher a *Ficha de Inscrição*, isso serve tanto para as inscrições novas quanto para os recadastrados. A partir das informações contidas nesta ficha, a Emei realizará a classificação dos alunos para o próximo ano letivo⁷³ seguindo os critérios já mencionados. Este documento é arquivado na escola municipal de origem por idade e ordem de classificação até o momento em que a criança conseguir vaga em uma Emei ou via Programa ‘Bolsa Creche’ (PIRACICABA, 2006b).

O documento que comprova o comparecimento das famílias na inscrição e que garante a concorrência da criança à vaga no próximo ano letivo é o *Protocolo*, preenchido pela

⁷³ Ainda que o aluno recadastrado já tenha realizado sua inscrição no ano anterior deve refazê-la seguindo os procedimentos de um aluno novo. As famílias devem preencher todos os documentos novamente e comprovar o que é declarado. No entanto, os critérios classificatórios para o preenchimento da vaga aplicam-se primeiro a esses alunos e em seguida aos alunos novos.

dirigente da Emei no ato da inscrição. Neste *Protocolo* grafa-se o mesmo número de ordem constante na *Declaração dos Responsáveis*. Por fim, depois do encerramento das inscrições, os alunos novos e os recadastrados são classificados com base nos critérios já descritos, tendo como parâmetro a inscrição mais antiga. Ressaltamos que, exceto a *Ficha de Inscrição*, todos os documentos originais retornam ao DP permanecendo com as Emeis apenas cópia da ‘lista de espera’ (PIRACICABA, 2006)

Aos ‘primeiros colocados’ reservavam-se as vagas nas Emeis até seu total preenchimento, os demais, integram as ‘listas de espera’ ocupando uma posição concernente aos critérios adotados para a distribuição das matrículas. As crianças que estiverem nas ‘listas de espera’ são encaminhadas, conforme a disponibilidade de vagas e respeitando a sua ordem de classificação, a uma escola conveniada ao Programa ‘Bolsa Creche’ mais perto de sua residência.

No surgimento de uma vaga do Programa, o DP envia à dirigente da Emei mais próxima da conveniada um formulário de encaminhamento com o nome da escola, o ciclo, a etapa e a turma cujas vagas estão disponíveis. Seguindo a ordem de classificação disposta na ‘lista de espera’, a diretora contata o responsável pela criança oferecendo a vaga. Havendo confirmação do interesse, o respectivo formulário é preenchido com nome e data de nascimento da criança. De posse do documento, a família dirige-se à escola conveniada especificada para efetivar a matrícula em conformidade com a documentação solicitada por este estabelecimento.

Havendo desistência da vaga por parte da família, toda documentação é devolvida pela escola conveniada ao DP contendo, tanto as assinaturas dos responsáveis pela criança, quanto do estabelecimento, no campo correspondente à referida opção para que outra criança seja beneficiada pela vaga. Os desistentes podem se reinscrever no próximo período reservado às inscrições nas Emeis e concorrerem novamente à vaga.

O controle do movimento das matrículas nas escolas que aderem ao Programa é de responsabilidade do DP. Mensalmente, as escolas enviam para o DP um relatório de frequência no qual consta: a Emei que encaminhou a vaga, o registro da presença e ausência das crianças e a quantidade de matrículas realizadas por ciclo e etapa. Além disso, faz parte do registro, a situação que se encontra ou se encontrou a vaga no mês de referência, se ocupada (ativa), se houve desistência ou abandono.

3.4.5. Os estabelecimentos conveniados ao Programa ‘Bolsa Creche’: o cenário da oferta.

No período de 2002 a 2004, Piracicaba contava com sessenta e oito escolas privadas regularizadas que atendiam as crianças de zero a seis anos. Desse total, identificamos que 58,80% se conveniaram ao Programa e em maior proporção estavam os estabelecimentos privados *stricto sensu* dado que, no nosso entendimento, indicava uma tendência de crescimento do convênio entre prefeitura e este tipo de instituição, em virtude da proteção financeira oferecida pelo poder público, que, de certa forma, minimizava o risco da concorrência revitalizando o ‘mercado’ educacional local (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO, ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

Decorridos dois anos destes últimos apontamentos, mais duas escolas privadas *stricto sensu* se somaram ao convênio e nenhuma sem fins lucrativos, a Tabela 14 ilustra o exposto. Tal fato, reforça a tendência assinalada anteriormente.

Tabela 14 – Total de escolas privadas conveniadas ao ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba

<i>Estabelecimentos</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Filantrópicos	10	09	10	10	10
Privados <i>stricto sensu</i>	11	25	30	31	32
<i>Totais</i>	<i>21</i>	<i>34</i>	<i>40</i>	<i>41</i>	<i>42</i>

Fonte: DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006; Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba, 2008.

A regularização das escolas privadas em Piracicaba segue as diretrizes da Lei Municipal nº 4.066 de 8 de maio de 1996, a qual fixou as normas para autorização de funcionamento e supervisão de instituições de educação infantil, tanto no setor público quanto no privado.

Para autorização de seu funcionamento as escolas devem encaminhar à SME:

- I- Apresentação do Plano de Educação Infantil;
- II- Apresentação de Relatório contendo:
 - a) prova de habilitação e qualificação profissional da direção, do pessoal docente e técnico;
 - b) prova de condições legais de ocupação do prédio onde funcionará o estabelecimento;
 - c) planta do prédio aprovada pela Prefeitura ou documento equivalente;
 - d) alvará de funcionamento do prédio da escola expedido pela Prefeitura Municipal ou documento equivalente;
 - e) descrição sumária das dependências e dos demais espaços destinados às atividades infantis, inclusive das áreas externas, do equipamento e material educativo e de recreação;

- f) prova da natureza jurídica da entidade mantenedora ou da identidade pessoal do mantenedor individual, acompanhada de documento comprobatório de sua inscrição como contribuinte do imposto de renda;
- g) termo de responsabilidade devidamente registrado em Cartório de Títulos e Documentos pelo mantenedor, referente às condições de segurança, higiene e definição do uso da instituição de educação infantil exclusivamente para os fins propostos. (PIRACICABA, 1996, p.3)

Segundo depoimento da Supervisora M.⁷⁴ da SME, as escolas estão ainda condicionadas a seguir as Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas no parecer do Conselho Nacional de Educação nº 22, de 23 de março de 1999, e os Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil, Volumes I e II, de maio de 1998 (SUPERVISORA M., 2003). Desses documentos destacamos o número de crianças previsto por adulto: no caso de bebês e crianças de zero a dois anos, cada educador deve se responsabilizar por, no máximo, entre seis a oito crianças; as turmas de três anos devem se limitar a quinze por adulto, e as de quatro a seis anos a vinte crianças.

Obviamente, o número de alunos se encontra condicionado também pelo tamanho das salas de aula, devendo as escolas em suas propostas pedagógicas prever condições para contemplar adequadamente a quantidade de crianças de seu estabelecimento, bem como seus recursos humanos e pedagógicos (Parecer nº 22/99). Somente estariam conveniadas ao Programa ‘Bolsa Creche’ as escolas efetivamente regularizadas, ou seja, que atendessem às condições acima descritas (SUPERVISORA M., 2003).

Para supervisionar a observância de tais condições em todas as escolas, públicas e privadas, ocorriam visitas periódicas⁷⁵ por supervisoras escolares vinculadas à SME com pautas previamente definidas, nas quais verificavam o andamento dos aspectos pedagógicos e administrativos: planejamento, número de alunos, mudança no quadro funcional, rotinas, diários de classe, avaliação individual diária de cada criança, cardápio, Livros Atas de reunião de pais e de professores, etc. O verificado nos encontros ou reuniões de supervisão era registrado em duas vias, assinado e arquivado por ambas as partes.

Embora o poder público, na figura da Supervisora M., tenha declarado inspecionar rotineiramente as escolas conveniadas, tal inspeção, pelo menos no que concerne a quantidade de crianças, não veio acompanhada de mudanças no período de vigência da parceria (2002-2006). Indicamos em estudo anteriormente empreendido em Piracicaba, que os estabelecimentos conveniados operavam com uma quantidade expressiva de crianças em espaços bastante reduzidos e precários e em condições de higiene duvidosa (DOMICIANO,

⁷⁴ Supervisora de escolas de educação infantil.

⁷⁵ Não se especificou a periodicidade em que se realizavam tais visitas.

2006). A Tabela 15 a seguir, mostra que a ‘superlotação’ continua nos estabelecimentos privados visitados em 2005.

Tabela 15 – Total de matrículas nas EPCP desmembradas em alunos pagantes (AP) e alunos com ‘Bolsa Creche’ (BC) – 2001 a 2006

Escola	2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	AP	BC	TT	AP	BC	TT	AP	BC	TT	AP	BC	TT	AP	BC	TT	AP	BC	TT
EPCP (1)	13	-	13	10	20	30	0	66	66	0	66	66	0	66	66	-	73	-
EPCP (2)	23	-	23	1	20	21	5	55	60	5	75	80	0	75	75	-	75	-
EPCP (3)	21	-	21	30	-	30	27	89	116	5	125	130	0	125	125	-	134	-
EPCP (4)	38	-	38	31	7	38	31	7	38	32	18	50	30	18	48	-	18	-
EPCP (5)	30	-	30	35	-	35	27	35	62	28	35	63	34	35	69	-	35	-

Fonte: A autora com base nos dados do IPPLAP (2008); DOMICIANO, 2006 e SME de Piracicaba.

Legenda: Ano de adesão ao Programa ‘Bolsa Creche’; EPCP – Escola Privada Conveniada de Piracicaba; AP – Alunos Pagantes; BC – Alunos do ‘Bolsa Creche’.

- Dados não disponíveis por escola.

Observamos pela Tabela 15 que entre 2002 e 2003 foi o período de maior expansão de vagas do Programa nas EPCP investigadas. De 2003 a 2005, as matrículas mantiveram-se estagnadas em quase todas as escolas. No ano de 2006, a EPCP 1 e 3 disponibilizaram mais vagas ao poder público expandindo o atendimento em respectivamente 11,11% e 7,2%. Excetuando a EPCP 4 e 5, as demais operavam exclusivamente pelo Programa sendo efetivamente ‘sustentadas’ pelo repasse de subsídios públicos. Isso mostra que o quadro de ‘superlotação’ indicado anteriormente não se alterou e ainda, que funcionar por meio do Programa é de fato uma vantagem segura e lucrativa, não fosse assim, as escolas já teriam se retirado da parceria. Tal tendência pode ser confirmada mais à frente quando apresentarmos os dados de todas as escolas conveniadas em Piracicaba.

3.5. A expansão da oferta da educação infantil pública em Piracicaba é *ex-tatal*?

No período compreendido entre 2001 e 2004, assinalamos que a oferta da educação infantil na rede pública de Piracicaba havia se estagnado ao mesmo tempo em que assistíamos a sua expansão na rede privada, principalmente, depois da implantação do Programa ‘Bolsa Creche’ em 2001 (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO, ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

Dois anos depois, percebemos uma inversão neste quadro que nos causou estranheza. O número de alunos matriculados nas creches municipais de 2005 para 2006 crescera 63,01%, embora o aumento anunciado viesse desacompanhado de uma expansão, na mesma proporção, da rede física e, o da pré-escola decaíra 30,30%. O decréscimo na pré-escola se deveu, em parte, à adequação à lei 11.114/05 cujo processo de conformação se iniciou em

Piracicaba no ano de 2005, conforme já anunciamos no item 3.1.3, deste capítulo. Em contrapartida, houve uma diminuição no atendimento a esta etapa de escolaridade na rede privada, embora o Programa ‘Bolsa Creche’ permanecesse vigente e com novas vagas contratadas pela prefeitura em 2005 e 2006. A intersecção das matrículas nas redes pública e privada, exposta na Tabela 16, ilustra o movimento desses dados.

Tabela 16 – Matrículas na educação infantil nas redes pública e privada de Piracicaba

<i>Modalidade</i>	<i>Dependência</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Creche	Municipal	1.669	1.702	1.661	1.719	1.687	2.750
	Privada	1.306	1.264	1.799	2.218	2.252	1.651
Pré-Escola	Municipal	5.605	5.862	5.712	5.690	5.161	3.597
	Privada	2.901	3.209	3.702	4.206	4.419	2.703
Total matrícula rede municipal		7.274	7.384	7.373	7.409	6.848	6.347
Total matrícula rede privada		4.207	4.473	5.501	6.424	6.671	4.354

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

Se o número de estabelecimentos e vagas ampliados na rede pública não ocorreu na mesma proporção, como explicar o expressivo aumento nos dados oficiais das matrículas municipais?

Antes, de uma possível explicação, apresentamos os dados referentes à quantidade de escolas municipais e de salas que ofereciam atendimento à educação infantil no município de Piracicaba no período de 2001 a 2006.

Tabela 17 – Número de Emeis e de salas que atendem à educação infantil em Piracicaba

Ano	Total de Escolas Municipais que atendem à Educação Infantil	Pré-Escolas (unidades isoladas)	Número de salas que atendem à Educação Infantil
2001	40	13	385
2002	41	13	411
2003	41	14	407
2004	41	14	413
2005	42	9	477
2006	42	9	373

Fonte: A autora com base nos dados do IPPLAP (2008)

Obs. As Pré-Escolas atendem exclusivamente a faixa etária de seis anos.

Esclarecemos primeiramente, que as creches e pré-escolas públicas em Piracicaba funcionam no mesmo prédio (Emeis e ou Emeifs), a divisão entre uma etapa e outra ocorre dentro de um mesmo equipamento público (DOMICIANO, 2006). Destacamos ainda que os dados do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP), fonte utilizada para compor a Tabela 17, são sistematizados a partir de informações obtidas junto à SME de Piracicaba para os quais não encontramos registro dos anos anteriores aos destacados na tabela.

Esclarecidos alguns pontos, voltamos aos dados. Dentre as quarenta e duas escolas elencadas na Tabela 17, trinta e oito atendiam da creche à pré-escola e quatro, da primeira à segunda etapa do Ciclo II da educação infantil (quatro a cinco anos). Duas escolas foram construídas no período analisado, uma em 2002, outra em 2005. Pelos documentos analisados detectamos que se tratou de uma Emei e de uma Emeif, ambas com atendimento à faixa etária de zero a seis anos, entretanto, nas duas escolas, a maior quantidade de vagas criadas foi na segunda etapa da pré-escola, perceptível nas matrículas municipais do ano de 2002, mas não em 2005, provavelmente, tais vagas foram computadas no ensino fundamental. Também notamos um discreto crescimento nas matrículas de creches de 2001 para 2002, mas não em 2005. Conforme os dados analisados, ao longo dos anos de 2001 a 2005, o número de crianças atendidas nesta etapa foi reduzido.

Quando olhamos a quantidade de Pré-Escolas, vemos que houve diminuição no período analisado. O fato é que cinco estabelecimentos se ‘transformaram’ em Emefs, os demais correspondem às unidades isoladas, classes que funcionam fora das escolas municipais, mas se encontram sob a responsabilidade administrativa e pedagógica de alguma escola municipal vinculadora. Nesse caso, desde 2005 todas as unidades isoladas estão sob a responsabilidade de Emefs.

No que diz respeito ao número de salas que atendiam a educação infantil, percebemos grandes oscilações no período investigado. Nos documentos⁷⁶ analisados identificamos muita discrepância. Encontramos equipamento público que operava com quarenta e cinco crianças na etapa de pré-escola distribuídas em treze salas em um determinado ano. No ano seguinte, este estabelecimento apresentava a mesma quantidade de alunos, porém, havia o registro de duas salas em funcionamento. Tal dado apresentou o mesmo problema em várias escolas e apesar desta dificuldade, optamos por deixá-lo registrado na tabela para se ter uma ideia geral do número de salas, embora pareça impreciso.

⁷⁶ Os documentos analisados discriminavam a quantidade de alunos por escola nos Ciclos I e II da educação infantil bem como, o total de classes em cada uma dessas escolas.

Sobre o considerável aumento das matrículas nas creches entre 2005 e 2006, podemos dizer que há duas explicações possíveis. A primeira corresponde à criação desta etapa em quatro Escolas Municipais que atendiam a educação infantil. Com isso, o município ampliou cerca de 180 vagas na rede pública o que correspondeu a um acréscimo 10,66% nas matrículas desta etapa da educação básica. No entanto, vimos que a ampliação de um ano para outro foi de 63,01%, percentual que não coincide com o número de vagas gerado na rede pública.

Para uma segunda explicação, retomemos a pergunta inicialmente colocada: se o número de estabelecimentos e vagas ampliados na rede pública não ocorreu na mesma proporção, como explicar o expressivo aumento nos dados oficiais das matrículas municipais?

Informações coletadas junto ao Departamento de Planejamento (DP) da SME de Piracicaba apontam outra resposta possível para a questão levantada. Desde o início de 2006, quando a SME transferiu parte do controle e gerenciamento do Programa ‘Bolsa Creche’ do Departamento de Regularização e Supervisão das Escolas Não Governamentais para o DP, as escolas privadas conveniadas ao ‘Bolsa Creche’ foram ‘vinculadas’ às Emeis, a estas últimas, a SME denominou ‘vinculadoras’. Cada estabelecimento privado que operava com o Programa ficou sob a responsabilidade, administrativa e pedagógica, da escola ‘vinculadora’, por meio de seus supervisores e do DP.

Nas palavras da Responsável N. (2008) “o aluno do ‘Bolsa Creche’ é considerado um aluno da rede pública” e, portanto, sua matrícula também. Desta forma, desde 2006 sabemos que parte das matrículas privadas do Programa ‘migraram’, na contagem e nos registros oficiais, para rede pública. A criança que é atendida pelo ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba e cuja matrícula é computada como da rede municipal, tem registro na Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp), como um aluno da escola pública. Para mensurar e informar a quantidade de alunos atendidos pela Emei vinculadora, soma-se o número de crianças matriculadas nesta Emei aos das ‘vagas vinculadas’ que pertencem ao Programa.

Quando questionada sobre os motivos pelos quais a prefeitura optou por contá-las na rede pública, a resposta foi sintética e genérica “condições foram levando para que se contasse na rede pública, por isso, o Programa passou por uma reestruturação” (RESPONSÁVEL N., 2008).

A reestruturação mencionada consistiu em modificar o controle das ‘Bolsas Creche’ alocadas às escolas privadas. Até então, a SME acompanhava as vagas ocupadas por meio dos nomes das crianças beneficiadas, a relação era vaga/criança. De fato, esse esquema não permitia saber com precisão a quantidade de alunos que determinada escola privada

conveniada atendia, este controle se baseava apenas no formulário de frequência dos alunos beneficiários que tais estabelecimentos encaminhavam mensalmente à SME (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO, ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

Para que o controle das vagas ocorresse com precisão por parte dos estabelecimentos que operavam com o Programa, as ‘Bolsas Creche’ passaram a ter um cadastro numérico na SME que as ligavam às escolas privadas conveniadas, ou seja, para cada escola que operava com o Programa, cadastrou-se um conjunto numérico que equivalia à quantidade de vagas ofertadas à rede pública e para cada qual se ‘encaixava’ um aluno ‘bolsista’. Nesse caso, a relação ficou vaga/cadastro e não, vaga/criança como anteriormente se fazia.

A nova proposta, vaga/cadastro vincula a matrícula da criança a um número específico. No caso de desistência, abandono, transferência, o número correspondente àquela vaga, permanecerá com a escola conveniada mudando apenas o nome da nova criança que porventura seja encaminhada para preenchê-la.

Para a Responsável N., a partir dessa nova estruturação a visualização do número de vagas disponíveis e preenchidas em cada unidade conveniada, se tornou mais segura e precisa.

Ao que tudo indica, essa reestruturação teve como estímulo o cômputo das matrículas do Programa na rede pública. Talvez por isso, a SME tenha transferido toda a operacionalização do convênio para o DP. No nosso entendimento, parece que o cômputo das matrículas privadas do ‘Bolsa Creche’ na rede pública é uma das tendências aberta pela substituição do Fundef pelo Fundeb cujo repasse cobre, desde então, toda matrícula da educação básica (EC-53/06).

Até o término da vigência do Fundef em 2006, os municípios que mantinham o ensino fundamental em rede própria recebiam um valor *per capita* por aluno matriculado. Porém, nesse mesmo ano de 2006 foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e, conforme vimos no Capítulo 2, este fundo abrange a educação infantil, o ensino fundamental e médio, em todas as suas modalidades. Desta forma, a partir da implantação do Fundeb o repasse *per capita* ocorre na proporção do número de alunos matriculados na educação básica pública presencial.

Para a educação infantil, a Lei 11.494/07 que regulamentou o Fundeb, incluiu para efeito de distribuição dos recursos, o cômputo das matrículas efetivadas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. Para a faixa da pré-escola (quatro e cinco) a lei permitiu a contabilização dos alunos

atendidos em instituições conveniadas até 2010 (Lei 11.494/07, Art. 8º, § 1º; § 4º, grifo nosso).

No caso de Piracicaba, 78% das escolas conveniadas que atendem a educação infantil são de natureza privada *stricto sensu*, portanto, não estão habilitadas a receberem recursos provenientes do Fundeb. Ao que parece, diante desta impossibilidade, o município encontrou uma estratégia peculiar para captar o *per capita* do fundo, cadastrar as matrículas das conveniadas na rede pública.

Tal estratégia foi confirmada em uma de nossas entrevistas, conseguida ‘quase que por acaso’⁷⁷, com uma diretora de escola privada conveniada, cuja identificação, a pedido da entrevistada, será resguardada por temer algum tipo de represália por parte do poder público local. No seu depoimento, contou que a então Secretária de Educação, Giselda Lombardi Ercolim, marcou uma reunião no início de 2006 com todas as proprietárias dos estabelecimentos que operavam com o Programa ‘Bolsa Creche’ e, nas palavras da diretora, “determinou” que os alunos ‘bolsistas’ fossem cadastrados na Prodesp. Naquele momento, ninguém ligou a exigência ao repasse do Fundeb, fato que só ficou claro, conforme ainda a diretora, quando a aprovação do fundo se popularizou, “nessa reunião, nós ficamos meio assim, nossa! O que será que é isso?” (Ni, 2009).

Questionada sobre o argumento utilizado pela então Secretária para tal feito, a entrevistada relatou que tratava-se de um novo procedimento adotado pela SME, “a gente não tinha uma escolha, você entendeu? Nós não estávamos lá pra discutir, nós estávamos lá, pra saber do novo procedimento [...]. A partir de então, todas as crianças foram cadastrados na ficha da Prodesp, que [até então] não tinha na matrícula.” (Ni, 2009, grifo nosso).

A SME, em um primeiro momento, exigiu que todas as proprietárias das escolas conveniadas preenchessem determinada ficha de inscrição dos alunos matriculados pelo ‘Bolsa Creche’ por ela fornecida, dando um prazo para o encaminhamento deste documento à SME. Os dados contidos nesse formulário serviriam de base para posterior cadastramento no censo escolar. Depois disso, conforme o depoimento da diretora entrevistada, as próprias proprietárias das escolas conveniadas passaram a preencher a ficha da Prodesp a qual, integra a lista de documentos exigidos para formalização da matrícula de uma criança do Programa os quais, são encaminhados à SME (Ni, 2009).

O cadastramento desses alunos ‘bolsistas’ no Censo é realizado pela SME, ficando a cargo das conveniadas apenas o registro das suas matrículas particulares.

⁷⁷ Durante uma das entrevistas agendada, fui apresentada a esta diretora de escola. Conteí-lhe sobre a temática da investigação e ela se dispôs a contribuir desde que não apresentasse nenhum dado que pudesse identificá-la.

À nossa pergunta colocada inicialmente, ensaiamos uma resposta. Diante do quadro apresentado, não podemos negar que em 2006 pelo menos parte do número oficial de matrículas na Educação Infantil registrado na rede pública de Piracicaba, não condiz com um atendimento efetivamente público, neste trabalho entendido como estatal, fato que, aos olhos desavisados, pode gerar conclusões apressadas ou equivocadas quanto à expansão desse atendimento no município.

3.5.1. Dados de atendimento da educação infantil pública e privada no município de Piracicaba pós ‘Bolsa Creche’ (2001 – 2006)⁷⁸.

Observamos na série histórica analisada (2001 a 2006) indicada na Tabela 18, que a oferta da educação infantil à população na faixa etária de zero a três anos se ampliou 47,93% em Piracicaba. A taxa de escolarização nessa etapa de escolaridade subiu de 13,96% para 21,15%, uma ampliação de 7,19%. No período de 2003 a 2005 notamos que as creches privadas ultrapassavam o atendimento oferecido pela rede pública

Tabela 18 – Taxa de escolarização da população de zero a seis anos em Piracicaba

Ano	População 0 – 3 anos	Matrículas			%	População 4 – 6 anos	Matrículas Pré-escola			%
		Pública	Privada	Total			Pública	Privada	Total	
2001	21.310	1.669	1.306	2.975	13,96	15.952	5.605	2.901	8.506	53,32
2002	21.280	1.702	1.264	2.966	13,94	16.033	5.862	3.209	9.071	56,57
2003	21.238	1.661	1.799	3.460	16,29	16.110	5.712	3.702	9.414	58,44
2004	21.192	1.719	2.218	3.937	18,57	16.180	5.690	4.206	9.896	61,16
2005	21.135	1.687	2.252	3.939	18,63	16.244	5.161	4.419	9.580	58,97
2006	20.805	2.750	1.651	4.401	21,15	16.173	3.597	2.703	6.300	38,95

Fonte: A autora com base nos dados: População – Seade (2008); Matrículas – Banco Dados Greppe (2008).

De acordo com a projeção do Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), Piracicaba tinha em 2006, 20.805 habitantes na faixa etária de zero a três anos. Comparando este total ao número de matriculados nas creches, públicas e privadas, no mesmo ano (4.401), verificamos que apenas 21,15% das crianças frequentavam esta etapa de escolaridade sendo que, 13,21% eram atendidas pela rede pública e 7,93% pela rede privada, lembrando que, nas matrículas da rede pública estavam computadas também parte dos alunos beneficiários do Programa ‘Bolsa Creche’. Tomando como base a meta estabelecida pelo Plano Nacional de

⁷⁸ As informações apresentadas sobre o Programa ‘Bolsa Creche’, em específico, se iniciam no ano de 2002, por corresponder ao ano inicial de sua vigência.

Educação (PNE) que previa até 2005 o atendimento em creches de 30% das crianças na faixa etária de zero a três anos e de 50% deste público até o final da década, vemos que Piracicaba se encontra bem distante do cumprimento de tal meta. A taxa de escolarização na etapa de creche em Piracicaba (21,15%) do ano de 2006, se comparada à do Estado de São Paulo (14,35%), encontra-se acima da média estadual.

Referente à oferta da educação infantil na pré-escola, verificamos que a taxa de escolarização no período de 2001 a 2005 ampliou-se em 5,65%. De 2005 para 2006, decaiu 20,02% provavelmente, em função da transferência das matrículas de seis anos para o ensino fundamental. Conforme a projeção do Seade, Piracicaba chegou em 2006 com 16.173 habitantes na faixa etária de quatro a seis anos. As matrículas dessa etapa de escolaridade nas redes públicas e privadas, foram de 6.300 crianças o que significou uma taxa de escolarização de 38,95%, com 22,24% delas atendidas pelo município e 16,71% pela rede privada. Não podemos desconsiderar, mais uma vez, que as matrículas do ‘Bolsa Creche’ também estavam incluídas na rede pública, fato que causa certa distorção na taxa de alunos atendidos efetivamente pela rede pública. Considerando a estimativa do ano de 2005 (58,97%), notamos que Piracicaba se aproximou da meta de atendimento estabelecida pelo PNE/01 para as crianças na faixa etária de pré-escolas que seria atender 60% dessa população até 2005, entretanto, está aquém dos 80% que foi previsto para 2010. A taxa de escolarização desta faixa etária em Piracicaba (58,97%) encontra-se abaixo da média estadual a qual correspondeu a 73,01% no mesmo ano.

Referente aos dados de atendimento pelo ‘Bolsa Creche’, de acordo com o Cadastro de Escolas da Educação Básica disponibilizado no sítio do Inep (2008), Piracicaba tinha em 2006, oitenta escolas particulares de educação infantil. Desse total, quarenta e duas integravam o Programa ‘Bolsa Creche’ o que equivale dizer que 52,5% delas aderiram a esta parceria no período de 2002 a 2006, totalizando dez Instituições Filantrópicas⁷⁹ e trinta e quatro escolas privadas *stricto sensu*. Retomemos a Tabela 14 para mostrar novamente esses dados.

⁷⁹ Das Instituições Filantrópicas conveniadas, uma foi assumida pelo poder público local em abril de 2008 e outra em janeiro de 2009.

Tabela 14 – Total de escolas privadas conveniadas ao ‘Bolsa Creche’ em Piracicaba

<i>Estabelecimentos</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Filantrópicos	10	09	10	10	10
Privados <i>stricto sensu</i>	11	25	30	31	32
Totais	21	34	40	41	42

Fonte: DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006; Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba, 2008.

Não podemos dizer que o Programa se espalhou ‘fisicamente’ na mesma proporção observada no início de sua vigência, entretanto, a permanência dos mesmos estabelecimentos ao longo desses cinco anos, exceto de um que rescindiu o convênio com a prefeitura, confirma a conclusão de nosso trabalho anterior de que o subsídio público repassado ajuda-os a sobreviver no ‘mercado’ educacional (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006). Essa capacidade de sobrevivência se reforça quando detectamos que dentre as duas novas escolas que aderiram ao Programa entre 2005 e 2006, uma delas era ‘filial’ de escola que operava com o ‘Bolsa Creche’ desde o início da vigência dele.

Distribuídos entre os quarenta e dois estabelecimentos conveniados estão 2.999 crianças. Ao realizar a média de atendimento por escola, temos setenta e uma crianças em espaços que, em sua grande maioria, são muito pequenos, estão em precárias condições estruturais e de higiene, sem as mínimas condições que garantam um atendimento digno aos pequenos. Situação esta que indicamos no estudo anteriormente empreendido em Piracicaba (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO, ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006) e que posteriormente foi confirmada pelo poder público local.

Ana Cristina Andrade (2007) do jornal *Gazeta de Piracicaba*, publicou em 13 de dezembro de 2007, uma entrevista da então Secretária de Educação sobre o atendimento realizado pelo Programa ‘Bolsa Creche’. De acordo com a matéria, a Secretária havia declarado que o ‘Bolsa Creche’ passara por um remanejamento depois que constatou-se, por meio de supervisões às escolas conveniadas, que “algumas tinham o espaço físico muito reduzido para a quantidade de crianças que atendiam”. O remanejamento declarado pela secretária significou, nas palavras dela “conduzir crianças que recebiam o ‘benefício’ para unidades da rede municipal que tivessem condições de prestar um atendimento com mais qualidade” (ANDRADE, 2007).

Problemas enfrentados desde o início da vigência do Programa também apareceram nas informações cedidas pela Responsável N. do DP à pesquisadora como: faltas injustificadas das crianças, cobrança de taxa e de uniforme pelas escolas, alimentação irregular e falta de profissionais habilitados.

De fato, percebemos pela Tabela 19, que houve o remanejamento do excedente de alunos em seis escolas (13,63%) do Programa, porém, dezoito (40,90%) mantiveram a mesma quantidade de crianças e outras dezoito (40,90%) ampliaram o atendimento.

Tabela 19 – Matrículas ‘Bolsa Creche’ por escola privada conveniada em Piracicaba

Escolas Privadas Conveniadas/ Piracicaba	2002	2003	2004	2005	2006
EPCP 1	7	7	18	18	18
EPCP 2	38	45	53	48	48
EPCP 3	0	45	90	90	80
EPCP 4	0	32	61	61	61
EPCP 5 (Filantrópica)	0	0	154	154	171
EPCP 6	0	60	59	59	29
EPCP 7	0	30	55	55	70
EPCP 8	0	32	52	52	82
EPCP 9	0	0	0	0	54
EPCP 10 (Filantrópica)	18	46	69	72	80
EPCP 11	0	0	0	33	61
EPCP 12	0	0	0	38	62
EPCP 13	0	0	40	40	67
EPCP 14 (Filantrópica)	135	171	164	117	127
EPCP 15	0	35	35	35	35
EPCP 16 (Filantrópica)	61	64	64	57	23
EPCP 17	22	33	48	48	52
EPCP 18 (Filantrópica)	119	114	117	117	122
EPCP 19	0	28	40	33	33
EPCP 20	0	59	92	92	92
EPCP 21	54	74	73	73	73
EPCP 22	0	34	71	53	67
EPCP 23	0	30	78	78	78
EPCP 24	25	57	67	67	45
EPCP 25	0	32	60	60	60
EPCP 26 (Filantrópica)	119	119	113	110	112
EPCP 27	0	0	0	0	70
EPCP 28	0	9	9	9	9
EPCP 29 (Filantrópica)	10	35	35	35	35
EPCP 30	0	89	125	125	134
EPCP 31	20	55	75	75	75
EPCP 32	0	17	38	38	38
EPCP 33	25	70	69	69	80
EPCP 34	52	69	69	69	46
EPCP 35 (Filantrópica)	28	50	46	46	56
EPCP 36 (Filantrópica)	37	83	108	108	121
EPCP 37	0	16	18	18	30
EPCP 38	60	96	116	106	106
EPCP 39	0	65	134	134	146
EPCP 40	52	82	88	88	88
EPCP 41 (Filantrópica*)	51	60	60	60	90
EPCP 42	20	66	66	66	73
EPCP 43	51	0	0	0	0
EPCP 44	0	47	74	70	0
Total	1004	2056	2803	2776	2999

Fonte: A autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Piracicaba, 2008.

Legenda: Escolas que diminuíram o atendimento entre 2002 e 2006 Escolas que diminuíram o atendimento entre 2005 e 2006 Escolas que ampliaram o atendimento entre 2005 e 2006; * Escola assumida pela SME em 01/04/2008.

Tabela 20 – Matrículas totais e ‘Bolsa Creche’ por escola privada conveniada em Piracicaba

Escolas Privadas Conveniadas/ Piracicaba	2002		2003		2004		2005		2006	
	BC	TT	BC	TT	BC	TT	BC	TT	BC	TT
EPCP 1	7	38	7	50	18	48	18	39	18	-
EPCP 2	38	20	45	46	53	53	48	48	48	-
EPCP 3	0	22	45	51	90	95	90	100	80	-
EPCP 4	0	40	32	44	61	80	61	82	61	-
EPCP 5 (Filantrópica)	0	-	0	-	154	-	154	156	171	-
EPCP 6	0	-	60	65	59	59	59	62	29	-
EPCP 7	0	24	30	36	55	56	55	59	70	-
EPCP 8	0	20	32	26	52	53	52	54	82	-
EPCP 9	0	-	0	-	0	-	0	-	54	-
EPCP 10 (Filantrópica)	18	-	46	-	69	-	72	-	80	-
EPCP 11	0	53	0	55	0	27	33	69	61	-
EPCP 12	0	-	0	-	0	-	38	44	62	-
EPCP 13	0	-	0	-	40	73	40	80	67	-
EPCP 14 (Filantrópica)	135	-	171	-	164	-	117	-	127	-
EPCP 15	0	35	35	62	35	63	35	69	35	-
EPCP 16 (Filantrópica)	61	-	64	-	64	-	57	-	23	-
EPCP 17	22	29	33	54	48	62	48	60	52	-
EPCP 18 (Filantrópica)	119	-	114	-	117	-	117	-	122	-
EPCP 19	0	32	28	36	40	58	33	47	33	-
EPCP 20	0	-	59	-	92	90	92	98	92	-
EPCP 21	54	-	74	-	73	-	73	-	73	-
EPCP 22	0	37	34	33	71	79	53	70	67	-
EPCP 23	0	69	30	92	78	120	78	125	78	-
EPCP 24	25	6	57	57	67	71	67	72	45	-
EPCP 25	0	37	32	62	60	82	60	80	60	-
EPCP 26 (Filantrópica)	119	-	119	-	113	-	110	-	112	-
EPCP 27	0	-	0	-	0	-	0	-	70	-
EPCP 28	0	68	9	73	9	70	9	62	9	-
EPCP 29 (Filantrópica)	10	-	35	-	35	-	35	-	35	-
EPCP 30	0	30	89	116	125	130	125	125	134	-
EPCP 31	20	21	55	60	75	80	75	75	75	-
EPCP 32	0	28	17	39	38	60	38	54	38	-
EPCP 33	25	28	70	60	69	82	69	91	80	-
EPCP 34	52	13	69	71	69	76	69	75	46	-
EPCP 35 (Filantrópica)	28	-	50	109	46	90	46	106	56	-
EPCP 36 (Filantrópica)	37	-	83	-	108	-	108	-	121	-
EPCP 37	0	95	16	83	18	84	18	93	30	-
EPCP 38	60	32	96	109	116	113	106	109	106	-
EPCP 39	0	-	65	65	134	134	134	134	146	-
EPCP 40	52	22	82	94	88	101	88	99	88	-
EPCP 41 (Filantrópica*)	51	180	60	175	60	177	60	155	90	-
EPCP 42	20	30	66	66	66	66	66	66	73	-
EPCP 43	51	-	0	-	0	-	0	-	0	-
EPCP 44	0	52	47	34	74	95	70	84	0	-

Fontes: Matrículas ‘Bolsa Creche’ – SME; Total de Matrículas – IPPLAP (2008)

Legenda: Escolas com 60% ou mais de vagas do Programa ‘Bolsa Creche’.

- não há informações de matrículas.

Obs. O total de matrículas das EPCP podem não coincidir com as informações oficiais do Inep ou do Banco de Dados do Greppe utilizados neste trabalho.

Na Tabela 20, vemos que vinte e três escolas privadas em sentido estrito colocaram a disposição do poder público mais de 60% de suas vagas, reafirmando a dependência financeira delas ao Programa, anunciadas em nossas análises de 2005 e 2006 (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006). É sabido que o poder público destina o valor *per capita* aos estabelecimentos conveniados por aluno matriculado, deste modo, quanto maior o número de crianças, maior os recursos públicos obtidos.

O total das vagas do Programa nas EPCP 2, 8, 20, 22, 34, 38 e 44 são superiores ao total geral de matrículas no primeiro ano da adesão delas ao convênio. Provavelmente, há vagas que foram ‘compradas’ pela prefeitura depois do cômputo realizado pelo IPPLAP. Para a maioria das filantrópicas não encontramos informações sobre matrículas totais, no entanto, tais escolas podem funcionar exclusivamente com o Programa, aliás, o que já ocorria antes.

Na Tabela seguinte discriminamos o atendimento pelo ‘Bolsa Creche’ por faixa etária e turno de atendimento nos anos de 2002 a 2006.

Tabela 21 – Total de alunos atendidos pelo ‘Bolsa Creche’ – Piracicaba (2002-2006)

<i>Ano</i>	<i>Integral</i>		<i>Parcial</i>	<i>Total</i>
	<i>0 a 3 anos</i>	<i>4 a 6 anos</i>	<i>5-6 anos</i>	
2002	321	460	223	1.004
2003	825	1.065	166	2.056
2004	1.064	1.681	58	2.803
2005	951	1.794	31	2.776
2006	736	2.263	0	2.999

Fonte: DOMICIANO, 2006; Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba, 2008.

Notamos que o número de alunos atendidos pelo Programa na etapa de creche, cresceu entre 2002 e 2004, 231,46% e decresceu 30,82%, de 2005 para 2006. Do início da implantação da parceria até 2006, houve ampliação de 129,28% nas vagas de creche. Na pré-escola as matrículas no período integral aumentaram 391,95% e as do parcial decresceram até zerarem. Tal fato deveu-se a extinção do atendimento pelo ‘Bolsa Creche’ em período parcial.

Vemos que a quantidade de vagas criadas pelo Programa é expressiva. Na próxima tabela representamos a proporção entre o atendimento pelo ‘Bolsa Creche’ e o total de alunos matriculados na educação infantil em Piracicaba.

Tabela 22 – Proporção das matrículas do ‘Bolsa Creche’ em relação ao total de alunos matriculados na educação infantil – Piracicaba (2001-2006)

<i>EI</i>	<i>2001</i>	<i>%</i>	<i>2002</i>	<i>%</i>	<i>2003</i>	<i>%</i>	<i>2004</i>	<i>%</i>	<i>2005</i>	<i>%</i>	<i>2006</i>	<i>%</i>
Pública	7.274	63,35	7.564	62,84	7.373	57,27	7.409	53,56	6.848	50,65	6.347	59,31
Privada	4.207	36,65	3.469	28,81	3.445	26,76	3.621	26,18	3.784	27,99	1.355	12,66
‘Bolsa Creche’	-	-	1.004	8,35	2.056	15,97	2.803	20,26	2.887	21,36	2.999	28,03
Total EI	11.481	100	12.037	100	12.874	100	13.833	100	13.519	100	10.701	100

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*; Secretaria Municipal de Educação.

OBS. Nas matrículas da rede privada subtraímos as vagas do ‘Bolsa Creche’

Verificamos a manutenção da tendência de crescimento do atendimento pelo Programa, saltando de 8,35% em 2002, para 21,36%, em 2005 concomitantemente à diminuição da participação da rede pública na oferta de vagas à educação infantil. De 2005 para 2006, assistimos o aumento da participação da esfera pública e do ‘Bolsa Creche’ ao mesmo tempo em que decai o restante da rede privada. Nesse caso, há distorções nos dados deste ano em razão, tanto da transferência das matrículas de seis anos para o ensino fundamental, quanto da soma de vagas privadas do Programa, na rede pública.

Desmembrando o atendimento à educação infantil no setor privado observamos:

Tabela 23 – Proporção das matrículas do ‘Bolsa Creche’ em relação à rede privada de Piracicaba (2001-2006)

<i>Ed. Infantil</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Privada	4.207	4.473	5.501	6.424	6.671	4.354
‘Bolsa Creche’	-	1.004	2.056	2.803	2.887	2.999
%	-	22,44%	37,37%	43,63%	43,27%	68,87%

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*; Secretaria Municipal de Educação.

A Tabela 23 nos indica que do total de alunos atendidos no setor privado, no período de 2002 a 2005, 47,46% corresponderam ao atendimento oferecido pelo Programa ‘Bolsa Creche’. Isso equivale dizer que quase 50% das matrículas deste setor estão subvencionadas pelo poder público, índice que se ampliou significativamente ao longo da vigência do Programa. A proporcionalidade do Programa no ano de 2006 elevou-se consideravelmente para 68,87%. No entanto, a informação encontra-se distorcida em virtude da adequação à lei

11.114/05 e da transferência de matrículas privadas do Programa para a esfera pública, cuja quantidade não foi possível precisar.

Apesar das ‘imprecisões’ detectadas nas informações do ano de 2006, elas não encobrem o caráter privatizante existente no ‘Bolsa Creche’, um Programa que desde seu início vem atendendo uma quantidade de crianças cada vez maior no setor privado lucrativo (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2005).

3.6. Gastos empreendidos pela prefeitura com o Programa ‘Bolsa Creche’.

Os gastos totais na função Educação, apresentados no item 3.2.2 sinalizaram uma redução da ordem de 6,83%, para o período de 2001 a 2005 e, uma ampliação de 19,85% de 2005 para 2006. Conforme já especificado nesse mesmo item, encontramos, em 2006, valores referentes à Secretaria da Assistência e Bem Estar Social, alocados às despesas da SME e uma ampliação significativa do elemento de despesa “3.3.90.37 – *Locação de mão-de-obra*”. No nosso entendimento tais valores podem ter influenciado no aumento dos gastos com Educação em 2006.

O total de recursos gasto, especificamente, com a sub-função educação infantil, aumentou 61,47% durante os seis anos analisados. Contudo, o aumento observado não correspondeu à expansão ‘oficial’ da oferta de vagas na rede pública tendo em vista a implantação do Programa ‘Bolsa Creche’. Importa também destacar, que entre os anos de 2005 e 2006, cuja ampliação nos gastos desta sub-função foi de 14,32%, notamos que além do aumento com o ‘Bolsa Creche’, houve também um acréscimo às *Despesas com Pessoal* e com *Locação de mão-de-obra* na educação infantil. Nesse caso, acreditamos que tais valores também influenciaram no percentual de gastos com EI.

Para melhor visualização do movimento citado, recortamos das tabelas anteriores as informações do período destacado (2001 a 2006), reproduzindo-as a seguir.

Tabela 24: Gastos totais na função Educação e na sub-função educação infantil no período de 2001 a 2006

Função e Sub-função	2001	2003	2003	2004	2005	2006
Educação	68.005.712,82	53.750.185,10	55.373.581,46	65.618.632,91	63.360.280,62	75.934.525,41
Educação Infantil	16.864.342,75	19.482.626,17	22.256.155,08	26.391.864,27	23.820.944,72	27.231.008,00

Fonte: PIRACICABA. Secretaria de Finanças. **Balancete da Despesa (2001 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Conforme já anunciamos, compuseram os gastos com Educação, as despesas referentes à execução da atividade⁸⁰ ‘Bolsa Creche’. A esse respeito destacamos que até o ano de 2004 os balancetes não traziam os valores desta atividade em separado, pois encontravam-se agregados ao elemento de despesa ‘outros serviços de terceiros - pessoa jurídica’ no código 3.4.90.39⁸¹ - ‘Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil’, condição que dificultou a precisão na detecção dos valores efetivamente destinados ao Programa. À época esse impasse foi minimizado por meio de um relatório fornecido pelo Setor de Contabilidade da SME que continha os gastos anualmente empreendidos no Programa (DOMICIANO, 2006).

Nesse sentido, houve mudança na discriminação dos gastos com a parceria em relação aos anos de início da sua implantação. A partir de 2005, as despesas referentes à execução do Programa encontravam-se em uma atividade específica denominada ‘Bolsa Creche’ não mais, como nos balancetes anteriores, agregadas a outras despesas. Desta forma, para construir os gastos com o ‘Bolsa Creche’ descritos na próxima tabela utilizamos para o período de 2002 a 2004, os valores fornecidos pelo setor de Contabilidade da SME e para 2005 e 2006, aqueles discriminados nos balancetes oficiais. Ressaltamos ainda que compomos as despesas com MDE na educação infantil (Tabela 25) de acordo com os montantes declarados nos balancetes oficiais do município.

Tabela 25 – Gastos com o ‘Bolsa Creche’ em relação à atividade econômica ‘Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil’ (MDE) - Piracicaba (2002-2006)

Atividade Econômica/Elemento de Despesa	2002	2003	2004	2005	2006
MDE – Educação Infantil	19.482.626,17	20.744.870,71	24.886.586,39	22.399.733,89	27.231.008,00
Gastos c/ ‘Bolsa Creche’	782.864,17	2.773.774,90	4.804.321,43	5.534.497,13	5.716.697,34
% Gastos ‘Bolsa Creche’	4,02	13,37	19,30	24,71	20,99

Fonte: PIRACICABA. Secretaria Geral de Finanças. **Balancete das Despesas (2002 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

⁸⁰ Conforme a descrição numérica no balancete do município (2229), a despesa com o ‘Bolsa Creche’ refere-se a uma ATIVIDADE, pois, o primeiro algarismo do seu código se inicia com número par. A classificação das despesas é definida pela lei 4.320/64, de 17 de março de 1964. De acordo com Wagner (2001, p. 14) a atividade é uma operação, ou conjunto de operações, que se realiza contínua e permanentemente dentro da ação de governo, ex: manutenção dos centros infantis.

⁸¹ De acordo com o Anexo 4 da Lei 4.320 de 17 de março de 1964 (alterada pelas Portarias nº 325 de 27 de agosto de 2001 e 519 de 27 de novembro de 2001), a estrutura da natureza da despesa 3.4.90.39, corresponde: Categoria Econômica 3 – Despesa Corrente; Grupo de Natureza de Despesa 4 – Investimentos; Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas; Elemento de Despesa 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. Neste item computam-se despesas decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos (BRASIL, 2001, p.139). Alterada pelas Portarias nº 325 de 27 de agosto de 2001 e 519 de 27 de novembro de 2001

As informações da Tabela 25 mostram que em 2002, do total gasto em MDE na educação infantil, 4,02% se destinaram ao pagamento do Programa ‘Bolsa Creche’, índice que se ampliou 13,37% em 2003, 19,30% em 2004, e 24,71% em 2005, decaindo para 20,99% em 2006. Apesar deste decréscimo, não deixou de ocupar parte relevante do orçamento público. Como já visto, em 2005 a prefeitura não ampliou vagas pelo Programa, entretanto, utilizou cerca de 25% dos gastos em MDE para o pagamento das subvenções, o que correspondeu a um aumento de 5,41% em relação ao ano anterior (2004), percentual que coincide com o reajuste aplicado à subvenção no mesmo ano, conforme veremos mais à frente. No último ano analisado, 2006, o poder público ampliou o gasto na educação infantil pública despendendo, proporcionalmente falando, menos recursos para o ‘Bolsa Creche’. Sobre o gasto específico com esta parceria, detectamos uma ampliação da ordem de 630,23% ao longo da séria histórica analisada.

No que diz respeito às subvenções *per capita*, tanto os valores repassados para um aluno de creche, quanto de pré-escola são os mesmos. Nesse caso, destacamos o estudo de Denise Carreira e José Marcelino de Rezende Pinto (2007) realizado para Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o qual estimou que o custo aluno/ano de uma creche funcionando em período integral é, no mínimo, quatro vezes maior que o custo aluno/ano de pré-escola de turno parcial. Observamos também, que os valores fixados pelo decreto do executivo para o turno integral sofreram reajuste de 18,94% de 2002 a 2006, conforme ilustrado na tabela a seguir.

Tabela 26 – Subvenção *per capita* do ‘Bolsa Creche’ – Piracicaba (2002-2006)

Período	2002	2003	2004	2005	2006
INTEGRAL	145,08	154,40	160,54	169,41	172,57
PARCIAL	60,28	64,33	66,89	70,30	0,00

Fonte: DOMICIANO, 2006; PIRACICABA. Decretos Municipais de 2002 a 2006.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Relacionando a informação sobre o custo aluno/ano de creche e pré-escola com os dados de matrículas do Programa apresentados no item 3.5.1, percebemos que a quantidade de crianças atendidas pelo ‘Bolsa Creche’ é maior na faixa etária da pré-escola, justamente onde o custo e o déficit são menores e a relação professor/aluno pode ser superior à de creche. Se considerarmos que são os proprietários das escolas conveniadas que propõem, por meio do Termo de Convênio, a quantidade e a turma/idade em que as vagas estão disponíveis, pode ser que os ‘empresários’ da educação infantil estejam direcionando o atendimento à demanda para prefeitura na tentativa de buscar maiores lucros e indica ainda, a aceitação dessas

‘condições’ por parte do poder público tendo em vista que nas turmas de pré-escola é possível atender um maior número de crianças via parceria a um custo reduzido.

Para compor os valores *per capita*, relacionados na Tabela 27, a SME levantou o ‘custo médio’ mensal de um aluno na rede pública computando para isto as despesas com: Diretor, Professor de Pré-escola, Monitor de Creche, Serviços e Encargos, Merenda Escolar e Material Escolar, ou seja, limitou-se aos gastos com pessoal. A partir de tais dados a SME elaborou uma planilha que passou a integrar todos os decretos que fixaram os valores da subvenção (DOMICIANO, 2006).

Tabela 27 – Planilha do custo estimado para educação infantil – Piracicaba (2002-2006)

Natureza da Despesa	2002		2003		2004		2005		2006	
	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P
Diretor	13,64	6,70	14,51	7,14	15,09	7,42	15,93	7,80	16,22	-
Prof. Pré-escola	40,09	19,93	42,65	21,36	44,35	22,21	46,81	23,34	47,69	-
Monitor de Creche	40,09	-	42,65	-	44,35	-	46,81	-	47,69	-
Serviços e Encargos	5,14	5,14	5,47	5,47	5,68	5,69	5,99	5,98	6,10	-
Merenda Escolar	40,77	26,09	43,40	27,79	45,12	28,90	47,61	30,37	48,50	-
Material Escolar	5,37	2,42	5,71	2,57	5,94	2,68	6,26	2,81	6,37	-
TOTAL	145,08	60,28	154,40	64,33	160,54	66,89	169,41	70,30	172,57	-

Fonte: PIRACICABA – Decretos Municipais de 2002 a 2006

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

I – Período Integral; P – Período Parcial

De acordo com o declarado pelo poder público local, o valor *per capita* fixado para o ‘Bolsa Creche’ correspondia a 70% do ‘custo médio’ mensal de um aluno da rede pública. Para averiguar em que medida isso prevalece, calculamos, ainda que muito precariamente, o gasto aluno das escolas de educação infantil da rede municipal de 2001 a 2006, utilizando a seguinte metodologia: do total das despesas com educação infantil, no referido período, subtraímos os valores despendidos com o Programa ‘Bolsa Creche’. O montante encontrado foi dividido pelo número de matrículas corresponde a cada ano, obtendo assim o gasto aluno/ano. Dividindo esse valor por doze, obtivemos o gasto aluno/mês aproximado. Trata-se de um valor aproximado porque não dispomos dos gastos desdobrados em creche e pré-escola e das matrículas do período integral e parcial em separado.

Comparamos nas Tabelas 28 e 29, o *per capita* fixado para o ‘Bolsa Creche’ do turno integral e parcial com o gasto aproximado aluno/mês na educação infantil municipal.

Tabela 28 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e *per capita* fixado ‘Bolsa Creche’ turno integral – Piracicaba (2002-2006).

Ano	Gastos Totais com Educação Infantil (R\$)	Gastos Totais com o ‘Bolsa Creche’ (R\$)	Matrículas do setor público (Creche e pré-escola)	<i>per capita</i> aluno/mês rede pública (R\$)	%	<i>per capita</i> fixado ‘Bolsa Creche’ (R\$)
2002	18.699.762,00	782.864,17	7.564	206,02	70,42	145,08
2003	19.482.380,18	2.773.774,90	7.373	220,20	70,12	154,40
2004	21.587.542,84	4.804.321,43	7.409	242,81	66,12	160,54
2005	18.286.447,59	5.534.497,13	6.848	222,53	76,13	169,41
2006	21.514.310,66	5.716.697,34	6.347	282,47	61,09	172,57

Fonte: PIRACICABA – Decretos Municipais de 2002 a 2006; **Balancete das despesas** (2001 a 2006)

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Comparando os valores *per capita* da Tabela 28 verificamos que a subvenção do turno integral paga por aluno/mês à iniciativa privada via ‘Bolsa Creche’ correspondeu, em 2002, a 70,42% do gasto mensal com alunos da educação infantil pública. Excetuando 2005, em que a subvenção *per capita* foi de 76,13%, os anos subsequentes ficaram abaixo desse percentual, prevalecendo então o que o poder público anunciou. Já o *per capita* ‘Bolsa Creche’ do turno parcial correspondeu, na média, a 29,39% do gasto aluno/mês na educação infantil pública, conforme mostra a Tabela 29.

Tabela 29 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e *per capita* fixado ‘Bolsa Creche’ turno parcial – Piracicaba (2002-2006).

Ano	Gastos com Educação Infantil (R\$)	Gastos Totais com o ‘Bolsa Creche’ (R\$)	Matrículas do setor público (Creche e pré-escola)	<i>per capita</i> aluno/mês rede pública (R\$)	%	<i>per capita</i> fixado ‘Bolsa Creche’ (R\$)
2002	18.699.762,00	782.864,17	7.564	206,02	29,25	60,28
2003	19.482.380,18	2.773.774,90	7.373	220,20	29,21	64,33
2004	21.587.542,84	4.804.321,43	7.409	242,81	27,54	66,89
2005	18.286.447,59	5.534.497,13	6.848	222,53	31,59	70,30
2006	21.514.310,66	5.716.697,34	6.347	282,47	-	0,00

Fonte: PIRACICABA – Decretos Municipais de 2002 a 2006; **Balancete das despesas** (2001 a 2006)

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

No entanto, quando comparamos os dados das Tabelas 30 e 31 os quais apresentam em separado o total do gasto aproximado aluno/mês na educação infantil nos anos de 2002 a 2006 e o gasto aluno/mês ‘Bolsa Creche’⁸², temos que, o valor empreendido com o Programa

⁸² Para compor o gasto aluno/mês ‘Bolsa Creche’ utilizamos o total declarado nos balancetes municipais e nos relatórios cedidos pelo Departamento de Contabilidade da SME, no período de 2002 a 2006, dividimos o

representou respectivamente 30,27%, 44,69%, 48,11%, 57,31% e 44,42% do gasto total aluno/mês com a educação infantil municipal. Excetuando o ano de 2005 para 2006, em que a proporcionalidade decaiu 12,89% no geral, na série histórica analisada houve ampliação considerável, o que significa dizer que o ‘Bolsa Creche’ tem consumido ano a ano valores cada vez maiores do parco dinheiro destinado à educação infantil.

Também verificamos que a partir do funcionamento do Programa, em 2002, os totais gastos com educação infantil se ampliaram em 39,77% até final de 2006, assim como o gasto aluno/mês na educação infantil pública que aumentou em 66,57% no mesmo período.

Tabela 30 – Gasto total aproximado aluno/mês na educação infantil – Piracicaba (2002-2006)

Gasto Total EI	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Total na educação infantil	19.482.626,17	22.256.155,08	26.391.864,27	23.820.944,72	27.231.008,00
Matrícula rede pública	7.564	7.373	7.409	6.848	6.347
Gasto aluno/ano	2.575,70	3.018,60	3.562,14	3.478,53	4.290,37
Gasto aluno/mês	214,64	251,55	296,84	289,88	357,53

Fonte: PIRACICABA. Secretaria Geral de Finanças. **Balancete das Despesas (2002 a 2006)**.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Tabela 31 – Gasto aproximado aluno/mês ‘Bolsa Creche’ – Piracicaba (2002-2006)

Gasto Total ‘Bolsa Creche’	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Total ‘Bolsa Creche’	782.864,17	2.773.774,90	4.804.321,43	5.534.497,13	5.716.697,34
Matrícula ‘Bolsa Creche’	1.004	2.056	2.803	2.776	2.999
Gasto aluno/ano ‘Bolsa Creche’	779,75	1.349,11	1.713,99	1.993,69	1.906,20
Gasto aluno/mês ‘Bolsa Creche’	64,98	112,43	142,83	166,14	158,85

Fonte: PIRACICABA. Secretaria Geral de Finanças. **Balancete das Despesas (2002 a 2006)**.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Até aqui, podemos dizer que em Piracicaba o ‘Bolsa Creche’ mantém a lógica privatizante indicada anteriormente (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006). Tal é sua ampliação que parece constituir-se como ‘outra rede’ de atendimento, uma vez que deixa de ser um Programa emergencial de atendimento à demanda reprimida para se tornar uma política de atendimento à educação infantil.

referido valor pelo total de matriculados pelo Programa, o montante encontrado foi dividido por 12 e obtivemos o gasto aproximado aluno/mês ‘Bolsa Creche’.

CAPÍTULO IV

O PROGRAMA 'BOLSA CRECHE': O CASO DO MUNICÍPIO PAULISTA DE HORTOLÂNDIA

Neste capítulo, da mesma forma como apresentado em Piracicaba, contextualizamos primeiramente o perfil de Hortolândia considerando população, características sócio-econômicas, organização educacional e político-administrativa no período de 1997 a 2006. Além disso, compusemos e analisamos, no mesmo intervalo temporal citado, as receitas e os gastos públicos municipais com educação. Em um segundo momento, caracterizamos e analisamos o Programa 'Bolsa Creche', cujo período analítico correspondeu aos anos de 2004 a 2006.

Para a construção deste cenário, levantamos dados demográficos, financeiros e educacionais para os quais empreendemos, tanto contato com os órgãos centrais da administração pública para busca de documentos oficiais relacionados diretamente à implantação e regularização do Programa 'Bolsa Creche' e para realização de entrevistas semi-estruturadas, quanto consultas aos *sites* governamentais e ao Banco de Dados desenvolvido no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional já citada, da qual esta dissertação é parte integrante.

4. Caracterização geral do município.

Hortolândia localiza-se na região sudeste do Estado de São Paulo a uma distância de 115 km da capital. Pertence à Região Metropolitana de Campinas⁸³, limitando-se com Sumaré e Monte Mor. Sua área territorial é de 62,22 Km², conforme senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o município abrigava em 2000 uma população total de 152.523 habitantes. Na última contagem, em 2007, este número correspondia a 190.781, o que representa um crescimento populacional de 25,26% em sete anos.

De acordo com Rovená Negreiros e Marina P. Teixeira (2002), a área ocupada hoje por Hortolândia, destacava-se em meados do século XIX na produção de café, algodão e

⁸³ A Região Metropolitana de Campinas (RMC) foi institucionalizada pela Lei Complementar Estadual n. 870, em 19 de junho de 2000. Os municípios que integram a RMC além de Hortolândia são: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. (MANFREDO, 2006)

açúcar, além de culturas de subsistência. Em 1896, Jacuba⁸⁴, como era conhecida na época, se transformou em um bairro que começou a ganhar importância na região quando se inaugurou um posto telegráfico. Em 1917, Jacuba contava com a estação ferroviária da Companhia Paulista a qual favoreceu a consolidação dos núcleos de Sumaré e Hortolândia no contexto regional expandindo sua área física ao longo da estrada de ferro.

No ano de 1954, Sumaré emancipou-se de Campinas e o núcleo de Hortolândia⁸⁵ tornou-se parte deste novo município. Para Negreiros e Teixeira (2002), Hortolândia sempre manteve certa independência em relação à Sumaré e uma articulação maior com Campinas. O desenvolvimento industrial na região, com forte expressão em Sumaré, foi ainda mais acentuado em Hortolândia privilegiando a ocupação do território ao longo dos principais eixos viários, expandindo-se na direção da via férrea e das rodovias Campinas – Nova Odessa e Campinas – Monte Mor. Estes fatores, além de conformarem a ocupação inicial, determinaram a configuração urbana na expansão geográfica posterior.

A industrialização de Campinas e região, intensificou-se na década de 1970, fruto, segundo Negreiros e Teixeira (2002, p. 296), da “segunda leva de instalações industriais no município de Sumaré, que, nesse período, se concentrou no então distrito de Hortolândia.” Conforme ainda os autores, a precária estrutura urbana de Sumaré somada a maior articulação de Hortolândia com o processo de urbanização e de expansão de Campinas, foram fatores que contribuíram para a emancipação desse distrito em 1991.

O município se caracterizou como eixo de expansão da periferia de Campinas, constituindo-se inicialmente, conforme denominou Negreiros e Teixeira (2002), como ‘área-dormitório’. Beneficiou-se economicamente por se localizar às margens da Rodovia Anhanguera, ser limítrofe de Campinas, o mais importante pólo industrial do interior do estado, e estar próxima ao Aeroporto Internacional de Viracopos, do qual dista 14 Km (NEGREIROS; TEIXEIRA, 2002).

A cidade de Hortolândia foi então criada, em 30 de dezembro de 1991, pela lei estadual nº 7.664. Conforme destacam Negreiros e Teixeira (2002), desde 1997 o município vive novo ciclo de expansão empresarial⁸⁶ especialmente na área de telecomunicações.

⁸⁴ Jacuba do tupi-guarani, *y-acub* que significa ‘água quente’.

⁸⁵ O nome de Jacuba foi alterado, em 1958 em virtude da existência de outro distrito com o mesmo nome na região de Arealva. O nome Hortolândia foi escolhido em razão da sua proximidade com o Horto Florestal da Estrada de Ferro (NEGREIROS; TEIXEIRA, 2002).

⁸⁶ Dentre as principais estão: IBM Brasil e Dell, ambas da área de informática; Sanmina-SCI e Celéstica, de eletrônicos e equipamentos de comunicação; Solectron, de equipamentos de informática; BSH Continental, de eletrodomésticos; Dow Corning, indústria química; Magneti Marelli, produtora de painéis eletrônicos e autopeças; Bemaf; Cerâmicas Sumaré, processamento de minerais não metálicos; Cozinhas OLI; Gonvarri; GKN Sinter Metals; Indústria Paulista; E.M.S; Nature’s Plus, ambas do ramo químico/farmacêutico; Polimec; Saftline;

Podemos dizer que o crescimento no número de empresas estabelecidas nesse município teve um impulso maior depois da política de atração e apoio para suas instalações, advinda com a promulgação da Lei Municipal nº 589, em 29 de setembro de 1997, que instituiu o Programa de Incentivo Empresarial de Hortolândia (PROEMPH), com o objetivo de conceder estímulos e criar facilidades à instalação, ampliação e re-localização de indústrias (HORTOLÂNDIA, Lei nº 589/97. Art. 1º).

Às empresas que se enquadrassem ao PROEMPH, o texto da lei previa vinte anos de isenção do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), das taxas de licença para localização e funcionamento e do Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI) (HORTOLÂNDIA, 1997, Art.3º). Previa ainda isenção por cinco anos do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); devolução do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); ressarcimento do valor da área adquirida e 20% do valor da construção civil; aluguel de barracão por vinte e quatro meses⁸⁷ e serviço de terraplenagem, água, telefone e energia elétrica até a porta da indústria. Às empresas já instaladas, a prefeitura também oferecia isenção de impostos se estas desejassem expandir suas atividades (HORTOLÂNDIA, 1997).

Conforme Negreiros e Teixeira (2002), a prefeitura também ofereceu benesses às companhias de telecomunicações reduzindo o ISSQN de 5% para 0,5% ou ainda para 0,25% se tais companhias preenchessem 100% do seu quadro de funcionários com moradores locais.

O PROEMPH foi alterado pela Lei Municipal nº 1.779, em 6 de dezembro de 2006. O texto legal de 2006 indicou que os benefícios em favor dos empreendimentos comerciais, seriam concedidos àqueles considerados de médio e grande porte. Por empresas de médio e grande porte a prefeitura especificou como aquelas que tivessem, quando de sua implantação, área de quinhentos metros quadrados construída. Além disso, para se enquadrarem naquela categoria teriam que recrutar, respectivamente, vinte e cinquenta funcionários, sendo que a preferência seria dos moradores de Hortolândia (HORTOLÂNDIA. Lei nº 1.779/06, Art. 2º).

Nas tabelas que seguem constam: informações territoriais (Tabela 32), população (Tabela 33) e indicadores gerais de Hortolândia em relação ao Estado de São Paulo (Tabela 34).

Tornomatic; Trafo, fabricante de transformadores; Pró-Tipo; Tech Town/Inpar, atividades imobiliárias; Amsted Maxxion; Belgo Mineira; Wickbold, do setor alimentício; Lanmar; AçoService e Magal.

⁸⁷ Os artigos 8º e 9º da lei 589/97 que tratavam do ressarcimento de 20% do valor da área adquirida e do valor da construção civil bem como do aluguel de barracão por vinte e quatro meses foram revogados pela Lei Municipal nº 1.779 em 6 de dezembro de 2006.

Tabela 32 – Território Hortolândia

Localização	Área (Km ²)	Área Urbana Total (Km ²)	Área Rural Total	Densidade Demográfica	Distância Da Capital
Região Sudeste do Estado de São Paulo	62,22	62,22	-	2.451,35 hab./Km ²	115 Km.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo 2000.

Tabela 33 – População Hortolândia

Total	Homens	Mulheres
152.523	76.291	76.232

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo 2000.

Tabela 34 – Indicadores gerais de Hortolândia em relação ao Estado de São Paulo

Indicador	Hortolândia	São Paulo
População Total (Censo 2000)	152.523	37.035.455
População Total (Contagem IBGE – 2007)	190.781	39.827.570
População Total (2008)	195.371	41.139.672
Grau de urbanização (em %) (2000)	100,00	93,41
IDHM (2000)	0,790	0,814
IRPS (Riqueza) 2004	43	52
IRPS (Longevidade) 2004	71	70
IRPS (Escaridade) 2004	44	54
Taxa de Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos) (2007)	10,87	13,07
Renda <i>per capita</i> (em salários mínimos) (2000)	1,72	2,92
PIB (em milhões de reais) (2005)	2.852, 58	727.052,82
PIB <i>per capita</i> (em reais correntes) (2005)	14.677,00	17.977,31
Participação do PIB no Estado (em %) (2005)	0,392211	100,000000

Legenda: IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social (Riqueza considera: consumo de energia elétrica, rendimento médio no emprego formal e valor adicionado fiscal *per capita*; Longevidade considera: taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade perinatal, taxa de mortalidade-faixa de 15 a 39 anos e mais de 60 anos; Escolaridade considera: porcentagem de jovens de 15-17 anos que concluíram o Ensino Fundamental, porcentagem de jovens de 15-17 anos com pelo menos quatro anos de escolaridade, porcentagem de jovens de 18-19 que concluíram o Ensino Médio, porcentagem de crianças de 5-6 anos que frequentam pré-escola)

Fonte: Sistema Estadual de Análise de Dados, 2008.

Notamos que Hortolândia é estritamente urbana, dos municípios que integram a RMC é, juntamente com Nova Odessa, o que tem a menor área territorial (62,22 Km²) e uma das mais altas densidades demográficas (2.451,35 hab./Km) que, se comparada a do Estado de São Paulo (149 hab./Km²) esse número se destaca ainda mais. Essa alta densidade demográfica pode ligar-se ao fato de este município ter recebido grandes contingentes populacionais quando distrito de Sumaré por oferecer, à época, menor custo de vida em relação a Campinas, sua cidade vizinha, o que acabava atraindo uma grande população com menor poder aquisitivo (NEGREIROS; TEIXEIRA, 2002).

A população de homens e mulheres se equivale. Seu IRPS – Riqueza (43) é considerado alto, entretanto, segundo a classificação da Fundação Seade pertence ao Grupo 2,

pois, mesmo apresentando um nível de riqueza elevado, não exibe bons indicadores sociais (SEADE, 2008). O valor da renda *per capita* correspondia, em 2002, a 1,72 salários mínimos, que expressos em valores da época representavam R\$ 259,72, inferior à média do Estado de São Paulo a qual, no mesmo ano, era de 2,92 (R\$ 440,92) e menor ainda, se comparado à sua região administrativa (Campinas) que correspondia a 3,10 (R\$ 468,10). Isso mostra, de certa forma, que o complexo industrial existente neste município não tem beneficiado sua população de maneira satisfatória.

4.1. Organização político-administrativa de Hortolândia

Também como em Piracicaba, o período definido para contextualizar o cenário político de Hortolândia (1997-2006) compreendeu dois mandatos completos dos governos municipais: de 1997 a 2000; 2001 a 2004 e os dois primeiros anos da gestão de 2005 a 2008.

Hortolândia teve à frente do poder executivo por dois mandatos Jair Padovani (1997-2000; 2001-2004), filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo como vice-prefeito Luiz Walter Bernardo do mesmo partido. Sucedeu à Jair Padovani, Ângelo Augusto Perugini, do Partido dos Trabalhadores (PT), com Enoch Silva do Partido Democrático Trabalhista (PDT) como vice-prefeito. Enoch deixou a vice-prefeitura no início de 2006, por divergências políticas com o prefeito (POLITICABR, 2008). Nas eleições de 2008, Ângelo Perugini reelegeu-se em primeiro turno com 78,7% dos votos válidos tendo como vice-prefeita Jacyra Aparecida Santos de Souza, também do PT, secretária de educação do governo anterior. Neste mandato o prefeito nomeou como secretária de educação Rosana Nascimento da Silva.

Compunha o poder legislativo do último governo (2005-2008) doze vereadores sendo: um do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), três do Partido dos Trabalhadores (PT), três do Partido Socialista Brasileiro (PSB), um do Partido da República (PR), um do Partido Democrata (DEM), um do Partido Democrático Trabalhista (PDT), um do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e um do Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Presidia a Câmara Municipal no início de 2009, George Julien Burlandy (PR), ao lado do vice Gervásio Batista Pozza (PT). Além do primeiro secretário Clodomiro Benedito Gonçalves (PSB) e o segundo secretário Paulo Pereira Filho (PMDB).

A estrutura da Administração Direta da prefeitura no período investigado (1997 a 2006) compreendia treze Secretarias de Governo sendo elas: Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, Secretaria Municipal de

Cidadania, Trabalho e Promoção Social, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Gestão Estratégica, Secretaria Municipal de Gestão de Recursos Ambientais, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Serviços, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Segurança e Transportes.

4.1.2. – Quadro geral da organização da educação no município de Hortolândia.

Para desenvolver a educação no município de Hortolândia cabe à Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECEL),

- I- Formular, direcionar, avaliar e executar a política educacional do município, oferecendo um ensino público e gratuito de qualidade e assegurando o acesso à educação visando à formação de cidadãos;
- II- Formular, direcionar, executar e avaliar a política cultural do município, assegurando o acesso à cultura e promovendo a produção cultural. (HORTOLÂNDIA, Lei. 1.309/04, p. 1).

A estrutura organizacional da SECEL compõe-se das seguintes unidades:

- I – Assessoria Técnica de Planejamento;
- II – Supervisão Técnica das Unidades Educacionais;
- III – Departamento de Administração em Educação e Cultura:
 - a) Divisão de Suporte Administrativo;
 - b) Divisão de Suporte Educacional;
 - c) Divisão de Alimentação Escolar.
- IV – Departamento de Educação Básica:
 - a) Assistência Técnica;
 - b) Divisão de Orientação e Funcionamento das Escolas;
 - c) Divisão de Oficina Pedagógica;
 - d) Divisão de Educação Infantil;
 - e) Divisão de Ensino Fundamental.
- V – Departamento de Cultura
 - a) Assistência Técnica;
 - b) Divisão de Bibliotecas, Arquivos e Memórias
 - c) Divisão de Artes e Ofícios. (HORTOLÂNDIA, Lei 1.309/04, p. 2).

Além dessa estrutura, Hortolândia conta ainda com o Conselho Municipal de Educação, instituído pela Lei Municipal nº 623, em 18 de dezembro de 1997, ao qual cabe elaborar, acompanhar, deliberar e fiscalizar a política educacional do município (HORTOLÂNDIA, 1997a, Art. 11).

O Sistema Municipal de Ensino de Hortolândia foi legalmente instituído em 5 de novembro de 2004, pela lei nº 1.460, alterada em 10 de outubro de 2006, pela lei nº 1.753. Em conformidade com o texto legal,

Art. 2º - [O] Sistema Municipal de Ensino constitui-se das seguintes unidades e órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Educação:

- I. Unidade de Ensino de Educação Básica, que abrangerá o Ensino Fundamental, a Educação Infantil, a Educação de Especial e a Educação de Jovens e Adultos;
- II. Unidade de Assistência ao Educando, que abrangerá o Transporte e a Merenda Escolar;
- III. Serviço de Supervisão de Escolas da Rede Pública Municipal;
- IV. Serviço de Supervisão de Escolas Privadas de Educação Infantil;
- V. Centro de Estudos e Formação dos Educadores Municipais;
- VI. outros órgãos vinculados à área educacional, que vierem a ser criados e integrados à Secretaria de Educação do Município. (HORTOLÂNDIA, 2006a, Art. 2º, incisos I-IV).

Sobre as primeiras escolas instituídas em Hortolândia encontramos informações no Trabalho de Conclusão de Curso de Janaina Schneider Nicolosi Vieira⁸⁸ (2006). Conforme a autora, no Distrito de Hortolândia à época de sua emancipação havia quinze Centros de Educação e Recreação Integrados de Sumaré (CRIS), responsável pelo atendimento das crianças de zero a seis anos; cinco creches e uma pré-escola comunitárias vinculadas à Secretaria de Assistência Social, mantidas pela comunidade e por subsídio da prefeitura.

Sobre as creches comunitárias, Renata Coutinho Dodo da Silva (2006) esclarece que desde meados de 1994, a prefeitura de Hortolândia mantinha convênio com estas instituições privadas de caráter comunitário pelo qual ‘emprestava’ professores da rede municipal. Além disso, o poder público oferecia alimentação gratuita a todas as crianças atendidas, mobiliário adequado, merendeiras, faxineiras, materiais de consumo, curso de formação em serviço tanto aos profissionais ligados à prefeitura, quanto aos voluntários. Segundo ainda a autora, por volta de 1997, com a mudança do governo municipal, a prefeitura decidiu não renovar os convênios com tais instituições privadas. Dessa forma, das oito escolas comunitárias existentes em 1994, três foram extintas depois do rompimento do convênio (SILVA, 2006).

Sobre as demais instituições educacionais comunitárias, descobrimos por meio dos depoimentos dos membros da SECEL, de uma proprietária de escola conveniada ao Programa ‘Bolsa Creche’ e da pesquisa no *site* da prefeitura de Hortolândia que até 2006, duas continuavam em funcionamento, mantidas por iniciativa da comunidade, outra fora

⁸⁸ TCC da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

‘transformada’ em escola privada *stricto sensu*⁸⁹. Relativo às outras duas, não obtivemos informações, provavelmente, também foram extintas. Vemos que em Hortolândia, o atendimento à educação infantil ‘nasceu’ com as creches comunitárias, sendo gradativamente substituída pelo atendimento direto.

Sobre as escolas públicas instituídas em Hortolândia, buscamos também informações nas legislações municipais e três delas como a lei municipal nº 323, de 22 de agosto de 1995, a nº 379, de 1 de fevereiro de 1996 e a nº 763, de 3 de novembro de 1999 ofereceram indícios importantes. A primeira e a última dizem respeito à educação infantil, a segunda ao ensino fundamental.

A lei nº 323/95, dispunha sobre a criação dos Centros de Atenção ao Desenvolvimento Infantil (Cadis⁹⁰), voltados às crianças de três meses a sete anos incompletos. O texto legal previa, conforme a disponibilidade de vagas, o atendimento em período integral aos alunos desta faixa etária cujos pais trabalhassem fora. Às crianças de seis anos, seria oferecida a educação pré-escolar em período parcial.

Conforme o documento legal, quinze escolas de educação infantil municipais já em funcionamento em Hortolândia⁹¹, receberiam o nome de Cadis. Estes estabelecimentos seriam administrados pelo Departamento de Educação, órgão subordinado à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer (SECEL) de Hortolândia (HORTOLÂNDIA, 1995).

A Lei Municipal nº 763, em 3 de novembro de 1999, extinguiu três Cadis, alterou o nome dos doze já existentes para Escola Municipal de Educação Infantil e integrou mais doze equipamentos que já funcionavam no município, totalizando ao final, vinte e quatro estabelecimentos de ensino infantil municipais.

No que diz respeito ao Ensino Fundamental, localizamos na Lei 370, de 01 de fevereiro de 1996, a instalação do “Ensino Municipal de Primeiro Grau, bem como o curso de Suplência II (5ª a 8ª)” no Centro de Atendimento Integral à Criança e ao Adolescente (Caic), no bairro Jardim Amanda. A lei transformou o Caic, em Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef) assegurando seu funcionamento nos períodos diurno e noturno, submeteu sua administração ao Departamento de Educação, órgão subordinado à Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. (HORTOLÂNDIA, 1996)

⁸⁹ Escola que posteriormente, aderiu ao Programa ‘Bolsa Creche’ no ano de 2005 (Cr., 2008; HORTOLÂNDIA, 2008).

⁹⁰ Antigos Centros de Educação e Recreação Integrados de Sumaré (CRIS) (VIEIRA, 2006).

⁹¹ O documento legal não especificava a data, provavelmente tais escolas pertenciam ao então distrito de Sumaré.

O Curso de Suplência correspondia à modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Oferecia o atendimento aos jovens em idade superior a catorze anos e seis meses e aos adultos que não tiveram acesso ao ensino fundamental em idade própria.

Hortolândia contava em 2006, com vinte e três Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis) que atendiam, exclusivamente, às crianças de creche e pré-escolas, nove Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Emeief) destinadas aos alunos da educação infantil e do ensino fundamental, vinte e uma Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emefs) com atendimento exclusivo às séries iniciais do ensino fundamental, um Centro de Educação de Jovens e Adultos (Ceja), subdivididos em modalidades de Suplência I e II (5ª a 8ª séries) e um Centro Integrado de Educação e Reabilitação (Cier). Na esfera privada, o município declarou ter trinta escolas privadas atendendo à educação infantil, sendo que apenas nove encontravam-se regularizadas.

O Cier dispõe de serviços de avaliação diagnóstica, ambulatório, educação infantil, ensino fundamental, programa de inclusão à rede regular de ensino, oficina terapêutica e preparação para o mercado de trabalho. Conta com apoio de equipe inter e multidisciplinar para atualizar equipamentos, materiais e recursos didáticos específicos para oferecer atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais tanto no interior do próprio Centro, quanto nos estabelecimentos da rede pública de ensino regular (HORTOLÂNDIA, 2008).

O Estado mantinha no município em 2006, vinte e seis Escolas Estaduais das quais, quinze atendiam as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio, seis, das séries iniciais ao ensino médio, duas, as séries iniciais e finais, uma oferecia exclusivamente as séries iniciais, uma o ensino médio e técnico e outra, as séries finais e iniciais.

Hortolândia tem Estatuto e Plano de Carreira que datam de 2003, instituído pela Lei Municipal nº 1.326, de 05 de dezembro. De acordo com o texto da referida lei, o quadro do magistério compreende os cargos de docentes e funções de suporte pedagógico à docência organizado nos seguintes moldes:

I – Classes de Docentes: Professor I e Professor III;

II – Classe de Suporte Pedagógico:

- a) diretor de escola;
- b) vice-diretor de escola;
- c) coordenador pedagógico; e
- d) supervisor escolar.

§ 1º A Classe de Docentes é composta de cargos efetivos.

§ 2º A Classe de Suporte Pedagógico é composta por funções. (HORTOLÂNDIA, Lei 1.326/03, Art. 4º).

O Professor I atua na educação infantil e no ensino fundamental. O Professor III, na educação especial, em disciplinas específicas do currículo da educação infantil e do ensino fundamental, inclusive na modalidade da EJA (HORTOLÂNDIA, Lei 1.326/03, Art. 5º, incisos I-II).

O regime jurídico que rege a Classe de Docentes é o Estatutário. O provimento dos cargos de Professor I e III ocorre exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos (HORTOLÂNDIA, Lei 1.326/03, Art. 7º, 8º).

As funções de diretor, vice-diretor, supervisor, coordenador pedagógico e assistente pedagógico das Unidades Escolares são ocupadas por integrantes do magistério, titulares de cargo efetivo, por meio de designação, com direito a uma gratificação enquanto no exercício da função. A designação para diretores, assistente de direção e coordenadores pedagógicos é precedida por processo classificatório considerando o tempo de efetivo exercício no magistério, experiência e estabilidade na carreira acrescida de avaliações das suas atuações nos cargos de que são titulares e da apresentação de plano de trabalho de acordo com a função objeto de sua candidatura. Além disso, os candidatos passam por entrevista para análise do perfil profissional a qual, é realizada por comissão nomeada pelo prefeito composta por representantes dos servidores municipais de educação sendo presidida pelo Secretário Municipal de Educação. As funções de supervisor educacional e assistente pedagógico são atribuídas pelo Secretário Municipal de Educação (HORTOLÂNDIA, 2003).

4.1.3. O atendimento educacional de Hortolândia: um panorama geral do período investigado (1997 a 2006).

As tabelas a seguir trazem informações referentes ao quadro educacional do município de Hortolândia no período de 1997 a 2006, segundo a modalidade e dependência administrativa. Para construir as informações que seguem, recorreremos ao Banco de Dados do Greppe o qual utiliza como fonte de alimentação do seu sistema as matrículas do Inep e do Seade. Na maioria das etapas de escolaridade e modalidade de ensino não encontramos informações sobre os anos de 1997 e 1998, portanto, não compõem os dados das tabelas.

Tabela 35 – Matrículas na educação infantil – Hortolândia (1997-2006)

Modalidade	Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Creche	Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Municipal	-	-	606	666	840	957	993	1.346	1.285	1.236
	Privada	-	-	0	0	0	0	0	24	39	86
Pré-escola	Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Municipal	3.096	1.891	3.029	3.414	4.358	5.772	5.833	6.961	7.617	6.833
	Privada	124	133	176	145	98	95	142	277	301	177

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

- Dados não disponíveis ou não encontrados

Conforme observamos na Tabela 35, a rede Estadual manteve-se ausente na oferta da Educação Infantil no intervalo em destaque. Na esfera municipal, vemos que o número de crianças atendidas nas creches dobrou no período analisado, embora, seja perceptível seu declínio de 8,17% entre os anos de 2004 a 2006. Na pré-escola, entre 1997 e 1998, detectamos um decréscimo de 38,92% no número de alunos atendidos. De 1999 a 2006, vemos um crescimento da ordem de 120,70%. Entre 2005 e 2006, visualizamos ainda nas vagas de pré-escolas uma queda 10,29%. Período que coincide com a implantação do Programa ‘Bolsa Creche’ no município. Ressaltamos que Hortolândia iniciou a adequação à lei 11.114/05, no ano de 2007 desta forma, o declínio mencionado não se relaciona à transferência de matrículas para o ensino fundamental.

O movimento das matrículas nas creches da rede privada de Hortolândia apresentou peculiaridades. Entre 2004 e 2006, observamos uma ampliação de 258% no número de matriculados. Causou estranheza o fato de o município oferecer mais de 500 vagas pelo ‘Bolsa Creche’ desde 2005 e estas não aparecerem formalmente na rede privada. A esse respeito, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECEL) informou que a maioria das escolas privadas de educação infantil funcionavam irregularmente sendo que suas matrículas não se encontravam computadas nos dados oficiais do município. No atendimento privado à pré-escola, percebemos uma oscilação das matrículas. Entre 1997 e 1999, as vagas aumentaram 41,93%, de 1999 a 2003, decaíram em média 3,86% ao ano, voltando a crescer 8,66%, entre 2004 e 2005 e, novamente, decresceram 41,19% entre 2005 e 2006.

Tabela 36 – Matrículas no ensino fundamental - Hortolândia (1997-2006)

Modalidade	Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EF I (1ª a 4ª)	Estadual	-	-	0	4.654	4.492	3.954	3.989	3.029	2.799	2.574
	Municipal	2.791	5.348	8.054	8.484	8.939	10.477	11.251	12.061	12.306	12.237
	Privada	-	-	0	885	875	830	787	799	849	924
EF II (5ª a 8ª)	Estadual	-	-	-	13.583	13.210	12.821	12.281	12.255	12.622	12.677
	Municipal	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
	Privada	-	-	0	841	885	846	781	741	778	757

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

- Dados não disponíveis ou não encontrados

Sobre as matrículas nas séries iniciais do Ensino Fundamental da rede estadual, constatamos na série histórica um declínio de 44,69%. Notamos que o decréscimo mais acentuado nesta esfera ocorreu nas matrículas da 1ª a 4ª séries, mostrando a retirada do Estado de sua oferta. Nas séries finais (5ª a 8ª) o decréscimo foi da ordem de 6,65%, uma média de 0,95% ao ano.

No município, percebemos que as matrículas do ensino fundamental nos anos em destaque já existiam antes da intensificação do processo de municipalização no estado de São Paulo, em 1998. Ao longo dos dez anos analisados assistimos a oferta desta etapa se ampliar significativamente com maior ênfase, a partir de 1998. Ao final dos dez anos analisados a oferta de vagas de 1ª a 4ª séries aumentou 338,44%.

Na esfera privada, as matrículas das séries iniciais e finais do ensino fundamental apresentaram movimentos diferenciados no período analisado. Para o primeiro caso, houve uma média de crescimento de 0,62% ao ano, com destaque para o final do período (8,83%), no segundo (5ª a 8ª), ocorreu um decréscimo de 9,98% no final da série histórica.

Tabela 37: Matrículas no ensino médio, na educação especial e de jovens e adultos – Hortolândia (1997-2006)

Modalidade	Dependência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensino Médio	Estadual	-	-	5.891	7.703	6.960	7.730	8.212	8.129	7.878	7.809
	Municipal	-	-	473	66	0	0	0	0	0	0
	Privada	948	783	724	640	574	565	480	341	309	388
Educação Especial	Estadual	-	-	0	0	0	0	7	12	0	0
	Municipal	-	-	0	0	0	0	224	206	172	175
	Privada	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Educação de Jovens e Adultos	Estadual	-	-	0	0	0	0	0	1.947	1.946	2.223
	Municipal	-	-	0	0	0	0	0	1.711	1.702	1.807
	Privada	-	-	0	0	0	0	0	132	105	58

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

- Dados não disponíveis ou não encontrados

Para o caso do Ensino Médio estadual percebemos no período estudado uma ampliação de 32,55% no total das matrículas, correspondendo a um crescimento médio de 4,06% ao ano. Na Educação de Jovens e Adultos (EJA), entre 2004 e 2006, verificamos um aumento da ordem de 14,17%, em contrapartida, o Estado se omitiu no oferecimento da Educação Especial. Sobre a EJA, a ausência no registro de matrículas nos anos anteriores sugere que seu cômputo esteja no ensino fundamental regular, fenômeno recorrente para obtenção de maiores recursos do Fundef (ADRIÃO; SILVEIRA, 2004; OLIVEIRA, R., 2005).

Na rede municipal, entre os anos de 1999 e 2000, observamos o registro de matrículas no Ensino Médio, as quais posteriormente zeraram. No mesmo período, houve gastos registrados nos balancetes municipais para esta etapa de escolaridade, entretanto, não foi possível precisar sobre esse atendimento no município.

As matrículas municipais da Educação de Jovens e Adultos (EJA) apareceram a partir de 2004, o que sugere, como apontado anteriormente para o caso da rede estadual, o seu cômputo no ensino fundamental regular, com vistas a receber maiores repasses do Fundef (ADRIÃO; SILVEIRA, 2004; OLIVEIRA, R., 2005). Observamos que a partir de então, houve um crescimento de 5,61% nas vagas oferecidas pela esfera municipal nesta modalidade do ensino. No atendimento à Educação Especial notamos uma tendência oposta a qual, decaiu 21,87% de 2004 a 2006.

Quanto à Educação de Jovens e Adultos na rede privada, houve uma diminuição de 56,06% de 2004 a 2006. Na modalidade Educação Especial, não há oferta de vagas pela rede privada em Hortolândia.

4.1.4. Organização da Educação Infantil.

De acordo com o Regimento Escolar Municipal da Educação Infantil, as Emeis atendem crianças em idade de quatro meses a três anos, em creches e, de três anos a cinco anos, em pré-escolas. A estrutura funcional desses estabelecimentos compreende os seguintes núcleos de atividades:

- I. Direção: formada pelo diretor;
- II. Núcleo de Apoio Técnico-Pedagógico do qual fazem parte a Gerência de Divisão da Educação Infantil; a Supervisão Escolar; a Coordenação Pedagógica e as Oficinas Técnico-Pedagógicas.
- III. Núcleo de Apoio Administrativo formado pela Secretaria; Alimentação; Limpeza e Zeladoria;
- IV. Núcleo de Assistência ao Escolar constituído pelos órgãos de Assistência

- médica odontológica; Assistência Social; Assistência ao Cier e Conselho Tutelar;
- V. das instituições auxiliares da escola composta pela Associação de Pais e Mestres (APM);
- VI. do corpo docente, composto por todos os professores em exercício nas Emeis;
- VII. do corpo de recreacionistas, constituído pelos funcionários em exercício no atendimento às crianças de quatro meses a três anos. (HORTOLÂNDIA, [200-], p. 8, 9)

Esse regimento prevê que cada unidade, com mais de duzentas e cinquenta crianças, tenha um Diretor. O documento não explicita quem desempenharia as funções de diretor no caso de estabelecimentos com menor número de alunos. A organização das turmas obedece à seguinte estrutura:

- a. Berçário – para crianças de 4 meses a um ano – 6 crianças por Recreacionista;
- b. Mini-Grupo – para crianças de 1 ano a 2 anos – 14 crianças por Recreacionista;
- c. Maternal – para crianças de 2 anos a 3 anos – 16 crianças por Recreacionista;
- d. Jardim I – para crianças de 3 anos a 4 anos – 32 crianças por professor;
- e. Jardim II – para crianças de 4 anos a 5 anos – 32 crianças por professor.

Já a quantidade de crianças por sala, o texto do regimento ressaltava que variaria conforme a estrutura física de cada escola.

Art. 71 – O número de crianças por classe deve obedecer aos seguintes limites: Jardim II – 25; Jardim I – 22; Maternal – 16; Mini Grupo – 12; Berçário 10.
Parágrafo único: O número de crianças por sala pode variar de acordo com a realidade da estrutura física da escola. (HORTOLÂNDIA, [200-], p.28)

Notamos divergências entre a quantidade de crianças sob a responsabilidade do professor ou da recreacionista, e o número máximo de alunos estabelecido por classe.

As Emeis proporcionam ainda, “na medida dos recursos disponíveis” (HORTOLÂNDIA, [200-], p. 19) assistência médica, odontológica, apoio psicológico e fonoaudiólogo às crianças, por meio de “órgãos próprios do sistema escolar com a cooperação de instituições auxiliares ou de outros órgãos da administração pública em sua própria unidade de ensino ou em postos de atendimento do município.” (HORTOLÂNDIA, [200-], p. 19).

De acordo com o texto do regimento escolar da educação infantil, a Secretaria de Saúde estende assistência médica e odontológica às crianças das Emeis, no interior das próprias Unidades, quando houver espaço adequado ou, por meio dos postos de atendimento

do município. Às crianças portadoras de “deficiência psicológica” (sic), de aprendizagem, fonoaudiológica, auditiva e mental têm acompanhamento de profissionais habilitados por meio do Cier (HORTOLÂNDIA, [200-], p. 19).

No que diz respeito aos professores e recreacionistas, do primeiro é exigida a habilitação específica para o exercício da docência, já para as recreacionistas, que atuam com as crianças da faixa etária de creche, não há a mesma exigência, o texto do documento prevê que estas profissionais devem “reconhecer seu papel como ‘educadoras’ no processo de desenvolvimento da criança” (HORTOLÂNDIA, [200-], p. 19).

Como vemos, em Hortolândia, assim como na maioria dos municípios brasileiros, a educação das crianças de zero a três anos, embora com todo avanço e exigências legais para esta etapa, ainda é tratada com certo descaso, entendida mais como cuidado do que como educação propriamente.

4.2. Os recursos financeiros do município de Hortolândia: considerações sobre as receitas e os gastos educacionais no período pesquisado (1997 a 2006)⁹².

Do mesmo modo que em Piracicaba, os dados financeiros apresentados neste item oferecem uma análise geral das receitas arrecadadas por Hortolândia nos anos de 1997 a 2006 e dos gastos realizados com educação no mesmo período. A composição das receitas e dos gastos se baseou respectivamente nos relatórios: *Resumo Geral da Receita e Balancete da Despesa* da Secretaria de Educação, fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento do município. O primeiro documento traz o total da receita arrecadada no ano de referência, o segundo, organizado por função, sub-função e elemento de despesa discrimina, entre outros valores, os das duas fases das despesas – empenho e pagamento – no período de janeiro a dezembro de cada ano. Para realização das análises que seguem, fizemos uso dos valores pagos, indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do IBGE.

No que diz respeito ao nível de detalhamento das despesas, os balancetes de Hortolândia se apresentaram mais resumidos. Como em Piracicaba, a dificuldade maior esteve na composição das despesas em MDE, dado a descrição dos itens serem bastante genéricas.

⁹² Lembramos que o procedimento utilizado para composição e atualização dos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) baseou-se na metodologia desenvolvida no âmbito da pesquisa “Processo de implantação e impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2000)”, realizada no período de 1999 a 2002 e coordenada pelo Prof. Dr. Romulado Luiz Portela de Oliveira.

4.2.1. Perfil e análise das receitas arrecadadas em Hortolândia.

A Tabela 38 da página seguinte indica que o total da receitas de impostos próprios do município de Hortolândia, elevou-se em 268,89% na série histórica analisada (1997 a 2006). Vimos que o maior impacto nesse crescimento resultou da ampliação de 685% do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN). A resposta para tal incremento está no vencimento do prazo de cinco anos de isenção deste imposto concedido às empresas pelo já mencionado Programa Municipal de Incentivo Empresarial de Hortolândia (PROEMPH) (HORTOLÂNDIA, Lei 589/97).

No período de 1997 a 2006, observamos que a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI) cresceram, respectivamente 11,68% e 70,34%. O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) também teve um acréscimo da ordem de 86,87%. Ressaltamos que até o ano de 2001 não localizamos seu valor em separado no Resumo Geral da Receita.

Como já é sabido, à receita de impostos acrescentam-se também as de multas, juros de mora e da dívida ativa de impostos. Em Hortolândia, verificamos um decréscimo de 68,37% no valor das multas arrecadadas. Já na receita da dívida ativa, houve incremento de 69,85%.

Tabela 38 – Total das receitas de impostos próprios arrecadados – Hortolândia (1997-2006)

Cód. Receita	Impostos Próprios	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1112.02.00	Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU	8.803.058,76	7.664.071,18	6.947.918,25	7.081.684,40	7.662.051,06	8.576.816,26	7.289.042,44	7.551.581,62	8.221.288,95	9.831.433,06
1112.04.00	Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.378.900,43	3.290.073,78	5.159.820,27	3.258.027,73	4.445.596,71
1112.08.00	Imposto sobre transferência Inter-Vivos – ITBI	635.105,65	673.394,70	711.176,56	718.104,06	874.705,35	857.714,96	1.494.441,75	687.948,22	820.257,65	1.081.834,04
1113.05.00	Imposto S/ Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN	6.919.535,59	7.267.619,18	8.413.333,04	11.814.224,09	11.480.705,86	11.140.403,93	43.234.603,49	51.020.210,62	53.700.236,50	54.364.868,46
1911.00.00	Multas e Juros Mora (Impostos)	222.562,99	335.081,58	536.926,55	130.880,58	85.469,34	2.460,23	51.558,00	23.495,08	47.737,91	70.401,50
1931.00.00	Receita da Dívida Ativa (Impostos)	4.336.006,32	4.548.512,42	4.579.731,87	5.294.495,94	6.091.864,91	4.569.932,43	6.287.152,86	5.715.250,95	8.593.119,91	7.364.660,80
TOTAL		20.916.269,31	20.488.679,06	21.189.086,27	25.039.389,07	26.194.796,53	27.526.228,24	61.646.872,32	70.158.306,76	74.640.668,65	77.158.794,56

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Resumo Geral da Receita (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Pelo Resumo das Receitas próprias e de transferências apresentado na Tabela 39, averiguamos que o total de impostos próprios arrecadado por Hortolândia teve um aumento de 268,89%, caracterizado por uma média de crescimento de 26,89% ao ano.

O Art. 279 da LOM de Hortolândia (1993) fixou o mínimo de 25% para investir, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em consonância com os Arts. 70 e 71 da LDB 9.394/96. No repasse realizado pela União verificamos que, de 1997 a 2006, os valores ampliaram-se 133,80%. As transferências do Estado oscilaram, entre 1997 e 2004 cresceram 56,20%, de 2004 para 2005 decaíram 12,82%, voltando a subir no ano seguinte em 15,05%, caracterizando uma média 5,67% de crescimento no período.

Com efeito, o incremento observado tanto nos valores das receitas próprias, quanto nos de transferências, influenciaram no índice final dos recursos arrecadados que, no período, correspondeu a um aumento de 121,74%.

Na Tabela 40 observamos o percentual de receitas próprias e transferências em relação ao total das receitas arrecadadas. A participação da União e do Estado, em relação ao total arrecadado, representou uma parcela significativa na composição dos recursos a serem gastos com educação, perfazendo uma média de 68,39% de 1997 a 2006. O percentual de participação das receitas próprias correspondeu a uma média de 31,61%, o que indica certa capacidade orçamentária em relação à maioria dos municípios brasileiros, os quais não chegam a arrecadar 10% de sua receita total com impostos próprios (OLIVEIRA, R., 2007, p. 86). Observamos ainda que a partir de 2002, o percentual correspondente a participação das receitas de transferências diminuiu na mesma proporção em que se ampliou a do município. Notamos que no ano de 2005 a arrecadação municipal superou o repasse Estadual. Em 2006, tais valores praticamente igualaram-se.

Tabela 39 – Resumo da receitas próprias e de transferências – Hortolândia (1997-2006)

Receitas que compõem MDE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impostos Próprios	20.916.269,31	20.488.679,06	21.189.086,27	25.039.389,12	26.194.796,53	27.526.228,24	61.646.872,32	70.158.306,76	74.640.668,65	77.158.794,56
Transfs. da União	12.539.333,56	15.144.540,28	19.372.656,41	19.418.478,02	22.658.735,69	26.169.988,29	24.210.580,91	25.076.846,54	27.973.490,86	29.317.401,52
Transfs. do Estado	49.623.312,52	44.618.327,02	42.688.345,63	47.908.945,53	58.400.258,71	64.919.610,78	72.677.749,55	77.511.902,40	67.576.704,98	77.744.388,36
TOTAL	83.078.915,39	80.251.546,36	83.250.088,31	92.366.812,68	107.253.790,93	118.615.827,31	158.535.202,78	172.747.055,70	170.190.864,50	184.220.584,44

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Resumo Geral da Receita (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Tabela 40: Percentual de receitas próprias e de transferências em relação ao total das receitas municipais – Hortolândia (1997-2006)

Total	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receitas próprias %	25,18	25,53	25,45	27,11	24,42	23,21	38,89	40,61	43,86	41,88
Transferências %	74,82	74,47	74,55	72,89	75,58	76,79	61,11	59,39	56,14	58,12

Fonte: A autora com base no Resumo Geral da Receita (1997 a 2006) de Hortolândia.

Os dados da Tabela 41 mostram que, entre 1998 e 1999, o município ‘perdia’ recursos do Fundef, situação alterada a partir de 2000 quando o município passou a receber mais do que contribuir com o fundo, caracterizando assim um ‘ganho’ com o Fundef. Observamos que os recursos deste fundo recebidos pelo município, ampliaram-se em 579,05% de 1997 a 2006 condição que corresponde ao aumento de matrículas no ensino fundamental (338,44%) na rede municipal no mesmo período analisado, conforme apresentado na Tabela 36. Em contrapartida, os valores enviados decresceram 80,36%,

Tabela 41 – Recebimento e contribuição dos recursos do Fundef – Hortolândia (1997-2006)

RECURSOS DO FUNDEF	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RECEBIMENTO DO FUNDEF	0,00	3.731.006,20	7.848.215,11	13.084.818,30	14.098.620,01	16.550.060,02	17.104.904,45	21.316.206,71	22.849.742,31	25.335.358,65
CONTRIB. AO FUNDEF	0,00	8.316.445,08	8.689.953,03	9.392.287,13	11.449.061,90	13.354.683,30	14.078.810,96	14.984.267,84	13.890.057,13	14.999.792,60
DIFERENÇA ENTRE O RECEBIDO E O ENVIADO	0,00	-4.585.438,88	-841.737,92	3.692.531,17	2.649.558,11	3.195.376,72	3.026.093,49	6.331.938,87	8.959.685,18	10.335.566,04

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Resumo Geral da Receita (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

4.2.2. Análise dos gastos com Educação no município de Hortolândia.

Utilizando em Hortolândia o mesmo procedimento de análise empreendido em Piracicaba, desmembramos os valores das sub-funções educação infantil e ensino fundamental, bem como caracterizamos como *outros* os demais gastos. Para composição dos valores expressos na Tabela 42, consideramos todas as despesas com EDUCAÇÃO declaradas pelo município em seus balancetes. Aquelas referentes especificamente aos gastos em MDE, em conformidade com o artigo 70 da LDB 9.394/96, alocamos na Tabela 43.

A Tabela 42 mostra que o gasto total na função Educação ampliou-se 152,06% entre 1997 e 2001, decaiu 23,55% de 2001 para 2002, voltando a subir 23,34% no período seguinte, 2003 a 2006. Ao final, entre 1997 e 2006, o percentual de crescimento correspondeu a 214,14%. Na educação infantil, notamos um aumento de mais de 1000% no período estudado (1997 a 2006), chamou a atenção o incremento entre os anos 1997 e 1998, o qual quadruplicou apesar de o número de alunos atendidos pela rede pública ter diminuído no mesmo período, conforme apresentado na análise das matrículas no item 4.1.3. Referente ao ensino fundamental, também percebemos um investimento considerável nesta etapa de escolaridade que correspondeu a 131,78% ao final do período analisado (1997 a 2006).

Tabela 42 – Gastos totais na função Educação – Hortolândia (1997-2006)

SUB-FUNÇÃO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educação Infantil	806.427,32	4.196.166,39	4.342.395,68	5.577.241,73	7.783.134,46	8.149.541,38	11.921.651,51	15.396.418,12	12.756.189,27	13.889.878,82
Ensino Fundamental	13.721.452,17	14.954.263,06	18.214.152,13	26.426.949,88	31.176.106,95	17.880.456,61	22.797.850,36	31.540.375,01	31.912.377,83	31.803.653,31
Outros	2.196.416,69	3.480.778,87	4.640.658,12	2.099.027,19	3.195.924,50	6.197.971,51	7.876.750,27	6.689.054,35	5.265.075,98	6.844.194,87
TOTAL	16.724.296,18	22.631.208,32	27.197.205,93	34.103.218,80	42.155.165,91	32.227.969,51	42.596.252,13	53.625.847,49	49.933.643,08	52.537.727,00

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Balancete da Despesa (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Para efeito de cálculo dos gastos totais em MDE, presentes na Tabela 43, consideramos o previsto no art. 70 e excluímos o que determina o art. 71 da LDB 9.394/96. Como já destacado, a dificuldade maior na composição destes gastos se referiu à identificação das despesas previstas e não previstas pela LDB, dado o grau de generalização com que aparecem nas prestações de contas. Em Hortolândia, foi possível identificar e excluir: despesas com merenda, assistência médico-odontológica, apoio caracterizado por assistência social e apoio às iniciativas da comunidade - transferências para instituições privadas sem fins lucrativos.

Os dados presentes na Tabela 43 indicam que apenas em 1999 (27,10%), 2000 (30,65%) e 2001 (33,86%) Hortolândia cumpriu o determinado pela sua LOM ultrapassando o mínimo previsto (25%). Nos anos anteriores, 1997 e 1999, e, nos subsequentes, 2002 a 2006, os percentuais não atingiram o mínimo estabelecido pela referida lei.

Os valores discriminados na Tabela 43, o foram, como já anunciado, a partir dos montantes declarados nos balancetes municipais, não coincidindo com os informados pelo município ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE), segundo o qual o município cumpriu, neste período, o estabelecido pela LOM. A esse respeito destaca-se que os valores informados ao TCE correspondiam aos empenhados e não aos pagos, opção adotada para a análise financeira deste trabalho

Pelos pareceres do TCE, Hortolândia não aplicou o mínimo no ensino nos anos de 1997, 1998, 1999, 2000 e 2002, tendo suas contas rejeitadas. Nos outros anos 2001, 2003, 2004 e 2005⁹³ obteve parecer favorável.

⁹³ O parecer do ano de 2006 ainda não estava disponível no sítio do TCE.

Tabela 43 – Gastos totais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Hortolândia (1997-2006)

MDE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educação Infantil (EI)	806.427,32	4.196.166,39	4.342.395,68	5.577.241,73	7.783.134,46	8.091.508,85	11.857.316,95	15.213.988,94	12.295.198,04	12.920.544,86
Ensino Fundamental (EF) (regular; EJA; EE)	13.196.070,60	5.747.734,34	3.206.067,37	6.928.075,71	8.082.748,43	5.513.448,45	7.933.510,81	10.667.152,78	10.175.235,97	8.214.857,48
* EF – Gastos com Recursos do Fundef	0,00	0,00	6.318.124,87	10.111.197,55	11.664.554,71	12.308.975,63	14.645.602,06	20.605.659,43	18.470.372,06	22.946.213,24
Contribuição Fundef	0,00	8.229.349,78	8.689.959,88	9.387.676,62	11.428.803,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Educação Especial	31.814,50	869.564,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Desconto do 'ganho' com Fundef	0,00	0,00	0,00	4.535.710,96	3.220.890,71	3.852.124,47	3.349.022,28	6.778.672,39	9.546.813,54	11.113.931,30
TOTAL GASTO MDE	14.036.309,43	19.044.812,90	22.558.546,81	27.470.480,65	35.740.351,70	22.063.810,45	31.089.410,55	39.710.132,76	31.395.997,52	32.969.690,28
TOTAL REC. + TRANSF.	83.078.915,39	80.251.546,36	83.250.088,31	92.366.812,68	107.253.790,93	118.615.827,31	158.535.202,78	172.747.055,70	170.190.864,50	184.220.584,44
%	16,90	23,73	27,10	29,74	33,32	18,60	19,61	22,99	18,45	17,90

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Balancete da Despesa (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

* Gastos declarados nos balancetes municipais

4.3. O Programa ‘Bolsa Creche’ no município de Hortolândia: da tramitação à implantação.

A proposta de criação do Programa ‘Bolsa Creche’, em Hortolândia, baseou-se na experiência de Piracicaba. A iniciativa foi da então vereadora Ana Lúcia Lippaus Perugini⁹⁴, do Partido dos Trabalhadores (PT), esposa do prefeito Ângelo Augusto Perugini, que conheceu o Programa naquele município e se articulou à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer (SECEL) de Hortolândia para levantar as informações necessárias a fim de construir sua proposta.

Duas técnicas da SECEL de Hortolândia, a Gerente de Educação Infantil⁹⁵ e a então Gerente de Orientação Escolar⁹⁶, esta última com formação em Direito, foram incumbidas de contatar e visitar a SME de Piracicaba para conhecer todos os detalhes sobre o funcionamento do ‘Bolsa Creche’ e seus aspectos legais. Foi com base nos documentos fornecidos por Piracicaba que Hortolândia construiu o seu Programa ‘Bolsa Creche’ e, com base neles também, a então vereadora elaborou suas justificativas para submetê-las à Câmara Municipal.

O Projeto de Lei nº 07/05, foi encaminhado à Câmara Municipal por Ana Perugini, em 10 de fevereiro de 2005⁹⁷. As justificativas para a aprovação deste Projeto se reportavam às dificuldades do município em prover o atendimento em creches, de modo a atender à demanda ou parte dela.

O PL nº 07/05 obteve parecer favorável da Comissão de Justiça e Redação, entretanto, seu andamento foi obstado com base na interpretação do Art. 61⁹⁸ da CF/88, o qual regulamenta o processo legislativo federal e é adotado pela Câmara Municipal de Hortolândia.

A Comissão de Justiça e Redação, considerou que propostas como o Programa ‘Bolsa Creche’, por dispor de matéria orçamentária, seriam de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e não de iniciativa parlamentar como foi o caso da propositura do PL nº 07/05. A recomendação da comissão para o caso foi que se considerasse a proposta como minuta de projeto de lei e, nesta forma, fosse encaminhada ao Chefe do Poder Executivo para que este,

⁹⁴ Eleita Deputada Estadual pelo mesmo partido, em 2006.

⁹⁵ Gerente Ge.

⁹⁶ A Gerente de Orientação Escolar passou em 2007, para a função de Supervisora das escolas de Educação Infantil sendo uma de nossas entrevistadas, identificada no trabalho como Supervisora Lú.

⁹⁷ Processo registrado na Câmara Municipal de Hortolândia sob o número 20/2005.

⁹⁸ Art. 61, § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II – disponham sobre: b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (BRASIL, 1988, p.59). Ressalte-se que esta determinação vale para todos os entes federados.

no uso de suas atribuições, desse andamento a tramitação do Programa (HORTOLÂNDIA, 2005a).

O Chefe do Poder Executivo, Ângelo Augusto Perugini re-encaminhou à Câmara Municipal de Hortolândia para apreciação em 8 de março de 2005 o PL nº 07/05 com pedido de urgência especial. O ‘novo’ Projeto de Lei, nº 15/2005, alicerçado nas justificativas elaboradas por Ana Perugini, obteve parecer favorável da Comissão de Justiça e Redação, da Comissão de Finanças e Orçamento e da Comissão de Saúde, Educação, Segurança Pública, Assistência Social, Cultura, Lazer e Turismo vigorando então como Lei Municipal nº 1.506/05, a partir de 11 de março de 2005. Destacamos que a aceitação da Câmara exigiu uma emenda modificativa no art. 7º do PL nº 15/2005 cuja redação original⁹⁹ não previa um prazo para o término do Programa que era o que a Comissão de Justiça e Redação defendia em seu parecer, apoiada pelas demais comissões.

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

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

A partir da aprovação da Lei Municipal nº 1.506/05 o então Secretário de Educação, Odair Marques da Silva, organizou as estratégias para que as escolas privadas pudessem participar do Programa. Nos classificados do jornal local *Página Popular* do dia 1º de julho de 2005, a prefeitura publicou um convite direcionado às escolas privadas de Educação Infantil, ONGs e Filantrópicas contendo data, horário e local da discussão sobre o Programa ‘Bolsa Creche’. Além da publicação do convite, a Gerente de Educação Infantil (Gerente Ge.) afirmou em depoimento que a SECEL enviou também vários comunicados diretamente às escolas privadas.

Conforme ainda a Gerente Ge., a publicação do convite no jornal local tinha o intuito “de dar a todos, ciência e oportunidade de participar da reunião” (GERENTE Ge., 2008). No entanto, tal publicação endereçava-se apenas às escolas privadas, não incluindo as escolas públicas, nem a população. A esse respeito, a Gerente Ge. destacou que as Emeis tomaram

⁹⁹ Art. 7º “Esta lei entra em vigor na data de sua publicação” (HORTOLÂNDIA, 2005b)

conhecimento sobre o Programa por meio de panfletos de divulgações¹⁰⁰ e, às famílias, por intermédio das Emeis.

Com isso, podemos afirmar que tanto as escolas públicas, quanto a população foram envolvidas apenas na operacionalização do Programa, ou seja, quando ele já estava pronto.

Destacamos ainda que outra forma de divulgação do ‘Bolsa Creche’ para a população de Hortolândia ocorreu por meio do jornal *Página Popular* ao noticiar o lançamento oficial do Programa ocorrido em 29 de julho de 2005, no Centro de Formação dos Profissionais em Educação (HOURCADE, 2005)¹⁰¹. De acordo com matéria publicada no jornal citado, estiveram presentes educadores, coordenadores e diretores de escolas além das autoridades em exercício como o Secretário de Educação, a Coordenadora do Programa¹⁰², o Prefeito da cidade e a autora do Programa, a citada vereadora Ana Lúcia Perugini. Pela notícia, não foi possível precisar se esta solenidade fora aberta à população (HOURCADE, 2005).

Conforme ainda a matéria do jornal, a então Coordenadora do Programa havia declarado na solenidade de lançamento do ‘Bolsa Creche’ que as vagas seriam distribuídas às Emeis e, estas teriam a responsabilidade de definir os beneficiários do Programa. Entre os critérios utilizados para ‘seleção’ estariam a renda *per capita* familiar e a quantidade de filhos, prevalecendo o atendimento às famílias ‘carentes’.

Sobre a implantação do Programa em Hortolândia, salientamos que, assim como em Piracicaba, não houve consulta a outros segmentos da sociedade civil ou instâncias coletivas de discussão e deliberação como o Conselho Municipal de Educação (CME). Para analisar as informações a esse respeito levantamos as atas do CME no período de maio de 2005 a dezembro de 2006 e entrevistamos a Supervisora Lu., representante da SECEL no CME.

No que diz respeito aos documentos investigados, não encontramos nenhuma informação sobre a posição dos conselheiros em relação à implantação do ‘Bolsa Creche’ no período citado, tampouco sobre seu funcionamento. Apenas na ata do dia 25 de novembro de 2005, identificamos uma única menção relacionada ao Programa a qual, indicava “a criação de grupo de análise e deliberação das normas de abertura e fiscalização das Escolas Particulares (sic) de Educação Infantil e do bolsa creche” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 33).

As atas analisadas revelaram que as reuniões realizadas no ano de 2005 não foram contínuas e ficaram restritas à temática do transporte escolar a qual, segundo a Supervisora

¹⁰⁰ O panfleto encontra-se anexo a este trabalho.

¹⁰¹ Véronique Hourcade, repórter do jornal *Página Popular*.

¹⁰² Tanto o Secretário de Educação, quanto a Coordenadora do Programa ‘Bolsa Creche’ não ocupavam mais esses cargos na Prefeitura quando iniciamos a coleta de dados em Hortolândia em 2007.

Lu., representava os interesses de um dos membros do CME proprietário de empresa neste segmento. Na opinião da Supervisora Lu., tal fato dificultou o avanço de outros assuntos educacionais e a discussão da implantação e do funcionamento do ‘Bolsa Creche’. A ausência do CME na discussão do ‘Bolsa Creche’ também deveu-se, conforme ainda a Supervisora Lu., à inexperiência tanto da gestão do Conselho, quanto da SECEL. Esta última levava para deliberação assuntos que julgava mais prioritário do que o Programa, como a celebração de convênio com a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) para o oferecimento de cursos de formação de professores e a construção de um colégio técnico federal no município (SUPERVISORA Lu, 2009). Por esses dados, percebemos que o ‘Bolsa Creche’ não esteve nas pautas das discussões educacionais do CME o que indica a falta de acompanhamento por parte deste órgão na referida parceria.

Assim como em Piracicaba, os depoimentos e documentos oficiais até aqui analisados não indicaram a pressão exercida pelo MP como justificativa para ampliação de vagas na educação infantil¹⁰³.

Por fim, é importante lembrar que, como em Piracicaba, apesar de o Programa denominar-se ‘Bolsa Creche’ se direciona tanto às crianças na faixa etária de creche quanto de pré-escola.

4.3.1. A regulamentação do Programa ‘Bolsa Creche’: detalhando a legislação.

Com a Lei Municipal nº 1.506/05 criou-se e regulamentou-se o ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia. Seu texto prevê, como em Piracicaba, que a adesão das escolas privadas ao Programa seja voluntária exigindo, como requisito mínimo, sua regularização junto à prefeitura. Para isso, os estabelecimentos têm que apresentar o registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alvará de funcionamento homologado pela SECEL e certidão negativa de débito. (HORTOLÂNDIA, 2005c)

Da mesma maneira que Piracicaba, em Hortolândia a formalização da parceria segue, além da lei 1.506/05, orientações prescritas em Instrução Normativa¹⁰⁴ elaborada pela SECEL e distribuída anualmente nas escolas privadas que integram o Programa. Para formalizar a parceria, o texto da referida normatização exige das escolas privadas o mesmo conjunto de

¹⁰³ A esse respeito, Mizuki e Silveira (2009) destacam que no ano de 2008 o município assinou um Termo de Ajustamento de Conduta com o MP no qual a prefeitura se responsabiliza pela ampliação de vagas na EI. Os autores acreditam que tal ação do MP pode influenciar na expansão do atendimento a esta etapa da educação básica em instituições privadas conveniadas.

¹⁰⁴ Instrução Normativa nº 03/05.

documentos especificados na Instrução Normativa de Piracicaba excetuando o que informava o *status* do processo de regularização das escolas privadas junto à prefeitura dado ausente na Instrução de Hortolândia (HORTOLÂNDIA, 2005d).

Também, como em Piracicaba, exige-se dos estabelecimentos educacionais interessados uma inscrição no mês de dezembro do exercício imediatamente anterior ao de vigência do convênio¹⁰⁵ junto à prefeitura, informando o número de vagas oferecidas pelas escolas, o turno (integral ou parcial) e, no mínimo, a comprovação das três exigências já citadas: registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alvará de funcionamento homologado pela SECEL e certidão negativa de débito (HORTOLÂNDIA, Lei 1.506/05, Art. 1º, § 1º, 2005c).

As obrigações e as responsabilidades das escolas privadas para com os beneficiários do Programa contidas no texto da Lei 1.506/05 são:

- I. manter sob sua guarda e proteção a criança, até ser devolvida à pessoa responsável;
- II. ministrar ensino de qualidade ao aluno;
- III. zelar pela garantia dos direitos da criança, conforme preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- IV. não cobrar taxa, de qualquer natureza, dos alunos beneficiários da ‘bolsa creche’;
- V. encaminhar controle de frequência, dos alunos beneficiários da ‘bolsa creche’ à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, bimestralmente;
- VI. homologar o calendário anual escolar junto a Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- VII. Participar das discussões relacionados (sic) à Educação que ocorram no âmbito municipal vinculadas à Oficinas Técnico-Pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. (HORTOLÂNDIA, Lei 1.506/05, Art. 1º, § 4º, 2005c)

Este excerto, comparado ao texto da lei que instituiu o Programa em Piracicaba, apresenta três diferenças. A primeira se refere à redação do inciso III que indica a garantia dos direitos da criança via Estatuto da Criança e do Adolescente, o que de certa forma, amplia o sentido de proteção para além de “não discriminar o aluno beneficiário da ‘bolsa creche’” como previsto no corpo da lei de Piracicaba. A segunda e a terceira diferenças dizem respeito à inserção de dois incisos, o VI e o VII, que exigem, respectivamente, a homologação do calendário anual das escolas conveniadas junto à SECEL e a participação das mesmas nas discussões educacionais do município. O que pode indicar que em Hortolândia, o Programa

¹⁰⁵ Para o primeiro ano de vigência do Programa ‘Bolsa Creche’ (2005) a prefeitura permitiu que as escolas interessadas em participar do convênio se cadastrassem junto à SECEL logo após a aprovação e publicação da Lei 1.506/05 (Art. 1º, §2º) em março de 2005. Devido todo trâmite de cadastramento das escolas, o Programa passou a funcionar efetivamente em Agosto de 2005.

esteja mais ‘afinado’ com as diretrizes da SECEL e mais controlado ou ainda, que o Programa, ao se expandir para outro município, sofre adequações e ‘refinamentos’ tendo em vista experiências anteriores.

As obrigações e responsabilidades das escolas conveniadas também reaparecem no Termo de Convênio. Além das obrigações e responsabilidades acima citadas, o Termo especifica ainda o número total de vagas a serem oferecidas à prefeitura e as responsabilidades das partes envolvidas – poder público e iniciativa privada. De acordo com o documento, as responsabilidades e obrigações da prefeitura são:

- a) aumentar a oferta de vagas na Educação Infantil;
- b) promover o pagamento das vagas, efetivamente ocupadas, com as concessões de ‘bolsas creche’;
- c) fiscalizar o cumprimento deste e o bom atendimento às crianças;
- d) para efeito de homologação, exigir certidão negativa de débito para com a Prefeitura Municipal de Hortolândia.(HORTOLÂNDIA, 2005f,)

A prefeitura de Hortolândia, diferindo-se de Piracicaba, reafirmou nesta parte do Termo de Convênio a exigência da Certidão Negativa de Débito para concretizar a parceria. Quanto às responsabilidades e obrigações da iniciativa privada o documento reproduziu o artigo 1º, §3º, incisos I-III e o § 4º, incisos I-IV da lei 1.506/05, quais sejam,

- I. manter sob sua guarda e proteção a criança, até ser devolvida à pessoa responsável;
- II. ministrar ensino de qualidade ao aluno;
- III. zelar pela garantia dos direitos da criança, conforme preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- IV. não cobrar taxa, de qualquer natureza, dos alunos beneficiários da ‘bolsa creche’;
- V. encaminhar controle de frequência, dos alunos beneficiários da ‘bolsa creche’ à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, bimestralmente;
- VI. homologar o calendário anual escolar junto a Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- VII. Participar das discussões relacionados (sic) à Educação que ocorram no âmbito municipal vinculadas à Oficinas Técnico-Pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. (HORTOLÂNDIA, Lei 1.506/05, Art. 1º, § 4º, 2005c)

Assim como em Piracicaba, o Termo é renovado a cada ano e pode modificar-se apenas quanto à quantidade de crianças atendidas pelo Programa, ampliando ou diminuindo, conforme a necessidade da municipalidade. Ressaltamos ainda, que nem sempre o número informado neste Termo corresponde às vagas efetivamente financiadas pelo poder público no ano de exercício, as quais podem ser inferiores dependendo da necessidade e da efetiva

ocupação das mesmas. O documento também prevê a denúncia e a rescisão da parceria nos mesmos moldes de Piracicaba (HORTOLÂNDIA, 2005c).

Toda documentação exigida para efetivar a parceria em Hortolândia, é encaminhada ao Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ da SECEL o qual repassa à equipe de Supervisores Escolares e à Gerente de Orientação Escolar para análise e homologação da parceria. Em conformidade com as exigências legais, como ocorria em Piracicaba, a escola estará habilitada a participar do Programa e a receber as crianças remanescentes das Emeis mais próximas até o preenchimento das vagas previstas nos individualizados Termos de Convênio.

No caso de Hortolândia, as escolas conveniadas mantêm em frente aos seus estabelecimentos uma placa, fornecida pela prefeitura, que as identifica como escolas do Programa, igual a que se visualiza na figura a seguir.



Foto 1 – Identificação das escolas privadas conveniadas.
Fonte: Arquivos da autora.

Para renovação ou novas adesões ao Programa, a Gerente Ge. (2008) da educação infantil informou em entrevista que, anualmente, a prefeitura publica Edital convidando as escolas não conveniadas a integrarem o Programa e, as já cadastradas, a efetuarem a atualização da documentação.

Da mesma forma que em Piracicaba, a lei 1.506/05 determinou que a distribuição das vagas atendesse às necessidades da municipalidade tanto para o turno integral, quanto parcial e também, que tal distribuição obedecesse às regras já utilizadas para a ‘seleção’ da rede pública. A definição dos critérios e a escolha dos beneficiários estariam sob a responsabilidade das Emeis, item que trataremos com mais detalhes à frente.

O poder público, assumindo no próprio corpo da lei 1.506/05 a insuficiência no atendimento à demanda na educação infantil, estabeleceu legalmente o encaminhamento do aluno não atendido pela rede pública, à escola conveniada mais próxima da sua residência. O texto legal também atendia, como em Piracicaba, as indicações prescritas no Art. 53 do ECA.

Diferindo-se de Piracicaba, a lei 1.506/05 não deu preferência ao encaminhamento das vagas do Programa às Entidades Filantrópicas e ONGs quando no mesmo bairro de uma escola privada *stricto sensu*. Nesse caso o texto da norma reeditou apenas a parte que constava no corpo legal de Piracicaba referente aos interesses do setor público em promover o menor gasto possível, conforme segue.

A preferência que trata o *caput* deste artigo está alicerçada no interesse público em promover o menor gasto possível, bem como em razão de se tratar de entidades criadas com a finalidade e busca de uma sociedade mais justa e o atendimento social das crianças. (HORTOLÂNDIA, Lei 1.506/05, Art. 2º, § 2).

A dispensa de licitação também foi indicada no corpo lei 1.506/05 sendo justificada pela inexistência de concorrência entre os estabelecimentos conveniados cujo critério, objetivamente determinado para a escolha dos mesmos, era a distância entre a residência do educando e o estabelecimento credenciado.

No que diz respeito ao valor da *per capita* repassada às escolas conveniadas, também é fixado por Decreto do poder Executivo a cada exercício, a quantia, assim como em Piracicaba, é definida por uma planilha de custo levantada e elaborada pela SECEL. As despesas correm por conta da dotação orçamentária do referido órgão (HORTOLÂNDIA, 2005c).

Por fim, destacamos que a lei 1.506,05 não permite das escolas conveniadas a cobrança de nenhum tipo de taxa dos alunos beneficiados pelo ‘Bolsa Creche’. Tal regra, assim como em Piracicaba, não se aplica aos demais alunos não contemplados pelo Programa.

4.3.2. Normatizações difundidas às escolas privadas conveniadas de Hortolândia.

No caso do município de Hortolândia também encontramos na Instrução Normativa da SECEL, nº 3/05, as especificações que as escolas conveniadas seguiriam quanto à alimentação, ao uniforme, ao material escolar, a organização das turmas, ao Regimento Interno, a matrícula, às taxas, ao controle de frequência, a transferência da criança, a desistência da vaga, às faltas, ao repasse financeiro e ao relacionamento escola/família. Localizamos na Instrução as mesmas recomendações prescritas na normatização de Piracicaba descritas no item 3.4.3, com dois acréscimos relativos à Ação Educativa da Saúde Escolar e à Ação Educativa da Merenda escolar. Na primeira, a SECEL exigia a participação de um responsável da escola nos encontros sobre assuntos ligados à saúde da criança e à higiene dos

estabelecimentos, organizados pelo Setor de Saúde do Escolar da prefeitura. Na segunda ação, determinava a presença do responsável pelo preparo dos alimentos nas escolas conveniadas, nas reuniões agendadas pelo Setor de Merenda Escolar que instruíam sobre o preparo e a quantidade dos alimentos bem como, sobre a higiene do espaço físico (HORTOLÂNDIA, 2005e).

4.3.3. Operacionalização e critérios para a distribuição das vagas do Programa ‘Bolsa Creche’ às crianças.

As informações deste item foram construídas com base no Regimento Escolar da Educação Infantil cedido pela SECEL de Hortolândia e nos depoimentos da **Gerente Ge.** da educação infantil, das dirigentes de Emeis **Diretora Cl., Diretora Ta. e Diretora Irs.** e dos funcionários **Si e Jo**, do Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ da SECEL.

No Regimento Escolar da Educação Infantil ([200-]) encontram-se as normas para a inscrição às vagas nas Emeis. Neste documento os critérios para as famílias inscreverem seus filhos se diferem quanto ao turno de atendimento. Para o parcial prevalece a idade da criança a ser completada até dia 31 de dezembro do ano letivo. Para o integral, o Regimento aponta os seguintes critérios: situação do trabalho do responsável pela criança, demarcação da área de atuação (residência próxima da Emei), renda familiar, número de filhos de zero a seis anos, possibilidade de terceiros cuidarem da criança. Tais critérios integram uma tabela com pontuação específica para cada item a qual é avaliada por um Assistente Social. Os documentos comprobatórios exigidos para o turno parcial são: carteira de vacinação e comprovante de residência, para o integral, comprovante de residência, certidão de nascimento, comprovante de renda familiar (carteira profissional, holerite, declaração de trabalho) e carteira de vacinação (HORTOLÂNDIA, [200-], Art. 90, §§1º, 2º).

O documento citado, apesar de estabelecer regras para as inscrições, não indicava os procedimentos para classificação das crianças. As informações sobre o processo de distribuição e encaminhamento das vagas, buscamos com a Gerente Ge. da educação infantil.

A Gerente Ge declarou não haver critérios específicos para ‘selecionar’ as crianças para a rede pública, tampouco para as beneficiárias do Programa, como por exemplo, renda familiar, mães ou responsáveis que trabalham, tendo em vista que a vaga, segundo o declarado por ela, é um direito da criança. Explicou que o município abre um período de inscrições nas Emeis no final de cada ano letivo, para toda população em idade escolar que não se encontra matriculada nas escolas da rede pública. As vagas existentes em cada etapa

são preenchidas pelas crianças com idade adequada, respeitando a ordem de chegada das famílias nos respectivos estabelecimentos públicos. Sendo assim, as crianças que não conseguirem vaga na rede pública, integram a ‘lista de espera’ mantida a ordem de chegada quando de sua inscrição na Emei. De acordo com a disponibilidade de vagas, as crianças são encaminhadas às escolas conveniadas mais próximas de sua residência (GERENTE, Ge.).

Para complementar as informações prestadas pela Gerente Ge., buscamos esclarecimentos diretamente com as dirigentes das escolas públicas. Das três diretoras entrevistadas, nenhuma se remeteu à ‘seleção’ das crianças por ordem de chegada, fato que, segundo a Diretora Cl., seria inviável em virtude da grande quantidade de famílias que procuravam pelas inscrições. Se assim fosse, “elas montariam acampamento em frente à escola”, declarou a mesma.

As três dirigentes entrevistadas revelaram que para o preenchimento das vagas nas Emeis, o critério que condicionava a classificação das crianças era a situação econômica familiar. Para conhecerem esta situação, as famílias preenchiam no período de inscrição, um questionário elaborado pela SECEL. Por ele, buscava-se conhecer um pouco mais sobre a realidade das famílias por meio de especificações como renda *per capita*, situação da moradia, considerando tamanho, quantidade de pessoas habitando o mesmo lugar, pessoas doentes, sem emprego, enfim, o grau de necessidade de cada uma delas. As três diretoras reconheceram os limites deste instrumento, entretanto, afirmaram ser o disponível para ‘selecionarem’ as crianças com mais rigor. Destacamos que nas três Emeis visitadas, o processo classificatório era definido exclusivamente pelas dirigentes não ocorrendo discussão com a equipe gestora ou como o Conselho de Escola (DIRETORA Cl.; DIRETORA Irs.; DIRETORA Ta, 2008) .

Depois do encerramento das inscrições, as diretoras classificam as crianças, por faixa etária e turma, considerando as informações contidas no questionário. De acordo com o declarado por elas, o primeiro lugar é do aluno cuja família tem maior necessidade da vaga e assim procedem para elaborar toda lista. Os primeiros classificados são matriculados nas Emeis até o limite de vaga existente em cada etapa e turno, os demais, integram a ‘lista de espera’ na posição concernente aos critérios adotados para a distribuição das matrículas na rede municipal (DIRETORA Cl.; DIRETORA Irs.; DIRETORA Ta, 2008).

Posteriormente ao processo de classificação, as dirigentes das Emeis divulgam na secretaria de suas unidades as listas dos que conseguiram a vaga e serão matriculados na rede pública e de aqueles que integrarão a ‘lista de espera’. Tal lista é enviada ao Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ da SECEL, órgão responsável pelo contato às famílias e o

encaminhamento dos alunos às escolas conveniadas (DIRETORA Cl.; DIRETORA Irs.; DIRETORA Ta, 2008).

As ‘listas de espera’ são mensalmente atualizadas no Setor de Convênios da prefeitura. Isso porque, depois do encerramento da inscrição anual pelo qual se deu todo processo de seleção e de classificação dos alunos às vagas, as diretoras das escolas municipais continuam registrando as crianças cujas famílias procuram por matrículas. Nesse caso a inclusão da nova criança respeita a classificação já existente (DIRETORA Cl.; DIRETORA Irs.; DIRETORA Ta, 2008).

Com a relação dos beneficiários em mãos, contendo o nome da criança e da mãe, o telefone para contato e a data de nascimento do candidato à vaga, o funcionário do Setor de Convênios liga para a família da criança que se encontra em primeiro lugar na lista e oferece a matrícula na conveniada mais próxima de sua residência. No caso de a família confirmar o interesse pela vaga, dirige-se ao Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ da SECEL munida da certidão de nascimento, comprovante de endereço e carteirinha de vacinação da criança. Em sendo assim, o responsável pelo Programa na prefeitura, preenche o formulário *Encaminhamento do Convênio Bolsa Creche* o qual é enviado à escola conveniada, juntamente com os demais documentos da criança para concretização da matrícula. Formalizado o processo entre a família e a SECEL e, entre esta e a escola conveniada, a criança passa a frequentar o estabelecimento e este a receber o subsídio correspondente a vaga ocupada no mês subsequente (Si.; Jo., 2008).

Quando o Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ não obtiver êxito de forma imediata no contato com as famílias, insiste na comunicação por mais algumas vezes, no caso de não se concretizar, chama a próxima criança da lista. Para a situação na qual não haja a aceitação da vaga por parte do responsável pela criança, implicará na espera de uma nova inscrição e ‘seleção’ na rede pública. Pelos depoimentos coletados em entrevista com o pessoal que operacionalizava o Programa no Setor de Convênios, não havia nenhum documento assinado pelas famílias que comprovasse a desistência da vaga ofertada (Si.; Jo., 2008).

As crianças são encaminhadas às escolas conveniadas até o esgotamento das vagas contratadas, não podendo ultrapassar as quantidades estipuladas durante o ano de vigência. Ao esgotar o número de vagas disponíveis, o Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ cessa o contato com as famílias até que outras surjam por desistências ou transferência para outra escola do Programa (Si.; Jo., 2008).

Uma informação importante a se destacar, surgiu no depoimento de Si. e refere-se à localização das escolas conveniadas. De acordo com Si., dada a necessidade da família em

garantir a matrícula, mesmo que a escola conveniada diste de sua residência, mas tendo a família condições de prover o transporte da criança, aceita a vaga. Essa situação indica que o principal critério, localização, priorizado na lei 1.506/05 para o encaminhamento dos alunos às escolas do Programa, é subvertido diante da necessidade e/ou possibilidade das famílias (Si., 2008).

Outro fato que merece destaque em relação à operacionalização do Programa se refere ao desconhecimento do seu funcionamento por parte da população. Muitas famílias procuram as escolas que atendem pelo Programa ou o Setor de Convênios da SECEL para efetuarem suas inscrições diretamente no ‘Bolsa Creche’. Esta problemática foi levantada tanto pelas proprietárias das escolas conveniadas no momento da entrevista, quanto pelos funcionários do Setor de Convênios da prefeitura de Hortolândia.

Além da matrícula, outra dúvida recorrente das famílias relaciona-se ao uso do uniforme. Os responsáveis pelas crianças, muitas vezes, procuram o Setor de Convênios para requisitarem uma troca da vestimenta utilizada pelas escolas da rede municipal, geralmente, por dois motivos distintos. O primeiro, por acreditarem que tendo o encaminhamento partido da prefeitura, o uniforme a ser usado pela criança deve ser o da rede pública, o segundo, porque a escola, para onde a criança foi enviada, não oferece ou não adota nenhum (Si., 2007). Esta informação somada à anterior permite afirmar que as divulgações realizadas sobre o Programa não foram suficientes para promoverem o esclarecimento das famílias.

4.3.4. Os estabelecimentos conveniados ao Programa ‘Bolsa Creche’: o cenário da oferta.

No município de Hortolândia localizamos quatro escolas privadas cadastradas no sítio do Inep (2007). No entanto, nos registros oficiais da SECEL este número correspondia, em 2006, a dezesseis escolas. Conforme informações da SECEL, a divergência existente entre os dados declarados por Hortolândia e os divulgados no *site* citado, relaciona-se à falta de regularização de muitas escolas privadas existentes no município (GERENTE Ge, 2008; SUPERVISORA Lu, 2009).

Já mencionamos que as escolas privadas integram o Sistema Municipal de Ensino de Hortolândia, fato oficializado desde 2004 (lei 1.460/04). Porém, conforme relato da Supervisora Lu.¹⁰⁶, mesmo com o Sistema legalmente instituído, até 2006 a Secretaria de

¹⁰⁶ Representante da SECEL no Conselho Municipal de Educação.

Educação não conseguira implantá-lo de fato. Nesse sentido, as escolas funcionavam irregularmente e sem a inspeção da SECEL. Para a Supervisora,

o ‘Bolsa Creche’ forçou essa implantação do Sistema Municipal de Educação. Com o ‘Bolsa Creche’, o Sistema se efetivou e as escolas particulares de educação infantil passaram a ser nossa então, passou-se a ter uma outra preocupação de como ficaria, quem supervisionaria [...] (SUPERVISORA Lu, 2009).

A situação descrita resolveu-se apenas no final de 2006. Nos dois primeiros anos de funcionamento do Programa, 2005 e 2006, as escolas conveniadas se regularizaram na prefeitura, condição exigida para a adesão ao ‘Bolsa Creche’. Porém, não receberam inspeção das supervisoras esta tarefa coube, inicialmente, aos funcionários do Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ da SECEL que ‘visitavam’ as escolas sem compromisso com a fiscalização do processo pedagógico das mesmas. Dado confirmado nos depoimentos de Si. e Jo. (2008).

Para regulamentar o funcionamento e a inspeção das instituições de educação infantil, públicas e privadas, a prefeitura segue a deliberação nº 06/95 do Conselho Estadual de Educação cujas exigências, adaptadas às necessidades do município, encontram-se no formulário de conferência utilizado pela equipe de Supervisores da SECEL para aprovação do cadastro das escolas, conforme segue:

- 1) ofício de encaminhamento do Plano de Gestão ao Secretário de Educação;
- 2) ofício de encaminhamento do Plano de Gestão ao Supervisor Escolar;
- 3) índice Geral do Plano;
- 4) identificação da Escola;
- 5) caracterização da Unidade Escolar, de sua clientela (sic) e de seus Recursos Físicos;
- 6) objetivo da escola;
- 7) definição das metas a serem atingidas e das ações a serem desencadeadas (curto, médio e em longo prazo);
- 8) planos de trabalhos dos diferentes núcleos que compõem a organização técnica administrativa da escola (direção, técnico pedagógico, administrativo, operacional, corpo docente e discente);
- 9) critérios para o acompanhamento, controle e avaliação da execução do trabalho realizado pelo pessoal do processo educacional;
- 10) agrupamento de alunos e sua distribuição por turno e turmas (todos);
- 11) quadro de alunos atendidos pela bolsa creche com o quadro de origem [quando a escola for conveniada];
- 12) horário do coordenador pedagógico;
- 13) plano de trabalho do coordenador pedagógico;
- 14) calendário escolar e demais eventos da escola; horário de funcionamento da escola;
- 15) horário e funcionamento da escola;
- 16) horário do diretor e vice-diretor;
- 17) relação dos professores da unidade escolar com habilitação;
- 18) quadro de horário das aulas (recreação, parque, brinquedoteca, jardim, horto, pintura, etc.);
- 19) quadro de funcionários com habilitação;
- 20) cronograma de atividades envolvendo excursão;

- 21) quadro de apoio administrativo com habilitação;
- 22) escala de férias do pessoal administrativo e docente;
- 23) plano de aplicação dos recursos financeiros;
- 24) projeto que a escola possua;
- 25) planejamento (Plano da Educação Infantil) fica na Unidade de Ensino a disposição da direção, supervisão, pais e comunidade, depois de homologado pela supervisão;
- 26) prova de habilitação e qualificação profissionais da direção, do pessoal docente e técnico;
- 27) prova de condições legais de ocupação do prédio onde funcionará o estabelecimento (cópia da escritura do imóvel ou contrato de locação);
- 28) croqui da escola ou cópia da planta;
- 29) alvará de funcionamento do prédio da escola expedido pela prefeitura municipal ou documento equivalente (cópia);
- 30) descrição sumária das dependências e dos demais espaços destinados às atividades infantis, inclusive das áreas externas, do equipamento e material educativo e de recreação;
- 31) prova da natureza jurídica da entidade mantenedora ou da identidade pessoal do mantenedor individual, acompanhada do documento comprobatório de sua inscrição como contribuinte do imposto de renda (cópia do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), Contrato Social da Empresa, Certidão Negativa de Débito com o município, estado e federal);
- 32) termo de responsabilidade registrado em Cartório de Títulos e Documentos pelo mantenedor, referentes às condições de segurança, higiene e definição do uso da instituição de educação infantil exclusivamente para os fins propostos;
- 33) Plano de educação infantil: objetivos específicos decorrentes do reconhecimento dos direitos da criança e do respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;
- 34) Direitos e deveres da direção, corpo docente e discente e pessoal técnico auxiliar;
- 35) Proposta Pedagógica (HORTOLÂNDIA, 2006, mimeo).

Das dezesseis escolas privadas que se adequaram às exigências destacadas, seis aderiram ao ‘Bolsa Creche’ no ano de 2005 e outras três em 2006, totalizando nove estabelecimentos conveniados, correspondendo a 56,25%¹⁰⁷ das escolas privadas existentes no município. Desse total, uma era filantrópica e as demais de natureza privada *stricto sensu*, movimento descrito na Tabela 44.

Tabela 44 – Total de escolas privadas conveniadas ao ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia

<i>Estabelecimentos</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Filantrópicos	0	1
Privado <i>stricto sensu</i>	6	8
<i>Totais</i>	<i>6</i>	<i>9</i>

Fonte: A autora com base nos dados da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Hortolândia (2007).

¹⁰⁷ De acordo com informações obtidas junto ao Setor de Convênio da SECEL, até o ano de 2008 catorze escolas privadas em sentido estrito se conveniaram ao ‘Bolsa Creche’, ou seja, 87,5%.

Constatamos, assim como em Piracicaba, que a maioria dos estabelecimentos que adotou o ‘Bolsa Creche’ constitui-se de escolas privadas *stricto sensu* as quais, por conseguinte, o poder público destina a maior parte dos recursos financeiros do Programa. O fato de serem estabelecimentos privados que não se adéquam ao Art. 20 da LDB 9.394/96, conforme Oliveira R. (2007), reforça a tese aplicada em Piracicaba de que o Programa difere-se dos tradicionais formatos de convênios instituídos na educação infantil com entidades filantrópicas e ou assistenciais (COSTA, 2005) e acentua seu caráter privatizante.

Das Escolas Privadas Conveniadas ao Programa (EPCH), buscamos informações sobre o atendimento prestado em três delas, na EPCH 1 e 2, localizadas no bairro J.A e na EPCH 3, do bairro J.R. Os bairros apresentaram realidades sócio-econômicas diferenciadas, sendo o primeiro constituído por uma população mais pobre e o segundo por população de perfil sócio econômico mais variado.

Entrevistamos duas proprietárias que também eram dirigentes dos estabelecimentos conveniados sendo elas, Ac. da EPCH 1 e Cr. da EPCH 2 além da coordenadora pedagógica Irc., da EPCH 3. Das escolas visitadas, duas atendiam as crianças em casas adaptadas com pouca área externa de lazer e uma em prédio projetado para funcionar como escola, com espaço bastante privilegiado. As três entrevistadas mostraram os ambientes das escolas, entretanto, apenas Ac. e Cr. permitiram o registro fotográfico dos mesmos os quais, constam no Anexo A desta dissertação.

Tanto Ac., quanto Cr. foram muito solícitas não apresentando resistência à presença da pesquisadora. Irc., também mostrou-se muito atenciosa, no entanto, sentiu-se desconfortável quando questionada sobre o número de alunos pagantes (os particulares), a quantidade de crianças atendidas pelo ‘Bolsa Creche’ e sobre a diferença existente entre os valores das ‘mensalidades’ em cada uma das circunstâncias. Depois do incômodo gerado, Irc. não respondeu tais questões, nem permitiu o registro fotográfico dos ambientes da escola. Ressaltamos que Irc. compunha o corpo de funcionários da escola que, em matéria de infraestrutura, se destacava.

O atendimento realizado nos três locais era misto, ou seja, as escolas atendiam tanto alunos ‘particulares’, quanto conveniados ao ‘Bolsa Creche’. A Tabela 45 mostra o movimento das matrículas nas três escolas visitadas, desmembradas em alunos pagantes e ‘Bolsa Creche’. Os dados apresentados nesta e na Tabela 46 foram construídos com base nos depoimentos de Ac., Cr. e Irc., nas notas fiscais cedidas pelas mesmas, bem como nos relatórios financeiros fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento nos quais constam os valores anuais dos subsídios repassados às escolas.

Tabela 45 – Total de matrículas nas EPCH desmembradas em alunos pagantes (AP) e alunos com ‘Bolsa Creche’ (BC) – Hortolândia (2004-2006)

Escola	Prop./Coord	Adesão	2004			2005			2006		
			AP	BC	TT	AP	BC	TT	AP	BC	TT
EPCH 1	Ac.	Set/05	20	-	20	20	27	47	20	64	84
EPCH 2	Cr.	Set/05	50	-	50	20	70	90	20	118	138
EPCH 3	Ir.	Nov/05	--	-	?	--	25	?	--	107	?

Fonte: A autora com base nos dados coletados em entrevistas e nas notas fiscais das escolas.

- Inexistente

-- Não informado.

Assim como em Piracicaba, vemos pela Tabela 45 que a quantidade de matrículas nas três escolas cresceu significativamente a partir da adesão ao Programa ‘Bolsa Creche’. Na EPCH 1, de 2004 a 2006, as vagas cresceram 320% e na EPCH 2 176%. Na EPCH (3), não foi possível precisar o aumento das matrículas tendo em vista que Ir. não informou o número de alunos pagantes da escola. Porém, é visível e significativo o incremento no número de ‘Bolsas Creche’ no período analisado (328%).

Na EPCH 1 vemos que em 2005, 57,45% das matrículas constituíam-se de alunos beneficiários do Programa ‘Bolsa Creche’, na EPCH 2 os ‘bolsistas’ representavam 77,77% das vagas. No ano de 2006, tal proporção se ampliou para 76,19% e 85,51%, respectivamente. Pelo exposto, inferimos que os estabelecimentos conveniados colocaram à disposição do poder público, todas as vagas disponíveis.

A esse respeito destacamos o depoimento de Cr. “[...] hoje [2008]¹⁰⁸ a gente tem mais ‘Bolsa Creche’ porque a gente diminuiu o particular. Como a gente já tinha essa certeza de que de janeiro a dezembro [o dinheiro] seria garantido, estou dando mais preferência agora pro ‘Bolsa Creche’ e diminuindo particular”.

A declaração de Cr. revela ser muito mais vantajoso e seguro operar com os recursos públicos do que esperar mensalidades dos alunos pagantes que muitas vezes não vêm ou são irregulares. Nesse caso, observamos a mesma tendência já anunciada em Piracicaba de que os recursos públicos injetados nos estabelecimentos conveniados, via subsídio por aluno, age como um mecanismo indutor de vagas permitindo assim, que tais escolas sobrevivam no ‘mercado’ educacional, sob a proteção pública (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

Na Tabela 46 dispomos o valor total do subsídio recebido pelas escolas visitadas em 2005 e 2006.

¹⁰⁸ Ano da realização da entrevista.

Tabela 46 – Valor total do subsídio recebido pelas EPCH visitadas – Hortolândia (2005-2006)

Escola	Prop./Coord	Adesão	2005	2006
			TT. Recebido pelo 'Bolsa Creche'	TT. Recebido pelo 'Bolsa Creche'
EPCP 1	Ac.	Set/05	R\$ 6.832,66	R\$ 57.774,00
EPCP 2	Cr.	Set/05	R\$ 24.827,00	R\$ 115.572,00
EPCP 3	Ir.	Nov/05	R\$ 6.981,00	R\$ 98.894,00

Fonte: A autora com base nos relatórios financeiros da Secretaria de Finanças e Planejamento

OBS: Valores em reais indexados para o mês de novembro de 2008, pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas

Os dados mostram que entre 2005 e 2006, houve um aumento de 745,55% no valor do subsídio do 'Bolsa Creche' repassado pela prefeitura à EPCH 1. Para a EPCH 2 o aumento foi de 365,52% e à EPCH 3 de 1.316,61% no mesmo período. As informações da tabela revelam que os recursos públicos direcionados aos estabelecimentos conveniados são expressivos e, como apontou a diretora Cr., garantidos, o que não ocorreria se o atendimento se constituísse apenas por alunos pagantes.

A respeito dos alunos pagantes (particulares), encontramos três situações distintas nas escolas visitadas. Na EPCH 1 a dirigente declarou cobrar o mesmo valor repassado pela prefeitura que, em 2006, correspondia a R\$ 147,00 para o turno integral e R\$ 97,00 para o parcial. Na EPCH 2, Cr. cobrava 20% a mais da quantia correspondente à mensalidade do 'Bolsa Creche' do turno integral perfazendo um total de R\$ 180,00. Na EPCH 3, Ir. não informou o valor das mensalidades cobradas pela escola dos alunos pagantes, apenas declarou que estavam bem acima do repasse efetuado pela prefeitura aos beneficiários do Programa.

4.3.5 Dados de atendimento da educação infantil pública e privada no município de Hortolândia pós 'Bolsa Creche' (2004 – 2006).

Hortolândia tinha, em 2006, vinte e três Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis) que atendiam, exclusivamente, às crianças de creche e pré-escolas e nove Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Emeief) destinadas aos alunos da faixa etária pré-escolar (quatro a cinco anos) ao primeiro ano do ensino fundamental (seis anos). Assim como em Piracicaba, as etapas de creche e pré-escola funcionam dentro de um mesmo prédio público. Somam-se a esses estabelecimentos educacionais públicos, dezesseis escolas privadas voltadas ao atendimento à educação infantil.

A Tabela 47 descreve o movimento do atendimento público e privado do ano anterior à vigência do 'Bolsa Creche' até 2006.

Tabela 47 – Matrículas na educação infantil nas redes pública e privada de Hortolândia (2004-2006)

<i>Modalidade</i>	<i>Dependência</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Creche	Municipal	1.346	1.285	1.236
	Privada	24	39	86
Pré-Escola	Municipal	6.961	7.617	6.833
	Privada	277	301	177

Fonte: A autora com base no Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

Na intersecção das matrículas notamos que, entre 2004 e 2006, o número de crianças atendidas nas creches municipais decaiu 8,17%, enquanto que na rede privada esse número cresceu em 258,33%. Tal período coincide com a implantação do Programa ‘Bolsa Creche’ e, conseqüentemente, com a regularização de várias escolas privadas que operavam na ilegalidade. Acreditamos, portanto, que o aumento visualizado nas matrículas da creche na esfera privada pode relacionar-se ao cumprimento à lei 1.506/05 que implantou o Programa a qual exigiu dos estabelecimentos privados sua regularização junto à prefeitura como condição para participarem do convênio (HORTOLÂNDIA, 2005, Art. 1º, § 3º). Assim, supomos que houve a inclusão dos alunos ‘pagantes’ nas matrículas da rede privada, já que as vagas do ‘Bolsa Creche’ até 2006, não estavam cadastradas em nenhuma das redes de atendimento, conforme confirmado pela Gerente Ge.

Quanto às matrículas das pré-escolas públicas, observamos uma ampliação, de 2004 para 2005, de 9,42% e um declínio de 10,29%, de 2005 para 2006. Na rede privada também vemos um decréscimo de 36,10% nas vagas oferecidas entre os anos de 2004 a 2006, para o qual não encontramos informações. De acordo com a Gerente Ge., o processo de adequação à lei 11.114/05 iniciou-se no município no ano de 2007, deste modo, a queda visualizada não pode relacionar-se a transferência das matrículas de seis anos para o ensino fundamental.

Sobre a inexistência das matrículas do ‘Bolsa Creche’ na rede privada, a Gerente Ge. declarou que o município estudava uma forma de cadastrar os alunos beneficiários na rede municipal criando um registro no banco de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) para incluí-los no Censo Escolar. Conforme seu depoimento,

[...] Houve uma discussão bastante forte naquela época [da implantação do Programa em 2005] porque, se a gente está regularizado, pagando pra essas crianças estudarem, quer dizer, o município está gastando com essas crianças e não estão sendo contadas pra receber recurso então, aquele bolo [dinheiro] que vem pra 5.300 crianças, esse bolo acaba dividido pra 6.000 apesar de 700 [em

2007] não estar recebendo e não era contada, porque essas escolas não eram reconhecidas pelo Estado de São Paulo, pela Secretaria de Educação de São Paulo então, não entrava na Prodesp, não entrava nada, aí, nós queríamos, nós fomos atrás, tudo, pra ver como fazia pra poder estar regularizando a situação dessas crianças, pro município estar recebendo, mas nós não conseguimos nenhuma informação [na época] agora [final de 2007] que nós conseguimos uma informação que a escola criando um código [no] CIE (Centro Informações Educacionais) elas podem estar sendo cadastradas e aí o município recebendo aí repassar recurso (GERENTE Ge., 2008).

A declaração da Gerente Ge. revela a mesma tendência observada em Piracicaba de ‘transformar’ matrículas privadas do Programa em públicas, dada as novas condições trazidas pela implantação do Fundeb que subsidia toda a educação básica e, inclusive, as escolas conveniadas. No entanto, conforme já discutido, o repasse do fundo não é permitido aos estabelecimentos privados em sentido estrito, em sendo assim, os municípios adotam estratégias como a aqui exemplificada para se ‘habilitarem’ a obter maiores aportes financeiros.

Tabela 48 – Taxa de escolarização da população de zero a seis anos em Hortolândia

Hortolândia	População 0 – 3 anos	Matrículas			%	População 4 – 6 anos	Matrículas Pré-escola			%
		Pública	Privada	Total			Pública	Privada	Total	
2004	11.295	1.346	24	1.370	12,12	9.446	6.961	277	7.238	76,62
2005	11.061	1.285	194*	1.479	13,37	9.479	7.617	362*	7.979	84,18
2006	11.200	1.236	533*	1.769	15,79	9.275	6.833	327*	7.160	77,20

Fonte: A autora com base nos dados: População – Seade (2008); Matrículas – Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*.

* Nas matrículas da rede privada dos anos de 2005 e 2006, somamos as vagas do Programa ‘Bolsa Creche’ financiadas pela prefeitura.

Pela projeção do Seade, Hortolândia tinha em 2006, 11.200 crianças na faixa etária de zero a três anos. Nas creches municipais e privadas, o município tinha 1.769 alunos matriculados o que representava 15,79% do universo dessa população frequentando a creche e, 84,21% ainda aguardando vagas. Hortolândia encontrava-se muito distante da meta de ampliação estabelecida pelo PNE/01 que seria, para os primeiros cinco anos a partir de sua vigência, atender 30% da população de até três anos e, mais distanciada ainda, dos 50% estipulados para o final da década. Comparando a taxa de escolarização desta etapa da educação básica (15,79%) com a do Estado de São Paulo (14,35%) vemos que o município encontra-se acima da média estadual.

Na pré-escola pública e privada, o número de matriculados em 2006 era de 7.160 alunos. Pela projeção do Seade, a população de quatro a seis anos neste mesmo ano constituía-se de 9.275 crianças. Verificamos que houve um atendimento de 77,20% desta faixa etária, sendo que 73,67% estavam matriculados no município e 3,53% na rede privada. Observamos que Hortolândia atingiu a meta de ampliação estabelecida pelo PNE/01 para esta faixa etária que seria atender 60% desta população até o ano de 2005, e encontrava-se próxima dos 80% colocados para 2010. Comparada à taxa do Estado de São Paulo (73,01%) vemos que no atendimento à pré-escola, Hortolândia também encontra-se acima da média estadual.

As informações de atendimento do Programa ‘Bolsa Creche’, apresentadas na Tabela 49 a seguir, foram construídas a partir das cópias das notas fiscais¹⁰⁹ obtidas diretamente nas escolas que adotaram o Programa. Empreendemos tal busca diretamente¹¹⁰ nos estabelecimentos conveniados porque não encontramos dados sistematizados pela SECEL sobre a quantidade de alunos atendidos pelo ‘Bolsa Creche’ até o ano de 2006. O documento disponibilizado pela SECEL sobre o assunto discriminava apenas a quantidade de vagas previstas nos termos de convênio das respectivas escolas, portanto, poderiam não corresponder às efetivamente ocupadas e custeadas pelo poder público.

Tabela 49 – Total de alunos atendidos pelo ‘Bolsa Creche’ – Hortolândia (2005-2006)

<i>Etapa/Turno</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Pré-escola/Parcial	61	150
Creche/Integral	155	447
Total	216	597

Fonte: a autora com base nos dados da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Hortolândia e das Escolas Privadas Conveniadas ao Programa ‘Bolsa Creche’.

Verificamos que o número de alunos atendidos pelo Programa aumentou 176,38% de 2005 para 2006. No turno parcial, que corresponde às vagas da pré-escola, a ampliação foi de

¹⁰⁹ As notas fiscais mencionadas são emitidas todo mês pelas escolas privadas conveniadas à prefeitura para que possam receber o subsídio do ‘Bolsa Creche’, nela se discrimina a quantidade de crianças atendidas por período (parcial e/ou integral) e o total a receber. Esta nota, juntamente com o controle de frequência dos beneficiários, deve ser encaminhada ao Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ para conferência e posterior encaminhamento à Gerência de Educação Infantil e finalmente à Secretaria Geral de Finanças e Planejamento que efetuará o pagamento direto na conta corrente da pessoa jurídica responsável pela escola. A SECEL, até 2007, não arquivava cópias desse processo de pagamento dificultando o levantamento de tais informações fato que determinou a busca diretamente nas escolas do Programa.

¹¹⁰ Nesse caso, tivemos o apoio de Si. do Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ tanto no agendamento das entrevistas com as dirigentes e/ou proprietárias das escolas conveniadas, quanto no transporte.

145,90% e no integral, que corresponde à creche, de 188,38%. Ao final de 2006, o poder público subsidiou 597 matrículas no setor privado.

A Tabela 48, anteriormente apresentada, evidenciou que a maior carência de vagas em Hortolândia encontrava-se na etapa de creche. Em entrevista, a Gerente Ge. confirmou esse déficit revelando que o direcionamento das vagas do ‘Bolsa Creche’ se voltava para a respectiva faixa etária, dado que pudemos confirmar na Tabela 49. Nesse ponto, Hortolândia se diferenciou de Piracicaba, pois, embora este município também apresentasse o déficit educacional na etapa de creche, a maioria das matrículas do Programa era de pré-escola.

Na Tabela 50 construímos a evolução das matrículas do ‘Bolsa Creche’ por escola¹¹¹.

Tabela 50 – Total de matrículas nas EPCH – 2005 a 2006

Escolas Privadas Conveniadas Hortolândia (EPCH)	2005	2006
EPCH 1	13	47
EPCH 2	56	60
EPCH 3	70	118
EPCH 4	27	64
EPCH 5 + EPCH 9 (Filial)	25	107
EPCH 6 (Filantrópica)	-	53
EPCH 7	-	62
EPCH 8	25	86
Total	216	597

Fonte: A autora com base nas notas fiscais das Escolas Privadas Conveniadas

O Programa entrou em vigor em agosto de 2005, notamos que as escolas que se conveniaram neste primeiro ano colocaram poucas vagas à disposição do poder público, entretanto, no segundo, o movimento ampliou-se expressivamente, praticamente, em todos os estabelecimentos conveniados, apenas na EPCH 2 observamos uma ampliação mais discreta.

Como já anunciamos, ainda que as crianças atendidas pelo ‘Bolsa Creche’ não estejam incorporadas às matrículas oficiais da rede privada, é fato que o poder público subvenciona um número considerável delas as quais, corresponderam em 2006 à metade (597) do atendimento oferecido nas creches públicas que, no mesmo ano, foi de 1.236 vagas. Seguindo a mesma trajetória de Piracicaba, o ‘Bolsa Creche’ vai se configurando como uma ‘terceira rede’ de atendimento à educação infantil. A proporcionalidade da oferta da educação infantil em Hortolândia via ‘Bolsa Creche’, mostrada na Tabela 51, ajuda a refletir sobre o exposto.

¹¹¹ No município de Hortolândia não obtivemos o total geral de matrículas das escolas conveniadas.

Tabela 51 – Proporção das matrículas do ‘Bolsa Creche’ em relação ao total de alunos atendidos na educação infantil – Hortolândia (2005-2006)

<i>Ed. Infantil</i>	<i>2005</i>	<i>%</i>	<i>2006</i>	<i>%</i>
Pública	8.902	94,12	8.069	90,37
Privada	340	3,59	263	2,95
‘Bolsa Creche’	216	2,29	597	6,68
Total EI	9.458	100	8.929	100

Fonte: A autora com base nas matrículas do Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo*(2008).

Os dados acima apresentam uma tendência de crescimento na proporção do atendimento à educação infantil via ‘Bolsa Creche’ subindo de 2,29% em 2005, para 6,68% em 2006. Observamos, que a ‘representatividade’ do Programa na oferta desta etapa da educação básica ampliou-se 4,39% de 2005 para 2006, enquanto que a rede pública diminuiu em 3,75% no mesmo período.

Podemos mais uma vez afirmar, que o Programa ‘Bolsa Creche’ incide negativamente sobre a oferta da educação infantil pública do município ao transferir a responsabilidade do atendimento para o setor privado lucrativo.

4.4. Dados financeiros do Programa ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia: a composição do valor da subvenção.

O artigo 3º, parágrafo único da Lei 1.506/05, estabelece que a Secretaria Municipal de Educação defina, por meio de levantamento e planilha, os valores *per capita* a serem decretados pelo poder executivo para o pagamento das subvenções às escolas que atendam crianças beneficiárias do Programa ‘Bolsa Creche’. Entretanto, omite a metodologia a ser usada. A SECEL de Hortolândia, representada à época por Odair Marques definiu que os critérios seguiriam três itens, a saber:

- a) Média de valores de mercado, pesquisados na atualidade e adotado no município de Hortolândia por escolas de ensino infantil;
- b) Valor total gasto com cada aluno do ensino infantil, no ano de 2004 (custo *per capita*);
- c) Valor dispensado por aluno, adotado por algum outro município no entorno ou próximo da cidade de Hortolândia. (HORTOLÂNDIA, 2005)

Conforme o texto do Processo Municipal de Hortolândia (PMH) 3659/2005, disponibilizado pela Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, para calcular a média

prevista no item ‘a’, a SECEL pesquisou os preços praticados por três escolas de ensino infantil, que as chamaremos E.1; E.2 e E.3¹¹².

O estabelecimento E.1 apresentou planilha de custos com valores calculados na forma de *per capita*, mas não estabeleceu a capacidade de atendimento da escola. O texto do PMH 3659/05 se reportava a certa dificuldade sobre a ausência do referido item para a confirmação da *per capita* tendo em vista, que “é sabido que quanto maior o número de alunos, menor o custo *per capita*, considerando que determinadas funções podem ser executadas pelo mesmo número de funcionários, independentemente do número de alunos” (HORTOLÂNDIA, 2005, grifo nosso). Os valores apresentados por esta escola para o turno parcial e integral foram respectivamente R\$ 97,74 e R\$ 195,48.

A E.2. apresentou o custo ‘cheio’¹¹³ da escola para meio período e também não mencionou a capacidade da mesma. Segundo o PMH 3659/2005, a escola informou que tinha um custo fixo estabelecido e que a variação na quantidade de alunos não alterava o valor da mensalidade declarada. A margem de lucro intencionada pela escola para o atendimento em período parcial correspondia a uma ‘média’ de 30% do valor estabelecido. O valor por ‘média’ sugeria, conforme o documento, que o estabelecimento se dispunha a ter maior ou menor lucro desde que seus custos fossem totalmente cobertos. A mesma margem indicada foi aplicada pela SECEL no cálculo do custo total desta escola para o período integral. Desta forma, os valores foram R\$ 91,00 para o atendimento em turno parcial e R\$ 182,00 para o integral.

Pelo texto do PMH 3659/2005, a escola E.3 apresentou a planilha de custo mais detalhada. Informou também o custo ‘cheio’, mas descreveu minuciosamente a estrutura da escola incluindo o número de vagas em cada fase de estudo da criança. O custo total informado por esta escola não diferenciava os valores por turno de atendimento o que sugeria, segundo o documento, que a escola já definira seu custo independente do número de alunos que tinha. A margem ‘fixa’ de lucro informada foi de 22%, fator aplicado pela SECEL para estimar um custo para o período integral. Em sendo assim, os valores corresponderam a R\$ 107,31 no parcial e R\$ 214,63 no integral.

¹¹² Dessas três escolas cujas despesas serviram de base para o cálculo médio do valor de mercado, destacamos que somente a E.2 se conveniou ao Programa ‘Bolsa Creche’.

¹¹³ Conforme Helder Nóbrega Ribeiro (2003) o custo ‘cheio’ corresponde aos custos de produção, fixos e variáveis, mais os custos administrativos, de renda, gerais e margem de lucro, incorporados ao valor do produto.

De posse desse levantamento a SECEL definiu o previsto no item 'a' (média de mercado) utilizando-se do cálculo da média simples $E.1 + E.2 + E.3/3$, obtendo o seguinte resultado: R\$ 98,68 para a jornada parcial e R\$ 197,37 para a integral.

Para atender ao critério estabelecido no item 'b' do PMH 3659/2005 a SECEL considerou o valor total que o município de Hortolândia havia empenhado no ensino infantil no ano de 2004 dividindo o valor anual por doze meses e depois pelo total de alunos matriculados de zero a seis anos no mesmo ano¹¹⁴. Depois de calcular o valor do gasto aluno/mês da rede pública, estabeleceu-se os seguintes valores: R\$ 97,42 para turno parcial e R\$ 213,67 para o integral. Destaca-se que a metodologia tal como descrita no documento PMH 3659/2005 não permite chegar aos mesmos valores declarados.

Por fim, o item 'c' que se referia ao valor dispensado por aluno, adotado por algum outro município no entorno ou próximo da cidade de Hortolândia, foi utilizado os decretados por Piracicaba para o exercício de 2005 que equivalia a R\$ 147,00 e R\$ 61,00 respectivamente para os turnos parcial e integral. Relembrando que os valores são os mesmos para creche e pré-escola.

Depois de todo levantamento a SECEL calculou a 'média simples' dos valores encontrados para cada turno obtendo o seguinte resultado:

- período parcial igual a R\$ 85,70 ($R\$ 98,68 + R\$ 97,42 + R\$ 61,00 = R\$ 257,10/3$) e;
- período integral igual a R\$ 186,01 ($R\$ 197,37 + R\$ 213,67 + R\$ 147,00 = R\$ 558,04/3$).

Ao final do processo, a SECEL sugeriu que se descontasse 20% do valor final calculado tendo em vista o princípio que norteava a elaboração da lei 1.506/05 "atender ao interesse público", desta forma, parecia plausível a diminuição da margem de lucro das empresas que firmariam convênio com a municipalidade, em sendo assim, determinou-se os seguintes valores a serem decretados: R\$ 149,00 para turno integral e R\$ 69,00 para o parcial. Como em Piracicaba, tais valores valem tanto para um aluno de creche, quanto de pré-escola. A SECEL sugeriu ainda, que na publicação do decreto de Hortolândia, se incluísse uma

¹¹⁴ O documento PMH 3659/2005 trazia os seguintes valores: total empenhado em 2004 igual a R\$ 13.237.854,09, deste valor foi subtraído R\$ 1.648.912,05 referente ao empenhado para construções de novas unidades, manutenção e reforma obtendo-se então R\$ 11.588.942,04. O número de alunos matriculados, em 2004, declarado no documento foi de 8.307 sendo que, 1.346 (creche) estavam no período integral e 6.961 em parcial (pré-escola)

minuta, tal como a de Piracicaba, que discriminasse os custos com professores de pré-escola, monitor de creche, diretor, merenda escolar, material escolar e serviços e encargos.

O decreto nº 1.422, foi publicado com o último valor de referência descrito acima, em 6 de setembro de 2005¹¹⁵. A Tabela 52 mostra estes valores e a seguinte (Tabela 53), apresenta o custo estimado pela SECEL em cada elemento que constou na minuta do decreto.

Tabela 52 – Subvenção *per capita* do ‘Bolsa Creche’ – Hortolândia (2005-2006)

Turno	2005	2006
INTEGRAL	171,72	167,39
PARCIAL	79,52	77,51

Fonte: HORTOLÂNDIA. Decreto Municipal nº 1.422/05

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE.

Tabela 53 – Planilha de custo estimado para Educação Infantil – Hortolândia (2005-2006)

Natureza da Despesa	2005		2006	
	I	P	I	P
Diretor	15,45	8,74	15,06	8,52
Prof. Pré-escola	47,22	0,00	46,03	0,00
Monitor de Creche	47,22	26,51	46,03	25,84
Serviços e Encargos	6,87	7,15	6,70	6,97
Merenda Escolar	48,08	34,57	46,87	33,70
Material Escolar	6,88	2,56	6,71	2,49
TOTAL	171,72	79,52	167,39	77,51

Fonte: HORTOLÂNDIA. Decreto Municipal nº 1.422/05

OBS: Valores em reais indexados para o mês de novembro de 2008, pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas

I – Turno Integral; P – Turno Parcial

Ao sistematizarmos a metodologia utilizada para compor o valor da *per capita* repassada às escolas, notamos dados não evidentes apenas com a leitura do texto do processo PMH 3659/2005. Observamos que a subvenção fixada correspondeu a 75,49% do valor médio ‘de mercado’ e 69,73% do ‘custo’ médio da rede pública para o turno integral. Para o turno parcial, tal índice correspondeu a 69,90% e 70,82%, respectivamente. Ressaltamos que o ‘custo aluno’ médio municipal foi construído a partir dos valores empenhados.

¹¹⁵ Ressalta-se que até final de 2006 o valor decretado não fora reajustado.

Tabela 54 – Porcentagem da subvenção fixada em relação ao custo médio informado para rede pública e escolas privadas.

Custo estimado	Integral	%	Parcial	%
Custo médio mercado	197,37	75,49	98,68	69,90
Custo médio rede pública	213,67	69,73	97,42	70,82
Subvenção fixada	149,00	-	69,00	-

Fonte: a autora com base PMH 3659/05.

4.4.1. Gastos empreendidos pela prefeitura de Hortolândia com o Programa ‘Bolsa Creche’.

Os gastos totais na função Educação apresentados no item 4.2.2, sinalizaram uma queda de 6,89%, de 2004 para 2005 e uma ampliação de 5,22%, de 2005 para 2006. Referente ao gasto total na sub-função educação infantil, também visualizamos um declínio de 17,15% de 2004 para 2005 e um aumento de 8,89% de 2005 para 2006. Compuseram tais gastos, as despesas referentes à execução do projeto¹¹⁶ ‘Bolsa Creche’, o que pode ter influenciado no aumento dos valores nominais de 2005 para 2006. Assim como em Piracicaba, para visualizar o movimento dos gastos citados recortamos as informações relativas ao período citado, reproduzindo-as em seguida.

Tabela 55 – Gastos totais na função Educação e na sub-função educação infantil no período de 2004 a 2006

Função e sub-função	2004	2005	2006
Educação	53.625.847,49	49.933.643,08	52.537.727,00
Educação Infantil	15.396.418,12	12.756.189,27	13.889.878,82

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Balancete da Despesa (2004 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

No ano de 2005 as despesas referentes à execução do Programa ‘Bolsa Creche’ se encontravam em um projeto específico denominado ‘Bolsa Creche’. Em 2006, o ‘Bolsa Creche’ passou a denominar-se *Ampliação da oferta de vagas no ensino infantil*. Com base nos valores declarados nos balancetes oficiais, construímos as informações na Tabela 56 pelas quais comparamos o *per capita* fixado para o ‘Bolsa Creche’ com o gasto aproximado aluno/mês na educação infantil municipal.

¹¹⁶ Conforme a descrição numérica no balancete do município (1443), a despesa com o ‘Bolsa Creche’ refere-se a um PROJETO, pois o primeiro algarismo do seu código se inicia com número ímpar. A classificação das despesas é definida pela lei 4.320/64, de 17 de março de 1964 e, de acordo com Wagner (2001, p. 14) o projeto é uma operação, ou conjunto de operações, de duração limitada que busca aumentar a capacidade de atendimento ou realização de serviços ou ainda busca aperfeiçoar a administração pública, ex: construção de uma escola.

Para o cálculo do gasto aluno/ mês na educação infantil pública aplicamos a mesma metodologia utilizada em Piracicaba, qual seja: do total das despesas com educação infantil, no referido período, subtraímos os valores despendidos com o Programa ‘Bolsa Creche’. O montante encontrado foi dividido pelo número de matrículas corresponde a cada ano, obtendo assim o gasto aluno/ano. Dividindo esse valor por doze, obtivemos o gasto aluno/mês aproximado. Trata-se de um valor aproximado porque não dispomos dos gastos desdobrados em creche e pré-escola nos balancetes oficiais.

Tabela 56 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e *per capita* fixado aluno/mês ‘Bolsa Creche’ turno parcial – Hortolândia (2005-2006)

Ano	Gastos com Educação Infantil (R\$)	Gastos Totais com o ‘Bolsa Creche’ (R\$)	Matrículas do setor público (Creche e pré-escola)	<i>per capita</i> aluno/mês rede pública (R\$)	%	<i>per capita</i> fixada ‘Bolsa Creche’ (R\$)
2005	12.678.071,09	78.118,18	8.902	R\$ 118,68	67%	R\$ 79,52
2006	13.292.109,32	597.769,50	8.069	R\$ 137,28	56,46%	R\$ 77,51

Fonte: HORTOLÂNDIA. Decreto Municipal nº 1.422/05; **Balancete das despesas** (2005 a 2006)

OBS1: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Vemos acima que a subvenção do turno parcial paga por aluno/mês à iniciativa privada via ‘Bolsa Creche’ correspondeu, em 2005, a 67% do gasto mensal com alunos da educação infantil municipal, percentual que decaiu para 56,46% em 2006. Já o valor fixado para o turno integral nos anos de 2005 e 2006 ficou, respectivamente, em 44,69% e 21,93% acima do gasto aluno/mês da rede direta, conforme apresentado na Tabela 57.

Tabela 57 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e *per capita* fixado aluno/mês ‘Bolsa Creche’ turno integral – Hortolândia (2005-2006)

Ano	Gastos com Educação Infantil (R\$)	Gastos Totais com o ‘Bolsa Creche’ (R\$)	Matrículas do setor público (Creche e pré-escola)	<i>per capita</i> aluno/mês rede pública (R\$)	%	<i>per capita</i> fixada ‘Bolsa Creche’ (R\$)
2005	12.678.071,09	78.118,18	8.902	R\$ 118,68	144,69%	R\$ 171,72
2006	13.292.109,32	597.769,50	8.069	R\$ 137,28	121,93%	R\$ 167,39

Fonte: HORTOLÂNDIA. Decreto Municipal nº 1.422/05; **Balancete das despesas** (2005 a 2006)

OBS1: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Tabela 58 – Gasto aproximado aluno/mês na educação infantil pública e *per capita* aluno/mês ‘Bolsa Creche’ – Hortolândia (2005-2006)

Ano	Gastos Totais com Educação Infantil (R\$)	Matrículas do setor público (Creche e pré-escola)	Gastos Totais com o ‘Bolsa Creche’ (R\$)	Matrículas ‘Bolsa Creche’	<i>per capita</i> aluno/mês rede pública (R\$)	%	<i>per capita</i> aluno mês ‘Bolsa Creche’ (R\$)
2005	12.756.189,27	8.902	78.118,18	216	R\$ 119,41	60,57%	R\$ 72,33
2006	13.889.878,82	8.069	597.769,50	597	R\$143,45	58,16%	R\$ 83,44

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Balancete das Despesas** (2005 a 2006).

OBS1: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

Comparando em separado o gasto total aluno/mês na educação infantil pública nos anos de 2005 e 2006 ao gasto aluno/mês ‘Bolsa Creche’¹¹⁷ temos que, o valor gasto com o Programa representou respectivamente 60,57% e 58,16% do gasto total aluno/mês com educação infantil municipal. Notamos também que o gasto total aluno/mês na educação infantil pública aumentou 20,13% no período estudado.

Tabela 59 – Gastos com o ‘Bolsa Creche’ em relação à atividade econômica ‘Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil’ (MDE) – Hortolândia (2005-2006)

Atividade Econômica/Elemento de Despesa	2004	2005	2006
Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil	15.213.988,94	12.295.198,04	12.920.544,86
Gastos c/ Programa ‘Bolsa Creche’	0,00	78.118,18	597.769,50
% Gastos ‘Bolsa Creche’	-	0,64	4,63

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Balancete das Despesas** (2005 a 2006).

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

No que diz respeito à proporção entre os valores despendidos com o ‘Bolsa Creche’ e o gasto em MDE, as informações contidas na Tabela 59 sinalizam uma ampliação de 4% de 2004 a 2006, aumento que se aproximou da média de crescimento anual de Piracicaba que foi de 6,50% ao longo do período analisado (2002 a 2006). Neste ritmo, o ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia, provavelmente, seguirá os mesmos caminhos traçados por Piracicaba no orçamento público, que é garantir para as escolas privadas conveniadas, declaradamente com fins lucrativos, boa parte do parco dinheiro para mantê-las em funcionamento protegendo assim, o ‘mercado’ educacional local.

¹¹⁷ Para compor o gasto aluno/mês ‘Bolsa Creche’ pegamos o total declarado nos balancetes municipais de 2005 e 2006 e dividimos pelo total de matriculados no Programa nos respectivos anos. O valor encontrado em 2005 foi dividido por 5 em razão de o início do Programa ter se dado em agosto e por 12 no ano seguinte.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Intencionamos ao longo desta pesquisa analisar as características do formato de financiamento educacional ‘Bolsa Creche’ e as consequências de sua implantação para o atendimento à educação infantil pública nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia. Buscamos averiguar se tal modelo correspondia a uma nova lógica de financiamento para a expansão de vagas na educação infantil ou se tratava de uma re-edição dos velhos convênios instituídos nesta área com entidades filantrópicas, comunitárias e ou confessionais. Fazia ainda parte desta investigação, comparar o ‘desenho’ do Programa nos respectivos municípios.

Para desenvolver e subsidiar estas análises retomamos as informações teóricas contidas nos dois primeiros capítulos desta dissertação nos quais apresentamos as principais características do Estado de Bem-Estar Social, o ‘lugar’ da educação no contexto de reforma do papel do Estado e uma breve nota sobre a trajetória da organização e do financiamento da educação infantil brasileira. Ao levantamento teórico citado somam-se dados educacionais, financeiros e legais relacionados diretamente à implantação do ‘Bolsa Creche’, coletados, como já mencionado, por meio de consultas aos *sites* governamentais e ao Banco de Dados do Greppe, entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental realizada junto aos órgãos centrais das administrações públicas dos municípios de Piracicaba e Hortolândia e junto às escolas públicas e privadas que integraram o rol de estabelecimentos investigados durante a pesquisa.

Definimos neste trabalho o Estado de Bem-Estar Social como uma criação do capitalismo no período pós Segunda Guerra que se caracterizou por uma rede de proteção social constituída pelo investimento estatal na implantação de serviços sociais públicos. Tal modelo de Estado se efetivou de forma diferenciada em países de capitalismo central como Estados Unidos, Austrália, Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Itália e Países Baixos (HARVEY, 2005, 2009; HOBSBAWN, 1995; OFFE, 1995).

No período do pós-guerra a teoria de John Maynard Keynes ganhou força e provou, naquele momento histórico, ser o melhor caminho para a superação da crise deflagrada em 1929 que se arrastou até meados de 1945. Keynes (1983) defendia a regulação econômica por parte do Estado e o direcionamento de suas ações de modo a garantir o pleno emprego e o investimento público nos setores vinculados ao crescimento da produção e do consumo em massa (HARVEY, 2005, 2009; HOBSBAWN, 1995; KEYNES, 1983; OFFE, 1995).

Na construção do Estado de Bem-Estar Social, a disputa entre Estado, capital e trabalho se acirrou, tendo em vista que muitos cidadãos ainda se encontram excluídos dos benefícios trazidos pelo keynesianismo. Desta forma, intensificaram-se também as pressões exercidas pelos sindicatos junto ao Estado para que a maioria da população tivesse acesso à riqueza produzida socialmente, tais associações buscavam junto ao poder público, a legitimação dos direitos sociais (HARVEY, 2005, 2009; HOBBSAWN, 1995; OFFE, 1995).

Dentre os direitos sociais requisitados estava à educação, um bem público que era considerado um direito de todos e não apenas de aqueles que pudessem pagar por ele, em sendo assim, a obrigação da oferta educacional pertencia ao Estado. À educação se atribuía um valor de investimento social e os estudos que a relacionavam ao crescimento econômico, como o realizado por Schultz (1967; 1973), contribuíam para afiançar seu valor e a intervenção estatal. Entretanto, uma nova crise econômica alteraria o ‘lugar’ desta e de outras políticas sociais mantidas pelo Estado.

A partir da segunda metade do século XX, o modelo de acumulação fordista-keynesiano esgotara-se não sendo mais suficiente para conter as contradições inerentes do modo de produção capitalista que, mais uma vez, apresentou sinais de desgaste ao ter sua capacidade de lucro estagnada. Neste determinado momento histórico, as orientações políticas neoliberais e outras correntes de mesma matriz ideológica como a Terceira Via e a Teoria da Escolha Pública, entraram em cena com grande força.

Para os adeptos destas orientações, a crise deflagrada nos início dos anos de 1970 relacionava-se ao Estado de Bem-Estar Social que se tornara ineficiente e oneroso devido ao atendimento às demandas da população por políticas sociais. Para a superação de sua crise, propunham reformá-lo por meio da diminuição de sua atuação e da ampliação da ação do mercado, em uma tentativa de re-significação da esfera pública (PERONI, ADRIÃO, 2005).

As propostas de diminuir o tamanho do Estado e aumentar a atuação do mercado repercutiram no financiamento e na oferta da educação no setor público estatal. Para os defensores do mercado como lógica ordenadora da sociedade, o monopólio educacional como o efetivado pelo Estado, interferia na livre concorrência e na liberdade de escolha dos indivíduos além de onerar o orçamento público.

Uma das alternativas para solucionar este ‘problema’ seria manter o financiamento público, mas não as escolas públicas, direcionando recursos às famílias ou para estabelecimentos escolares privados. Seriam as práticas dos *vouchers* e das *charter schools*. No contexto de reforma do papel do Estado em que o enxugamento dos serviços sociais torna-se a palavra de ordem, tal propositura significa deslocar o financiamento estatal da oferta,

para demanda educacional o que, para seus defensores, melhoraria a qualidade e a oferta da educação (CHUB; MOE, 1990; COX 1997; FRIEDMAN, 1977, WEST, 1997, 1998).

Conforme já indicamos, as alterações decorrentes desse novo ordenamento econômico, político e social se iniciaram no Brasil nos anos de 1990 com as propostas de reformulação no padrão de organização e gestão do Estado formalmente apresentadas no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado* (PDRAE) as quais contribuíram para justificar a diminuição estatal na manutenção e na oferta de políticas sociais e a municipalização das etapas mais substanciais da educação básica, induzindo, no nosso entendimento, à adoção de estratégias diferenciadas por parte dos municípios na busca da efetivação do direito à educação.

A estratégia encontrada nos dois casos ora investigados, Piracicaba e Hortolândia, materializou-se na criação do Programa ‘Bolsa Creche’ cujas justificativas ‘oficiais’ para sua implantação se reportaram às dificuldades em prover o atendimento à educação infantil, de modo a atender a demanda ou parte dela. Nesse sentido, o poder público local nas respectivas municipalidades, argumentou que o Programa seria uma alternativa eficaz e eficiente para resolver o aumento da demanda em um intervalo de tempo reduzido e com menor custo. Além disso, em ambos os municípios os governantes destacaram a importância da participação da sociedade civil para a solução de problemas de caráter social como a da demanda na educação infantil.

O ‘Bolsa Creche’ tanto em Piracicaba, quanto em Hortolândia, foi implantado por governos filiados ao mesmo partido político caracterizado como ‘de esquerda’¹¹⁸, o Partido dos Trabalhadores (PT). Piracicaba tinha à frente do executivo José Machado e Hortolândia Ângelo Augusto Perugini. Embora consideremos a necessidade de o poder público atender ao direito à educação infantil nas duas localidades, conforme prevê a legislação brasileira¹¹⁹, a decisão aparentemente ‘pragmática’ dos dois governos, gerou uma política de subvenção à iniciativa privada, ao permitir que o poder público local firmasse convênio com entidades filantrópicas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e escolas privadas de educação infantil, que atendessem a creche e ou pré-escola, destinando a estes estabelecimentos o pagamento de uma *per capita* por criança matriculada e frequente (DOMICIANO, 2006; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005).

Na CF/88, a transferência de recursos públicos às escolas privadas é permitida nos seguintes termos:

¹¹⁸ Partido ligado à classe trabalhadora e a concepções de caráter progressista.

¹¹⁹ Art. 211 da CF/88; Art. 11, inciso V, da LDB 9.394/96 e Art. 54, inciso IV, do ECA (Lei 8.069/90).

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às 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.

§ 1º Os recursos que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. (BRASIL, 1988, grifos nosso).

A LDB 9.394/96, no seu art. 77 também disciplinou o repasse de recursos públicos às escolas privadas, acrescentando dois incisos e alterando o texto do §1º, conforme segue:

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

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

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

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

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

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

De acordo com a legislação brasileira, a transferência de recursos públicos às escolas privadas na forma de bolsas de estudo, é permitida para as instituições de caráter comunitário, confessional ou filantrópico. Na CF/88, lei soberana, a permissão restringe-se ao ensino fundamental e médio e na LDB/96 estende-se para a educação básica.

Conforme os dados apresentados ao longo desta pesquisa, nos dois municípios investigados, a maioria das escolas privadas conveniadas ao ‘Bolsa Creche’ que recebiam os subsídios públicos era de natureza privada *stricto sensu*. Retomando a definição apresentada no Capítulo 2, as escolas privadas em sentido estrito são aquelas que não se adéquam ao art. 20 da LDB/96, ou seja, não são comunitárias, confessionais ou filantrópicas, são, conforme Oliveira R. (2007), escolas que ‘visam o lucro’ e por essa razão não estão habilitadas a receberem recursos públicos. Assim, concluímos que o advento da subvenção pública, aos estabelecimentos privados *stricto sensu*, introduzido pelo Programa ‘Bolsa Creche’ não encontra respaldo legal nas legislações brasileiras.

A respeito da concessão bolsas de estudo destacamos ainda as orientações do Conselho Nacional de Educação (CNE) expressas no parecer do Conselho Pleno (CP) nº 26, homologado em 17 de fevereiro de 1997. O texto deste documento admite que a concessão de tais bolsas é vista explicitamente como transitória, na medida em que somente são permitidas caso haja “falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, [ficando o poder público, nesta hipótese], obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede local” (CNE, 1997, p. 40, grifos nosso).

Nesse sentido, mesmo que não exista um prazo determinado para ‘transitoriedade’ do pagamento de bolsas de estudo expressa pelo CNE, ela existe e perdura em Piracicaba há sete anos e, em Hortolândia, há três. Enquanto isso, nestes dois municípios a rede pública mantém-se ‘congelada’ na oferta de vagas à educação infantil desde a implantação do Programa.

O ‘congelamento’ das matrículas na educação infantil pública e seu consequente aumento na esfera privada, percebidos a partir da vigência da parceria nas respectivas municipalidades, constitui-se uma das consequências da implantação do Programa para educação pública local.

No caso de Hortolândia, particularmente, ao observar toda série histórica delimitada para pesquisa, 1997 a 2006, notamos claramente uma mudança na opção política do município no que se refere ao atendimento à educação infantil pública. De 1997 até o ano de 2004, o atendimento público às crianças de zero a três anos aumentou 122,11%. Em 2005, ano de aprovação do Programa, as vagas oferecidas nesta etapa diminuíram 4,53% e, em 2006, 3,81%. Nas matrículas das pré-escolas da rede municipal observamos no intervalo de 1997 a 2005, um crescimento de 146,02% e um decréscimo de 10,29% de 2005 para 2006.

Conforme anunciamos no Capítulo 4, até a implantação do ‘Bolsa Creche a maioria das escolas de educação infantil privadas funcionava irregularmente em Hortolândia, sendo que suas matrículas não se encontravam computadas nos dados oficiais do município. Apesar disso, de 2005 para 2006, houve uma ampliação de 120,51% nas vagas das creches da rede privada, tal aumento pode relacionar-se ao cumprimento à lei 1.506/05 que implantou o Programa a qual exigiu dos estabelecimentos privados sua regularização junto à prefeitura como condição para participarem do convênio (HORTOLÂNDIA, 2005, Art. 1º, § 3º). Assim, supomos que houve a inclusão dos seus alunos ‘pagantes’ nas matrículas da rede privada, já que as vagas do ‘Bolsa Creche’ até 2006 não estavam cadastradas em nenhuma das redes de atendimento. Diferentemente das creches, o atendimento nas pré-escolas privadas decresceram 41,19% no período de 2005 a 2006. Não foi possível precisar os motivos desse

decréscimo, sabemos apenas que ele não se relaciona à adequação a lei 11.114/05, cujo processo de conformação se iniciou em Hortolândia no ano de 2007.

No município de Piracicaba, os dados de atendimento do período de 2001 a 2005 apresentados no terceiro capítulo, confirmaram o ‘congelamento’ da oferta da educação infantil pública e o paralelo aumento da esfera privada, entretanto, observamos uma mudança significativa nesse cenário no intervalo de 2005 para 2006. A oferta de vagas nas creches públicas se elevou 63,01% e decaiu 26,69% na esfera privada. Como já analisado, parte desta ampliação (10,66%) relacionou-se à criação de, aproximadamente, duzentas e oitenta vagas na etapa de creche em quatro escolas municipais de educação infantil e parte, à contagem das matrículas privadas do ‘Bolsa Creche’ na rede pública.

O cômputo de tais matrículas na rede pública indica que a partir de 2006, a expansão de vagas observada na rede municipal de Piracicaba na etapa de creche, não condiz com um atendimento público estatal tal como aparece nos registros oficiais do município. Nas matrículas das pré-escolas municipais também houve a inserção dos alunos do ‘Bolsa Creche’, mas o fenômeno ficou encoberto em razão da transferência das matrículas das crianças de seis anos para o ensino fundamental, exigência da lei 11.114/05, cujo processo de conformação se iniciou em 2005 no município de Piracicaba.

No nosso entendimento, 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, Art.). Discutimos no Capítulo 3 que a lei 11.494/2007 que regulamentou o Fundeb, incluiu na distribuição dos recursos previstos no fundo as matrículas da educação infantil e da educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos. A esse respeito Pinto (2007, p. 888) considerou um duro golpe no princípio de que recursos públicos deveriam se destinar às instituições públicas e alertou sobre os 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 (PINTO, 2007).

Acreditamos que o movimento das matrículas pode ser outro nos municípios em que vigoram convênios como o ‘Bolsa Creche’, no qual a maioria das escolas privadas conveniadas pode ser de natureza privada *stricto sensu*, como já ocorre em Piracicaba e Hortolândia e que são, portanto, estabelecimentos não habilitados ao recebimento do *per capita* do fundo. Diante dessa contradição gerada pelo Fundeb, qual seja, a possibilidade de o

município angariar recursos do fundo com as escolas conveniadas, contra a impossibilidade de recebê-los sendo os estabelecimentos privados em sentido estrito, a melhor estratégia parecer ser a de ‘transformar’ matrículas privadas dos convênios em matrículas públicas, como fez Piracicaba¹²⁰ a partir do ano de 2006.

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

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

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

Ainda sobre o atendimento à educação infantil em Piracicaba, chamamos a atenção para um dado importante que se evidenciou a partir da implantação do Programa ‘Bolsa Creche’, a demanda nesta etapa da educação básica, explicitada na quantidade de vagas financiadas via Programa ‘Bolsa Creche’.

Outro aspecto importante a se destacar sobre o Programa corresponde às suas implicações para a organização administrativa das Secretarias de Educação (SE) para gerir a parceria. Conforme os dados já apresentados, em ambos os municípios as SE contrataram

¹²⁰ No caso de Hortolândia, desde 2007 o município cadastra os alunos do Programa ‘Bolsa Creche’ na rede pública.

funcionários e criaram departamentos ou setores para controlar as vagas e gerenciar o ‘Bolsa Creche’. Tal iniciativa não aparece formalizada em nenhuma legislação específica, porém, nas respectivas municipalidades, em razão do aumento das atribuições gerado pela implantação do Programa, fez-se necessário reorganizar o trabalho das SE em torno da parceria o que, consequentemente, engendrou mais custos aos municípios.

Assim que o Programa entrou em vigência no ano de 2002, a prefeitura de Piracicaba delegou a responsabilidade da administração do convênio às supervisoras¹²¹ das escolas de educação infantil da SME as quais integravam o então criado Departamento de Regularização e Supervisão das Escolas Não Governamentais. Em 2005, o controle das vagas e o gerenciamento do Programa transferiram-se para o Departamento de Planejamento (DP) permanecendo, a cargo do departamento anterior, a supervisão das escolas conveniadas e a conferência da documentação para regularização dos estabelecimentos. No DP a SME mantinha dois funcionários comissionados¹²² para administrar o ‘Bolsa Creche’. No caso de Hortolândia, a prefeitura criou o Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’ para administrar e operacionalizar o Programa, mantendo também dois funcionários comissionados.

Ainda na tentativa de refletir sobre as consequências do Programa para a organização administrativa das Secretarias de Educação, ressaltamos o efeito que a lei 1.506/05 causou na SECEL de Hortolândia ao exigir das escolas privadas a sua regularização perante o poder público local como condição para firmarem o convênio com a prefeitura. Já apresentamos neste trabalho que a lei 1.460/04 criou o Sistema Municipal de Ensino (SISME) em Hortolândia e já considerava os estabelecimentos educacionais privados de educação infantil parte desse Sistema, contudo, a lei citada não previa a participação da SECEL na regularização e na supervisão desses locais, fato que contribuía para a existência de inúmeros estabelecimentos escolares ‘clandestinos’. Havia por parte do município o descumprimento do Art. 11, da LDB 9394/96, qual seja: “Os municípios incumbir-se-ão de: IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996).

Dada a condição imposta às escolas para a adesão ao Programa, o executivo aprovou em 2006 a lei 1.753 que corrigiu a situação anterior atribuindo às supervisoras da SECEL tanto a responsabilidade de aferir sobre o credenciamento das escolas privadas, quanto à inspeção das mesmas, tirando do papel e consolidando o Sistema Municipal de Ensino, tal como previsto legalmente. Com isso, vários estabelecimentos saíram da ilegalidade fato que, a

¹²¹ No município de Piracicaba, o cargo de supervisora é uma função gratificada (FG) ocupado por professores da rede municipal em efetivo exercício que passaram por concurso interno na SME.

¹²² Funcionários não concursados que ocupam ‘cargos de confiança’, geralmente, indicados pelo Secretário Municipal de Educação.

nosso ver, contribuiu para garantir, senão um melhor atendimento aos pequenos, pelo menos, um acompanhamento mais rigoroso por parte da SECEL do serviço prestado pelos estabelecimentos privados.

Percebemos com isso, a influência exercida pela parceria na organização da administração das SE nos municípios estudados e a implicação da mesma no aumento dos gastos públicos não só com as subvenções, mas também com o aparato necessário para colocar e manter o 'Bolsa Creche' em funcionamento. Na SECEL de Hortolândia notamos também a influência exercida pela implantação do Programa no que tange o acompanhamento do atendimento privado prestado às crianças, muito embora, seja imprescindível lembrar que as responsabilidades governamentais não se esgotam na implantação de sistemas de concessão de autorização para o funcionamento dos estabelecimentos e na provisão direta ou indireta de serviços aos equipamentos públicos e privados. A melhoria na qualidade da educação vem acompanhada de financiamento, de programas de treinamento de pessoal, incentivo para avaliações externas, provisão de informações às famílias, estímulo a centros de orientação para pais, entre outras coisas (CAMPOS, 1998).

Destacamos ainda, que nos dois casos pesquisados, a implantação da parceria também interferiu nas diretrizes educacionais locais ao redirecionar o investimento público para expandir a oferta da educação infantil na rede privada, conforme ficou concretamente observável na apresentação e análise dos dados de atendimento já realizados.

No entanto, em Piracicaba antes da parceria se refletir quantitativamente nas matrículas, a ampliação de vagas na educação infantil via convênios já integrava os planos governamentais como o Plano Plurianual, elaborado para o período de 2002-2005, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 5.009/01) do exercício de 2001. Ambos os documentos indicaram explicitamente a intenção do executivo de expandir o atendimento por meio da parceria com a iniciativa privada. Com a aprovação do 'Bolsa Creche' as intenções do poder público se concretizaram e a rede privada ganhou posição de destaque na oferta da educação infantil correspondendo, em 2006, a 40,69% de todo atendimento de zero a seis anos, sendo que 28,03% deste total representavam as vagas do Programa.

Hortolândia não antecipou em seus planos governamentais o desejo de ampliar a oferta da educação infantil via parceria com o setor privado. No Plano Plurianual elaborado para o período de 2002-2005 (lei 977/01) e na LDO do exercício de 2005 (lei 1.418/04), não encontramos referências relacionadas ao Programa ou à expansão de vagas por meio de convênios, porém, as duas leis receberam alteração no ano de 2005 com o pedido expedido pelo chefe do executivo de abertura de crédito adicional no valor de R\$ 400.000,00

(quatrocentos mil reais) para repassar as instituições que se tornassem parceiras naquele ano (HORTOLÂNDIA, 2005, lei 1.544/2005).

Como já visto, no primeiro ano de vigência da parceria em 2005, seis estabelecimentos privados receberam a subvenção da prefeitura de Hortolândia em razão de terem se conveniado ao Programa. No ano seguinte foram nove escolas, dentre elas, apenas uma era filantrópica e as demais de natureza privada *stricto sensu*. Somando as matrículas do ‘Bolsa Creche’ às demais matrículas da rede privada, verificamos que a esfera privada representou, em 2005, 5,87% de todo atendimento de zero a seis anos realizado pelo município sendo que 2,28% representavam as vagas do Programa, índices que se ampliaram, respectivamente, para 9,63% e 6,68%, em 2006. Da mesma forma como ocorreu em Piracicaba, observamos em Hortolândia a ascensão da rede privada na oferta da educação infantil. Tal indicativo, presente nos dois municípios, além de confirmar a mudança nas diretrizes educacionais locais em decorrência da parceria, reforça o caráter privatizante da mesma.

Nas duas localidades investigadas, as matrículas do Programa se ampliaram consideravelmente ao longo do intervalo de vigência analisado. Registramos em Piracicaba um índice de crescimento de 198,71% no período de 2002 a 2006, e de 176,38% em Hortolândia, entre 2005 e 2006, caracterizando uma média anual de crescimento de respectivamente 39,74% e 88,19%. Vale lembrar que, no município de Piracicaba, a maioria das vagas financiadas pela prefeitura eram de pré-escolas (67%), etapa em que o custo e o déficit são menores e a relação professor/aluno pode ser superior à de creche.

A esse respeito, importa dizer que são os proprietários das escolas privadas que propõem à prefeitura por meio do Termo de Convênio a quantidade e a turma/idade em que as vagas se encontram disponíveis. O fato de o maior número de matrículas no Programa serem de pré-escola sugere um direcionamento por parte do setor privado no atendimento à demanda por educação na tentativa de buscar maiores lucros e ainda, a aceitação dessas ‘condições’ por parte do poder público, tendo em vista que nas turmas de pré-escola é possível atender maiores quantidades de crianças via parceria, a um custo reduzido.

Referente à adesão das escolas privadas ao convênio, vimos que em Piracicaba cresceu 100% no período de 2002 a 2005 e em Hortolândia, 50%, de 2005 a 2006, sendo que 78% e 98% delas, respectivamente, eram de natureza privada em sentido estrito. Destacamos mais uma vez, que o fato de a maioria das escolas que aderiram ao ‘Bolsa Creche’ ser, nos dois municípios estudados, de natureza privada *stricto sensu*, reforça a tese de que o Programa se difere dos tradicionais formatos de convênios instituídos na educação infantil com entidades filantrópicas e ou assistenciais e acentua o seu caráter privatizante. Além disso, acreditamos

que esta parceria constitui-se em um campo ‘lucrativo’ e ‘seguro’ para as escolas privadas se manterem no ‘mercado educacional’.

Indicamos em estudo anterior que o advento da subvenção pública à esfera privada, tal como o mecanismo de repasse do ‘Bolsa Creche’, viabilizava o financiamento de escolas privadas quase falidas (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006). Nesta pesquisa, a dependência financeira desses estabelecimentos se confirmou quando apresentamos em separado as matrículas totais e as do ‘Bolsa Creche’, por escola subvencionada em Piracicaba (Tabela 20). Vimos que neste município dos quarenta e um estabelecimentos escolares conveniados ao Programa, vinte e três colocaram a disposição do poder público mais de 60% de suas vagas, mostrando que 56% deles dependiam dos recursos públicos para se manterem funcionando. No caso de Hortolândia, não dispusemos dos dados de matrículas em separado de todas as escolas conveniadas, entretanto, acreditamos que revitalizar o ‘mercado’ educacional com o dinheiro público seja uma tendência do Programa ‘Bolsa Creche’. Os dados da Tabela 45, mostrada no quarto capítulo, ilustrou essa suposição ao indicar que das três escolas visitadas, duas disponibilizavam 70% de suas vagas para o convênio.

Referente ao gasto empreendido pelas prefeituras com a parceria, retomamos as informações apresentadas no terceiro e quarto capítulos para discutirmos o assunto. No município de Piracicaba, conforme visto, do total gasto em MDE na educação infantil, o Programa consumiu o equivalente a 4,02% do respectivo valor em 2002, índice que se ampliou para 13,37% em 2003, 19,30% em 2004 e 24,71% em 2005, decaindo para 20,99% em 2006. Relativo ao gasto específico com esta parceria, detectamos um aumento de 630,23% na série histórica analisada, já com o valor das subvenções *per capita* detectamos um aumento de 18,94%.

Na cidade de Hortolândia, os valores despendidos com a parceria em 2005, representaram 0,64% do total do MDE na educação infantil ampliando-se para 4,63% em 2006, aumento quase equivalente a média de crescimento anual de Piracicaba que foi de 6,50% ao longo do período analisado (2002 a 2006). Com a execução do elemento de despesa ‘Bolsa Creche’, o gasto da prefeitura aumentou 665,21% de um ano para outro, referente às subvenções, estas não sofreram reajuste no período investigado.

Talvez seja cedo para afirmar, mas o ‘Bolsa Creche’, em Hortolândia, parece trilhar os mesmos caminhos de Piracicaba no orçamento público que é garantir para as escolas privadas conveniadas, declaradamente com fins lucrativos, boa parte do já parco dinheiro para mantê-las em funcionamento protegendo assim, o mercado educacional local. A adesão de novos

estabelecimentos logo no segundo ano de vigência do Programa, bem como a ampliação de vagas nas já conveniadas no primeiro, revela uma tendência que vem junto com o ‘pacote’ de implantação desta parceria: proteção e restauração do mercado educacional local, pois, funcionar sob a proteção do dinheiro público é mais seguro do que esperar por mensalidades que muitas vezes não vêm ou são irregulares.

Nos dois municípios, os valores *per capita* fixados eram os mesmos para a etapa de creche e pré-escola, diferenciando-se apenas quanto ao turno (parcial e integral). Em Piracicaba, para o exercício de 2006 o *per capita* aluno/mês ‘Bolsa Creche’ foi fixado em R\$ 172,57¹²³ para o atendimento em tempo integral¹²⁴, o que correspondia a 61,09% do gasto aluno/mês da educação infantil pública. Em Hortolândia, o valor aluno/mês fixado para o mesmo ano foi de R\$ 167,39, para o turno integral e R\$ 77,51 para o parcial, valor equivalente a 56,46% do gasto aluno/mês da educação infantil pública.

Observamos que nas respectivas municipalidades as mensalidades do Programa ficaram abaixo do custo do atendimento direto, conforme se fez presente no discurso do poder público local, no entanto, é sabido que “o ensino bom custa caro” (PINTO, 2000) e a preocupação em oferecer a educação infantil a um custo reduzido implica na qualidade do serviço prestado.

Não se pode partir do princípio que a escola que se pode ter é aquela que temos [...]. Isso porque esta escola construída, segundo o parâmetro de ‘serviços pobres para pobres’, acaba saindo muito cara à Nação, ao não garantir que a maioria da população conclua a sua escolarização obrigatória, ao produzir hoje o analfabeto de amanhã, o que vai implicar no oferecimento de educação supletiva, e ao não oferecer uma alternativa eficaz às ruas, a crianças que vivem em situação de risco. (PINTO, 2000, p.127).

Sobre o serviço prestado, encontramos significativas diferenças no padrão de atendimento oferecido pelas Emeis e pelas Escolas Privadas Conveniadas (EPC) no que diz respeito ao número de alunos por estabelecimento, a formação docente e a estrutura física e pedagógica¹²⁵. As escolas públicas visitadas, em ambos os municípios, se destacaram pelo amplo espaço interno e externo, enquanto que as privadas, a maioria instalada em residências, apresentaram espaços restritos, com um número significativo de crianças por sala, material

¹²³ Valor indexado para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC.

¹²⁴ A partir do ano de 2006, o município extinguiu o atendimento em período parcial via Programa.

¹²⁵ Por não se constituir o foco desta pesquisa limitamos nossos apontamentos aos aspectos gerais desses elementos, considerando para isso, os resultados da pesquisa anterior sobre o Programa, em Piracicaba (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006) e os dados coletados nas visitas às escolas privadas de Hortolândia. As fotos dos estabelecimentos deste município compõem o Anexo A deste trabalho.

pedagógico escasso e formação docente irregular. Podemos dizer que a implantação do Programa pouco interferiu no baixo padrão de oferta educacional usualmente oferecido pela maioria das escolas de educação infantil privadas. Esse aspecto pode relacionar-se às falhas na normalização do Programa nas respectivas municipalidades, tendo em vista a inexistência de definição nos termos do convênio, de um padrão mínimo de ‘condições de ofertas’ para a seleção e avaliação das instituições interessadas, destas exigia-se apenas a guarda e proteção da criança, a oferta de um ensino de qualidade, a não discriminação dos alunos beneficiários e a ausência da cobrança de qualquer tipo de taxa (HORTOLÂNDIA, 2005c; PIRACICABA, 2001c).

Outra falha ligada a normalização do Programa relaciona-se ao repasse do subsídio às escolas privadas. Nenhum documento analisado previu a prestação de contas desse dinheiro, contrariando os aspectos jurídicos pelos quais se caracteriza um convênio e a própria CF/88.

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988, art. 70, parágrafo único).

A respeito do repasse de recursos pelo ‘Bolsa Creche’, vale destacar o depoimento de uma proprietária de escola conveniada de Hortolândia “pode-se comprar coisas pra escola, mas pode-se comprar coisas pra casa também que ninguém fica sabendo” (Cr., 2008). Esta declaração deixa explícito que não há nenhum controle social ou da prefeitura, sobre o investimento dos recursos do Programa repassado, tampouco a garantia de que o montante seja efetivamente aplicado na escola. Tal afirmação estende-se também para Piracicaba.

As informações levantadas junto aos Conselhos Municipais de Educação (CME) dos respectivos municípios confirmaram o exposto. Nas Atas do CME de Hortolândia não apareceram discussões sobre o Programa no período investigado (2005-2006). Segundo o depoimento da Supervisora Lu, membro representante da SECEL, as reuniões se ocuparam de assuntos considerados mais urgentes e relevantes para a educação do município. Também no CME de Piracicaba, os dois integrantes entrevistados tinham poucas informações sobre o ‘Bolsa Creche’ e declararam não acompanhar a parceria por meio do Conselho. Esses dados comprovam que não há controle social sobre a parceria e sobre os recursos destinados às escolas conveniadas.

Ainda sobre as falhas na normalização do Programa, destacamos que pelos aspectos que caracterizam um convênio, conforme apresentados no terceiro capítulo, deve existir a

prévia aprovação de plano de trabalho proposto pela organização interessada, condição que não se concretizou em nenhum dos municípios investigados.

É fundamental considerar ainda, que além do ‘Bolsa Creche’ ter contribuído para o avanço do setor privado sob financiamento público, o poder público local privilegiou a interlocução com tal setor, não se constituindo uma iniciativa construída com a participação da sociedade. Nos dois casos estudados, não houve e não há sequer a participação do Conselho Municipal de Educação, órgão que entre suas atribuições está fiscalizar e opinar sobre a aplicação dos recursos orçamentários destinados à manutenção e desenvolvimento da educação (HORTOLÂNDIA, 1997; PIRACICABA, 2002).

Consideramos também que a perspectiva de diminuição dos gastos públicos presente nas justificativas para a implantação do ‘Bolsa Creche’ nos dois municípios, ilustra a mudança de sentido que o gasto público adquire no conjunto das propostas de ‘enxugamento’ do Estado. O gasto passou a ser considerado, nessa perspectiva, como custo improdutivo ao invés de investimento coletivo e social. Uma vez alterado este significado “seu caráter prospectivo é retirado e a ênfase recai sobre os eventuais ganhos imediatos decorrentes da economia destes custos” (GARCIA; ADRIÃO; BROGHI, 2008, p. 12).

Isso muda radicalmente a forma de pensar as políticas sociais e inclusive seu financiamento, pois, quando entendidas como *investimento* e não *custo* significava, “[...] grosso modo, que a sociedade estava disposta a pagar, por meio de tributos, os benefícios futuros decorrentes deste investimento” (GARCIA; ADRIÃO; BROGHI, 2008, p. 12), com esta alteração de sentido, elas se tornam um ‘peso’ orçamentário. É esse rumo que a educação toma, no contexto de reforma do papel do Estado.

Não por acaso que clássicas propostas como a dos *vouchers* do economista Milton Friedman (1977), das *charter schools*, nos Estados Unidos e de outros formatos de financiamento que direcionam o subsídio à demanda, como ocorre no Chile, retornam à pauta de discussão em diversos países e, aqui no Brasil, ganha materialidade na criação de mecanismos de financiamento como o ‘Bolsa Creche’.

O ‘Bolsa Creche’ ganhou tamanha expressividade nos dois municípios investigados ocupando espaços significativos na oferta e no financiamento da educação infantil que parece constituir-se uma ‘terceira rede’ de escolas, incluídas no setor privado, obviamente, mas que funcionam ‘paralelamente’ aos estabelecimentos educacionais que se mantêm com recursos próprios e às escolas públicas. O Programa criou uma diversificação da forma de atendimento à educação infantil em Piracicaba e Hortolândia, sob o financiamento público, que sugere a diluição das fronteiras que separam a rede pública, estatal, da esfera privada.

Esse aspecto em específico indica, no nosso entendimento, uma nova atuação na oferta educativa dos municípios estudados percebida por uma tentativa de re-significar a esfera pública, seja mediante a inauguração de ‘parcerias’ entre o Estado e o terceiro-setor, seja mediante a consolidação de uma esfera pública não-estatal, resultante tanto da coexistência de padrões de gestão privada na esfera pública, quanto da alteração da natureza jurídica dessas mesmas esferas (PERONI; ADRIÃO, 2005).

O fato é que no contexto das atuais políticas educacionais, o público e o privado assumem contornos complexos, de modo que o público vai se individualizando e incorporando características de mercado a título de modernização e o privado se apropria cada vez mais do espaço público no que concerne à busca de recursos financeiros e à exploração de serviços. Nesse sentido, há uma tendência no Brasil de o Estado se retirar das políticas sociais públicas e se transformar em um “guarda-chuva protetor do bem estar do capital” (DOURADO; BUENO, 1999, p. 84).

A esse respeito Oliveira, R. (2005, p. 163) argumenta ainda que o discurso cada vez mais frequente em torno do ‘público não-estatal’¹²⁶, “naturaliza o repasse de recursos públicos para instituições privadas. Em suma, naturaliza um processo de privatização e de omissão do Estado bem ao gosto da lógica neoliberal que propõe seu enxugamento”. Esta retórica, segundo o autor, faz com que outros setores (os lucrativos) ‘peguem carona’ neste discurso e se aproveitem dos processos de naturalização da privatização. Tal como vem ocorrendo em Piracicaba e Hortolândia, exemplificado pelo Programa ‘Bolsa Creche’.

Por fim, destacamos que o ‘desenho’ do Programa pouco se diferiu de um município para outro, as principais características agrupadas no Quadro 3, mostram mais semelhanças que diferenças. Em Hortolândia, as normatizações do ‘Bolsa Creche’ eram praticamente idênticas às de Piracicaba, as distinções encontradas se relacionaram à garantia dos direitos das crianças por meio do ECA, à homologação do calendário escolar das conveniadas junto à SECEL e a participação das mesmas nas discussões educacionais oferecidas pelo município. Além disso, a prefeitura exigiu a participação de um responsável do estabelecimento conveniado, tanto nos encontros que discutiam sobre a saúde das crianças e a higiene das escolas, quanto em aqueles que instruíam sobre a preparação dos alimentos e o asseio dos mesmos. Outra alteração importante se fez presente no texto da lei 1.506/05 pelo qual Hortolândia não manifestou preferência ao encaminhamento das vagas do Programa às

¹²⁶ À esta esfera pertence as instituições genericamente definidas como ‘terceiro setor’, setor não lucrativo (OLIVEIRA R., 2005).

entidades filantrópicas e ONGs quando no mesmo bairro de uma escola privada *stricto sensu*, como fez Piracicaba.

Quadro 3 – Principais características do Programa ‘Bolsa Creche’ nos municípios de Piracicaba e Hortolândia

Município	Modalidade /Parceria	Ano de implantação	Instrumento que formaliza a parceria	Instituição Parceira	Funcionamento	Atende à	Exigências legais da parceria	Responsabilidade pela ‘seleção’ das crianças e distribuição das vagas da parceria	% Escolas conveniadas/ Tipo 2006
Piracicaba	Oferta de vagas/ ‘Bolsa Creche’	2001	Termo de Convênio	Escolas Privadas de Educação Infantil (Filantrópicas, ONGs e <i>stricto sensu</i>)	Prefeitura repassa diretamente às escolas de educação infantil privadas valores <i>per capita</i> , por aluno matriculado	EI creche e pré-escola	- regularizar-se junto à SME; - apresentar: registro no CMDCA, alvará de funcionamento, processo de regularização da instituição e certidão negativa de débito; - indicar no Termo de Convênio: horário de funcionamento, vagas por faixa etária e turno de atendimento; disponibilidade de novas vagas; - apresentar controle mensal de frequência; - não cobrar nenhuma taxa dos alunos ‘bolsistas’; - fornecer: uniforme, alimentação e material escolar gratuitamente	Seleção: EMEIS, baseadas nos critérios da SME; Distribuição: Departamento de Planejamento	78%/ <i>stricto sensu</i> 22%/ Filantrópica
Hortolândia	Oferta de vagas/ ‘Bolsa Creche’	2005	Termo de Convênio	Escolas Privadas de Educação Infantil (Filantrópicas, ONGs e <i>stricto sensu</i>),	Prefeitura repassa diretamente às escolas de educação infantil privadas valores <i>per capita</i> , por aluno matriculado	EI creche e pré-escola	- regularizar-se junto à SECEL; - apresentar: registro no CMDCA, alvará de funcionamento e certidão negativa de débito; - indicar no Termo de Convênio: horário de funcionamento, vagas por faixa etária e turno de atendimento; disponibilidade de novas vagas; - apresentar controle mensal de frequência;	Seleção: EMEIS, baseadas nos critérios da SECEL; Distribuição: Setor de Convênios ‘Bolsa Creche’	98%/ <i>stricto sensu</i> 2%/ Filantrópica

Município	Modalidade /Parceria	Ano de implantação	Instrumento que formaliza a parceria	Instituição Parceira	Funcionamento	Atende à	Exigências legais da parceria	Responsabilidade pela 'seleção' das crianças e distribuição das vagas da parceria	% Escolas conveniadas/ tipo 2006
Hortolândia							- homologar o calendário anual escolar junto à SECEL; - participar das discussões educacionais oferecidas pelo município; - participar dos encontros promovidos pela prefeitura que instruíam sobre a saúde das crianças, a preparação dos alimentos e a higiene dos estabelecimentos; - cumprir o ECA; - não cobrar nenhuma taxa dos alunos 'bolsistas'; - fornecer: uniforme, alimentação e material escolar gratuitamente.		

Fonte: A autora com base nas regulamentações do Programa 'Bolsa Creche' dos municípios de Piracicaba e Hortolândia.

Lenda: EI – Educação Infantil

As modificações visualizadas nas normatizações de Hortolândia pareceram mais ‘afinadas’ às diretrizes educacionais da SECEL indicando, ao menos legalmente, maior controle da parceria por parte deste órgão. Ademais, parece que ao se expandir para outro município o ‘Bolsa Creche’ sofre adequações e ‘refinamentos’ tendo em vista experiências anteriores.

O estudo realizado nos dois municípios paulistas mostrou regularidades importantes em torno do Programa como a transferência da responsabilidade do atendimento à educação infantil para a esfera privada, o aumento do gasto aluno nesta etapa da educação básica, alterações na organização administrativa das Secretarias de Educação com a criação de novos departamentos e contratação de funcionários e por fim, a ampliação do convênio via escolas privadas *stricto sensu*. Esses fatores reforçam que o Programa se diferencia dos tradicionais convênios instituídos na educação infantil os quais, além de apresentarem outra lógica de funcionamento, se generalizaram no Brasil nos final dos anos de 1970 e início dos anos 1980 em um contexto diferenciado do ‘Bolsa Creche’ em que, de um lado estavam grupos intelectuais e políticos que almejavam uma ruptura com o sistema educacional por acreditarem que tal sistema estivesse tradicionalmente constituído como aparelho de dominação social e do *status quo* da sociedade e de outro os organismos internacionais como o Unicef, a Unesco, as “associações religiosas, entidades filantrópicas e agências internas a máquinas estatais que estimulavam um certo tipo de comunitarismo como forma de expandir o atendimento educacional a setores sociais excluídos do acesso à ele.” (COSTA, 2005, p.17).

O Programa pode assemelhar-se ao atendimento precário historicamente oferecido pelas instituições sem fins lucrativos, porém, sua lógica de funcionamento, pautada em mecanismos que estimulam o ‘mercado’ educacional, muito se difere desses tradicionais convênios.

6. REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa. **Autonomia monitorada como eixo de mudança**: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- ADRIÃO, Theresa; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone, A. **O FUNFEF e a educação básica em São Paulo**: análise de quatro municípios, 2005 In: **Educação: Teoria e Prática**, v.12, n. 22, p. 43-48, jan-jun. 2004; n. 23, jul-dez. 2004.
- ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006a
- ADRIÃO, Theresa. Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas consequências da descentralização. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Angelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006b, p. 271-284.
- ADRIÃO, Theresa (Coord.) **Estratégias municipais para a oferta da educação pública no Estado de São Paulo**. Projeto de Pesquisa (Fapesp), 2007. Mimeografado
- ADRIÃO, Theresa; Borghi, Raquel. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo?. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Público e privado na educação; novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.
- ADRIÃO, Theresa. **Os limites da descentralização da gestão educacional no Chile**: reflexões a partir de uma escola municipalizada, 2008. (Mimeo)
- AEDO, Cristián. La educación municipalizada en Chile. In: HEVIA, Renato el alli. **La Educación en Chile, Hoy**. Santiago de Chile: Imprenta Salesianos S.A., 2003, p.137-177.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, Ana Cristina. Bolsa-creche só remanejamento. **Gazeta de Piracicaba**, Piracicaba, 13. dez. 2007. Cidade.
- ARELARO, Lisete Regina. A municipalização do ensino do Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. **Neoliberalismo e Educação**: Novo conflito entre o público e o privado. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1995.
- BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. Situação da Educação Infantil no Brasil. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil**, Brasília, v.2, mai. 1998, p.23-34.

BARRO, Stephen M. Desenvolvimento de Índices Financeiros da Educação Internacionalmente Comparáveis: A experiência da OECD e suas implicações para o Mercosul. In: **PREAL**. Santiago do Chile, n.13, p. 1-40, out.1997.

BEZERRA, Egle Pessoa. **A parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga**: Estratégias para o atendimento da educação infantil? 181 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BIERLEIN, Louann A. What's the Big Deal about choice? In: BIERLEIN, Louann A. **Controversial issues in educational policy**. United States: SAGE Publications, 1993, p. 91-97.

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

BRASIL. **Lei n. 9.790**, de 23/03/1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui a disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 05 jul. 08.

BRASIL. **Lei n. 10.172** de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 4.320** de 17 de março de 1964: anotada, revista e atualizada por ALBANEZ, O.Ribeirão Preto: Editora IBRAP, 2001.

BRASIL. **Lei n 8.069**, de 13/07/1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990.

BRASIL. Emenda Constitucional n ° 14, 12/09/1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção I, p. 18.109, 13/09/1996

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CEB nº 026/97**. Dispõe sobre o Financiamento da Educação na Lei 9.394, de 1996. Brasília, 1997.

BRASIL.**Lei nº 9.424**, de 24/12/1996. 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/LEIS/L9424.htm>. Acesso em 12/12/2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. SILVA, M. M da; AMORIM, F. A.; SILVA, V. L. da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.114**, de 06/11/2005. Altera os artigos 6, 30, 32 e 87 da Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 2005.

BRASIL. **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.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm, consultado em 10/12/2008.

BRASIL. **Lei 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.

BUCHANAN, James M. Política sin tomanticismos. Esbozo de una teoria positiva de la eleccion publica y sus implicacionaes normativas. In: BUCHANAN, J.; MCCORMICK, R.; TOLLISON, R. **El análisis económico de lo político**: lecturas sobre la teoría de la elección publica. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, p. 105-136, 1984.

CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA. <http://201.62.121.10:8008/leis> - Acesso em out./2006.

CAMPOS, Maria Malta. As Organizações Não Governamentais e a educação pré-escolar. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. n.67, p. 17-22, nov. 1988.

CAMPOS, Maria Malta. Pré-escola: entre a educação e o assistencialismo – 1985. In: ROSEMBERG, Fúlvia (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989.

CAMPOS, Maria Malta. A regulamentação da Educação Infantil. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil**, Brasília, v.2, mai. 1998, p.35-64.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel Morsoletto. **Creche e Pré-escola no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2006.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-Qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

CASAS PARDO, J. Estudio Introductorio. In: BUCHANAN, J.; MCCORMICK, R.; TOLLISON, R. **El análisis económico de lo político**: lecturas sobre la teoría de la elección publica. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, p. 17-104, 1984.

CASASSUS, Juan. Una Conversación acerca de las relaciones escuela/mercado y SUS efectos em La desigualdad. In: Revista **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 84, p. 997-1017, set- 2003.

CHUBB, John. E.; MOE, Terry M. **Politics, Markets, and America's Schools**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 1, 2001, Piracicaba. **Educação: qualidade e democracia**. Piracicaba: Prefeitura Municipal de Piracicaba, 20 p, 2001.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008, Brasília. **A Conferência Nacional da Educação Básica e a construção do sistema articulado de educação** (Documento Final). Brasília: Ministério da Educação, 56 p., 2008.

CORREIA, Bianca Cristina 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.

COSSE, Gustavo. Voucher educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina. In.: **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, marc. 2003, p. 207-246.

COSTA, Márcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal?. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. (Orgs). **O público e o privado na educação**; interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005, p. 13-30.

COX, Cristian. A Reforma da Educação Chilena: contexto, conteúdos, implantação. In: **PREAL-Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe**. Santiago do Chile, n.8, Ag. 1997, p.3-27.

CUNHA. Luiz Antonio. A educação e a construção de uma sociedade aberta. In: CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

CUNHA, Luiz Antonio. (Org.). **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. São Paulo: Cortez, 1985.

CUNHA, Luiz Antonio. Mudanças na periferia do Estado (1977/1987) – Piracicaba. In: CUNHA, L.A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil**, Brasília, v.2, mai. 1998, p.9-16.

DAVIES, Nicolas. **Tribunais de Contas e educação: quem controla o fiscalizador de recursos?**. Brasília: Editora Plano, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras**. 5 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. **A implantação da Lei Municipal nº 5.081 de 19 de dezembro de 2001, no município de Piracicaba**: Uma análise do Programa 'Bolsa Creche'. 123 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

DOMICIANO, Cassia Alessandra; ADRIÃO, Theresa. Uma análise do Programa 'Bolsa Creche' no município de Piracicaba. In: **Educação: Teoria e Prática**, v.13, nº 24, jan-jun.2005 e nº 25, jul-dez 2005. p.97-109.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de; MELLO, Suely Amaral. Educação infantil e política no Brasil: relato de uma experiência. **Cadernos da Faculdade de Filosofia e Ciências/FCC Unesp**. Marília, v. 4, n.2, 1995.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. A contribuição dos parques infantis de Mário de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil. **Educação e Sociedade** [on line]. Campinas, n. 69, p. 60-91, dez. 1999

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade** [on line]. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1013-1038, out. 2005.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. Filgueiras (1994). **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 88, p. 18-29, fev. 1994.

FRIEDMAN, Milton. O papel do governo na educação. In: FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**: Artenova, 1977, p. 79-95.

GARCIA, Teise; ADRIÃO, Theresa, BORGHI, Raquel. **A Nova Gestão Pública e o contexto brasileiro**. In: ADRIÃO, Theresa. Estratégias Municipais para a oferta da educação básica uma análise de parceria público-privado no estado de São Paulo. (**Relatório Parcial de Pesquisa**), 2008.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOMES, Candido Alberto. Financiamento e custos da educação infantil ou a corda arrebenta do lado mais fraco. In: COELHO, Rita de Cassia; BARRETO, Ângela Rabelo (Orgs.). **Financiamento da Educação Infantil**: perspectiva em debate. Brasília: UNESCO-Brasil, 2004, p.31-72.

GONZÁLEZ, Pablo. Financiamiento de la educación en Chile. In: **PREAL-UNESCO**, Santiago de Chile, 1998, p. 161-187.

GUIMARÃES, José Luiz. O impacto do Fundef: Conjecturas a partir de sua implantação no Estado de São Paulo. In: MACHADO, M.L.A. (Org). **Educação Infantil em tempos de LDB**. São Paulo: FCC/DPE, 2000, 104 p. (Textos FCC, 19)

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino Rezende. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. Brasília. **Em Aberto**, v. 18, nº 74, jul. 2001, p. 92-105.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 18 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. 5 ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HERRMANN, Jussara Neptune. **Poder Local e educação infantil em Piracicaba, SP: 1977 a 1995**. 2 v. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Unicamp, Universidade de Campinas, Campinas, 1995.

HOBBS, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

HORTOLÂNDIA. **Lei Orgânica do Município de Hortolândia**, 1993.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 323**, de 22/08/1995. Dispõe sobre a criação dos Centros de Atenção ao Desenvolvimento Infantil (CADIs) e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 370**, de 01/02/1996. Dispõe sobre a criação da “Escola de Ensino Fundamental do Jardim Amanda”, dos cursos de 1º Grau e de Suplência II do município de Hortolândia e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 589**, de 29/10/1997. Institui o Programa de Incentivo Empresarial PROEMPH e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 623**, de 18/12/1997. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 763**, de 03/11/1999. Dispõe sobre a criação das Escolas Municipais de Educação Infantil EMEIS e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 1.326**, de 05/12/2003. Dispõe sobre o estatuto do magistério, institui o Plano de Carreira, de vencimentos e de remuneração e dá outras providências correlatas.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 1.309**, de 19/12/2004. Dispõe sobre a estrutura e competência da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 1.460**, de 05/11/2004a. Cria o Sistema Municipal de Ensino.

HORTOLÂNDIA. **Projeto de lei nº 07**, de 10/02/2005a. Autoriza o município de Hortolândia a firmar convênio com Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil, objetivando o aumento da oferta de vagas, com a concessão de “bolsas creches” à crianças que não obtenham vagas na Rede Municipal e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. **Projeto de lei nº 15**, de 08/03/2005b. Autoriza o município de Hortolândia a firmar convênio com Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil, objetivando o aumento da oferta de vagas, com a concessão de “bolsas creches” à crianças que não obtenham vagas na Rede Municipal e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA **Lei n. 1.506**, de 28/07/2005c. Autoriza o município de Hortolândia a firmar convênio com Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil, objetivando o aumento da oferta de vagas, com a concessão de “bolsas creches” à crianças que não obtenham vagas na Rede Municipal e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Instrução Normativa**. n. 002. 20. fev. 2005d. Dispõe sobre documentos necessários para firmar convênio “Bolsa Creche” para o ano de 2005 das Instituições de Educação Infantil Não-Governamentais no Município de Hortolândia e dá outras providências. 3 f. Mimeografada.

HORTOLÂNDIA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Instrução Normativa**. n. 003. 20. fev. 2005e. Dispõe sobre normas para atendimento das crianças para o ano de 2005, pelo convênio Bolsa Creche no Município de Piracicaba e dá outras providências. 4 f. Mimeografada.

HORTOLÂNDIA. **Termo de Convênio**. Anexo à Lei 1.506, de 28/07/2005f.

HORTOLÂNDIA **Lei n. 1.649**, de 27/03/2006. Altera o prazo de vigência da Lei nº 1506, de 11 de março de 2005.

HORTOLÂNDIA **Lei n. 1.753**, de 10/10/2006a. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino.

HORTOLÂNDIA. **Lei n. 1.779**, de 06/12/2006b. Altera o Programa de Incentivo Empresarial PROEMPH, e dá outras providências.

HORTOLÂNDIA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Regimento Escolar da Educação Infantil**, [200-].

HORTOLÂNDIA. Secretaria Geral de Finanças. **Balancetes Oficiais do Município de Hortolândia: 1997-2006**.

HORTOLÂNDIA. Secretaria Geral de Finanças. **Resumo Geral das Receitas de Hortolândia: 1997-2006**.

HORTOLÂNDIA. Portal Hortolândia. www.hortolandia.com – acesso em mar/2009.

HOURCADE, Véronique. 14 entidades demonstram interesse no programa. **Página Popular**. Hortolândia, 29. Jul. 2005. Educação.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). <http://www.inep.gov.br> – acesso em out/2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). <http://www.ibge.gov.br> – acesso em jan/2007.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. O primeiro jardim de infância público do estado de São Paulo e a pedagogia froebeliana. **Educação e Sociedade**, n. 56, p. 452-475, dez. 1996.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KRAMER, Sônia. As crianças se 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. **Educação Sociedade**. [on line]. São Paulo, vol. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

KRAWCZYK, Nora Rut. Política de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?. **Educação Sociedade**. [on line]. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 799-819, out. 2005.

KUHLMANN, Jr., Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KUHLMANN Jr., Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n.14, p. 5-18, mai-ago. 2000.

KUHLMANN Jr., M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 3 ed., 2004.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas em educação**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária (EPU), 1986.

MALUF, Adilson. **Piracicaba: Passado e Presente**. Piracicaba. Prefeitura Municipal de Piracicaba, 1988.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MELLO, Suely Amaral. A emoção e a regra na construção de uma pedagogia da infância. In: MONARCHA, Carlos (Org.). **Educação da infância brasileira: 1875-1983**. Campinas: Autores Associados, 2001.

McEWAN, Patrick. Propostas alternativas à alocação estatal de recursos. In: **UNESCO**. Equidade e Financiamento da educação na América Latina, Buenos Aires, 2002.

MIZUKI, Vitor; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Parcerias entre os municípios paulistas e a esfera privada para a oferta de vagas na educação infantil: influência da atuação do Ministério Público local?. In: XXIV Simpósio Brasileiro III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação. Niterói-Vitória: ANPAE; UFES/PPGE, 2009.

MONTAÑO, Carlos. Características do embate dominante sobre o (conceito) “terceiro setor”. In: MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**, São Paulo: Cortez, 2002. p. 51-87.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: O papel político ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. *Público e Privado na educação; novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de Moraes. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O Cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de Moraes. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado Nacional? **Educação Sociedade**. [on line]. São Paulo, vol. 25, n. 87, p. 309-333, mai-ago. 2004.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Intervenção estatal, incentivos e desempenho educacional. In.: SOUZA, Alberto de Mello e. et al. **Equidade e financiamento da educação na América Latina**. Buenos Aires: Unesco, 2002.

NEGREIROS, Rovená; TEIXEIRA, Marina. Município de Hortolândia. In: CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos A. **A região metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro. O processo de municipalização do ensino fundamental, da primeira a quarta série, em Piracicaba. In: GUIUBILEI, Sônia. **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Campinas, 2001.

OLIVEIRA, Cleiton de. A Municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-35.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Fundef: uma análise preliminar. **Educação: teoria e prática**. Rio Claro, UNESP-IB, vol.12, n. 22, p.5-11, jan-jun. 2004 e n. 23, jul-dez. 2004.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Educação pública e privada na Constituição Federal de 1998. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Orgs.). **O Público e o privado na educação: interfaces entre o Estado e Sociedade**: Xamã, 2005. p. 155-165..

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**, 3.ed., São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti Ferreira. Propostas para o atendimento em creches no município de São Paulo – Histórico de uma realidade – 1986. In: ROSEMBERG, Fúlvia (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989.

PEREIRA, Bresser; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do estado**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Orgs.). **O Público e o privado na educação**: interfaces entre o Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 138-153.

PICCOLI, Denise Fujihara. **Seleção de supervisor e diretor escolar no município de Piracicaba**: racionalidades burocráticas ou tendências patrimonialistas? 195 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas da Ufscar, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Revista **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n.100, out., 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

PIRACICABA. **Lei Orgânica do Município de Piracicaba**, 1996.

PIRACICABA. **Lei n. 4.066**, de 8/05/1996. Adota no município de Piracicaba a deliberação CEE n. 06/95 e dá outras providências.

PIRACICABA. **Decreto n. 8.136**, de 21/10/1998. Dispõe sobre a aprovação do Regimento Comum das Escolas Municipais de Piracicaba e dá outras providências.

PIRACICABA. **Lei n. 4.600**, de 28/12/1998a. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e dá providências correlatas.

PIRACICABA. **Decreto n. 8.781**, de 10/12/1999. Introduz alterações ao Decreto nº 8.136, que dispõe sobre a aprovação do Regimento Comum das Escolas Municipais de Piracicaba e dá outras providências.

PIRACICABA. **Projeto de Lei Complementar n. 011, de 06/05/2004**. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério, institui o plano de carreiras e de salários e dá outras providências.

PIRACICABA. **Lei n. 4.994**, de 19/06/2001a. Dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Piracicaba para o período de 2002 a 2005 e dá outras providências.

PIRACICABA. **Lei n. 5.009**, de 18/07/2001b. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2002.

PIRACICABA. **Lei n. 5.081**, de 19/12/2001c. Autoriza o município de Piracicaba a firmar convênio com Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil, objetivando o aumento da oferta de vagas, com a concessão de “bolsas creches” à crianças que não obtenham vagas na Rede Municipal e dá outras providências.

PIRACICABA. **Lei n. 5.093**, de 26/12/2001d. Dispõe sobre as metas e indicadores dos Programas contidos no Plano Plurianual do município de Piracicaba para o período de 2002 a 2005.

PIRACICABA. **Termo de Convênio**. Anexo à Lei 5.081, de 19/12/2001, 2001e.

PIRACICABA. **Decreto n. 9.745**, de 18/01/2002a. Fixa, para o exercício de 2002, o valor da ‘Bolsa Creche’ conforme Lei nº 5081/01 e dá outras providências.

PIRACICABA. **Lei n. 5.122**, de 16/04/2002b. Dá nova redação à Lei nº 4.599/98, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências e revoga a Lei 4.681/99.

PIRACICABA. **Decreto n. 10.144**, de 17/12/2002c. Fixa, para o exercício de 2003, o valor da ‘Bolsa Creche’ conforme Lei nº 5081/01 e dá outras providências.

PIRACICABA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Instrução Normativa**. n. 003 de 20. fev. 2002d. Dispõe sobre documentos necessários para firmar convênio “Bolsa Creche” para o ano de 2002 das Instituições de Educação Infantil Não-Governamentais no Município de Piracicaba e dá outras providências. 3 f. Mimeografada.

PIRACICABA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Instrução Normativa**. n. 010 de 24. out. 2003a. Dispõe sobre normas para atendimento das crianças para o ano de 2004, pelo convênio Bolsa Creche no Município de Piracicaba e dá outras providências. 4 f. Mimeografada.

PIRACICABA. **Decreto n. 10.561**, de 22/12/2003b. Fixa, para o exercício de 2004, o valor da ‘Bolsa Creche’ conforme Lei nº 5081/01 e dá outras providências.

PIRACICABA. **Decreto n. 10.986**, de 21/12/2004. Fixa, para o exercício de 2005, o valor da ‘Bolsa Creche’ conforme Lei nº 5081/01 e dá outras providências.

PIRACICABA. **Decreto n. 11.014**, de 01/02/2005. Introduz alterações ao Decreto 8.136/98 que dispõe sobre a aprovação do Regimento Comum das Escolas Municipais de Piracicaba e dá outras providências.

PIRACICABA. **Lei n. 5.566**, de 06/06/2005a. Dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Piracicaba para o período de 2006 a 2009 e dá outras providências.

PIRACICABA. **Decreto n. 11.326**, de 10/11/2005b. Introduz alterações ao Decreto 8.136/98 que dispõe sobre a aprovação do Regimento Comum das Escolas Municipais de Piracicaba e dá outras providências.

PIRACICABA. **Lei n. 5.684**, de 05/01/2006. Dispõe sobre a consolidação das leis que disciplinam as atividades, os programas e as iniciativas educacionais do Município de

Piracicaba, bem como especifica a natureza e as funções da Secretaria Municipal de Educação e suas unidades auxiliares na gestão educacional.

PIRACICABA. **Decreto n. 11.439**, 25/01/2006a. Introduce alterações ao decreto n. 11.396/05, que fixa para o exercício de 2006, o valor da “Bolsa Creche” conforme Lei n. 5.081/01.

PIRACICABA. Secretaria Municipal de Educação. **Normas de Atendimento para a educação infantil**, 2006b (mimeo).

PIRACICABA. **Decreto n. 6.133** de 17/12/2007. Altera a lei 5.684/06, no que tange aos dispositivos legais inerentes ao Conselho Municipal de Educação e à concessão de Bolsa Creche.

PIRACICABA. Secretaria Geral de Finanças. **Balancetes Oficiais do Município de Piracicaba: 1997-2006**.

PIRACICABA. Secretaria Geral de Finanças. **Evolução das Receitas do Município de Piracicaba: 1997-2006**.

REVISTA ANDE. Fato e análise. In: **Revista da Associação Nacional de Educação**. ano 1. n. 2, 1981.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**. n. 7, p. 7-40, jul.1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p.25-63, mar-2002.

SÃO PAULO. **Lei nº. 7.664**, 30/12/1991. Dispõe sobre alterações no Quadro Territorial-Administrativo do Estado.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER DE HORTOLÂNDIA. <http://www.hortolandia.sp.gov.br/educacao>.

SCHULTZ, Theodore W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano**; investimento em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SILVA, Renata Coutinho Dodo da. Reinventando espaços na educação infantil: a construção da pedagogia da infância na creche e na pré-escola de Hortolândia. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **A efetivação do direito à educação pela via do Ministério Público**: uma análise da atuação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude de Rio Claro e Ribeirão Preto. 2006. Dissertação (Mestrado em educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias

educacionais entre a administração pública e a esfera privada. **Educação: Teoria e Prática**, v.19, nº 32, 2009.

SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). <http://www.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php?pes=3> – acesso em jan/2007.

SOUZA, Alberto de Mello e. Financiamento da educação na América Latina: lições da experiência. In: **PREAL**. Brasil, n. 8, abr. 2002, p. 4-26.

TORRES, Maria Celestina Teixeira Mendes. **História de Piracicaba**. In: Instituto Histórico e Geográfico de Piracicaba, 2003.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção. **Educação Sociedade**. [on line]. São Paulo, vol. 23, n. 80, p. 97-107, out. 2002.

VIEIRA, Janaina Scheider Nicolosi. **Instituições de atendimento à infância e seu surgimento no município de Hortolândia**. 74. F. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

WADSWORTH, James E.. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. **Revista Brasileira de História**. [online]. São Paulo, vol. 19, n. 37, p. 103-124, set.1999.

WAGNER, Carmem Lucia Furrer Arruda. **Financiamento da educação pública**; Análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999. (Dissertação de Mestrado) Mestrado em Educação. Faculdade de Educação Unicamp, Campinas, 2001.

WEST, Edwin G. Education vouchers in practice and principle: a world survey. In: **The World Bank Research Observer**, n. 1, vol. 12, feb. 1997, p. 83-103.

WEST, Edwin G. Un Estudio sobre principios y prácticas de los Vouchers educacionales. In **PREAL**. Santiago do Chile, n.12, Out/1998, p.1-24.

WOLFF, Laurence.; GONZÁLES, Pablo.; NAVARRO, Juan Carlos (eds). Educación privada y política pública en America Latina. In: **PREAL-Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe**. Santiago de Chile, mar. 2002.

Entrevistas realizadas: Piracicaba

A. **Primeiras informações sobre o Programa ‘Bolsa Creche’**. Piracicaba: Secretaria Municipal de Piracicaba, dez. 2003. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Ad. **O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas Privadas Conveniadas de Piracicaba (EPCP)**. Piracicaba: EPCP 3, set. 2005. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

A.M. **O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas de Educação Infantil (Emeis)**. Piracicaba: Emei P2, set. 2005. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

An. O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas Privadas Conveniadas de Piracicaba (EPCP). Piracicaba: EPCP 1, ago. 2005. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

BELMONTE, L. A criação do Programa ‘Bolsa Creche’. Piracicaba: Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba, mar. 2005. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

C. O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas Privadas Conveniadas de Piracicaba (EPCP). Piracicaba: EPCP 2, ago. 2005. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

D. O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas Privadas Conveniadas de Piracicaba (EPCP). Piracicaba: EPCP 5, set. 2005. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

J.A. O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas de Educação Infantil (Emeis). Piracicaba: Emei P1, set. 2005. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Ma. O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas Privadas Conveniadas de Piracicaba (EPCP). Piracicaba: EPCP 4, set. 2005. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Ni. Informações sobre o as matrículas do Programa ‘Bolsa Creche’. Piracicaba. mai. 2009. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

PRESIDENTE CME. A posição do CME. Piracicaba, mai. 2009. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

PRESIDENTE SD. A posição do Sindicato. Piracicaba, mai. 2009. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

RESPONSÁVEL N. Alterações na operacionalização do Programa ‘Bolsa Creche’. Piracicaba, nov. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

SUPERVISORA M. A supervisão do Programa ‘Bolsa Creche’. Piracicaba, dez. 2003. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Entrevistas realizadas: Hortolândia

GERENTE Ge. Primeiras informações sobre o Programa ‘Bolsa Creche’. Hortolândia: Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Hortolândia, jan. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Ac. O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas Privadas de Educação Infantil Conveniadas de Hortolândia (EPCH). Hortolândia: EPCH 1, out. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Cr. O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas Privadas de Educação Infantil Conveniadas de Hortolândia (EPCH). Hortolândia: EPCH 2, out. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

DIRETORA Cl. **O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas de Educação Infantil (Emeis).** Piracicaba: Emei H1, out. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

DIRETORA Irs. **O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas de Educação Infantil (Emeis).** Hortolândia: Emei H3, out. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

DIRETORA Ta. **O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas de Educação Infantil (Emeis).** Hortolândia: Emei H2, out. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Irc. **O Programa ‘Bolsa Creche’ nas Escolas Privadas de Educação Infantil Conveniadas de Hortolândia (EPCH).** Hortolândia: EPCP 3, out. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Jo. **A operacionalização do Programa.** Hortolândia, mar. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

Si. **A operacionalização do Programa.** Hortolândia, abr. 2008. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

SUPERVISORA Lu. **O Conselho Municipal de Educação na implantação do Programa ‘Bolsa Creche’.** Hortolândia, abr. 2009. Entrevista concedida à Cassia Alessandra Domiciano.

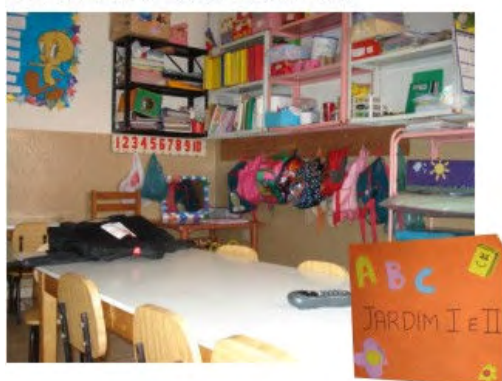
7. ANEXOS

7.1. Anexo A – Fotos das Escolas Privadas Conveniadas visitadas em Hortolândia.

ESCOLA EPCH (1)



DIVISÕES DAS TURMAS



ESCOLA EPCH (2)



REFEITÓRIO



CORREDOR DA ESCOLA



PARQUE

BANHEIRO



DIVISÕES DAS TURMAS



BERÇÁRIO



MATERNAL

MINI GRUPO



SALA DE ATIVIDADES COLETIVAS



7.2. Anexo B – Fotos das Escolas Municipais de Educação Infantil visitadas em Hortolândia.

EMEI H1



EMEI H2



EMEI H3



7.3. Anexo C – Folder de divulgação do Programa ‘Bolsa Creche’ em Hortolândia.



O que é o Programa Bolsa Creche?

O Programa Bolsa Creche foi criado através da Lei Municipal nº 1506/05, que autorizou o Município de Hortolândia a firmar convênio com entidades filantrópicas, ONGs (Organizações Não Governamentais) e escolas particulares de educação infantil, objetivando o aumento de oferta de vagas, com a concessão de Bolsa Creche, às crianças de 0 (zero) a 6 (seis) que não obtenham vagas nas escolas municipais de educação infantil, seja em período integral ou parcial.

É um programa educacional que possibilitará o acesso das crianças à escola e proporcionará seu desenvolvimento integral.

PROGRAMA BOLSA CRECHE
Prefeitura de Hortolândia

Prefeitura de Hortolândia
O ser humano em primeiro lugar.

BOLETA CONSUMIDOR E ENTREVISTAS

CENTRO DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

PROGRAMA BOLSA CRECHE
Prefeitura de Hortolândia

Prefeitura de Hortolândia

"Faz parte da nossa educação investir na qualidade"



Quem será beneficiado com o Programa Bolsa Creche?

Para ser beneficiado com a Bolsa Creche, a criança, além de estar inscrita na lista de espera das EMEDS, deverá atender também aos critérios de seleção utilizados pelo Município (renda per capita familiar, maior número de filhos, etc.).

As crianças que forem beneficiadas com o Programa Bolsa Creche serão matriculadas em entidades filantrópicas, ONGs ou escolas particulares de educação infantil conveniadas ao Município e não pagando mensalidades ou qualquer taxa, além de receberem educação de qualidade e atendimento igualitário.

Quem poderá se convênir no Programa Bolsa Creche?

De acordo com a Lei, poderão se convênir ao Município de Hortolândia, com a finalidade de concessão de Bolsa Creche, entidades filantrópicas, ONGs (Organizações Não Governamentais) e escolas particulares de educação infantil, que preencham os seguintes requisitos:

I – estar devidamente registrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (somente para entidades filantrópicas e ONGs);

II – ter alvará de funcionamento e a devida homologação da Secretaria Municipal de Educação (para haver a homologação pela Secretaria Municipal de Educação, a entidade, ONG ou escola, deverá ter instalações adequadas e apresentação do projeto pedagógico, além de atender as disposições contidas na Deliberação CEE nº 06/95);

III – apresentar certidão negativa de débito para com a Prefeitura Municipal de Hortolândia.

Como será feita a distribuição das vagas do Programa Bolsa Creche?

As vagas de Bolsa Creche serão distribuídas a todas as regiões de Hortolândia, de acordo com a distância entre a residência do aluno beneficiado com a Bolsa Creche e o estabelecimento de ensino credenciado.

O Bolsa Creche será repassado diretamente à entidade filantrópica, ONG ou escola particular de educação infantil conveniada ao Município.

Quais as responsabilidades das conveniadas?

As entidades filantrópicas, ONGs (Organizações Não Governamentais) e escolas particulares de educação infantil que se convênirem ao Município de Hortolândia com a finalidade de oferecerem vagas ao Programa Bolsa Creche, serão responsáveis por:

I – manter sob sua guarda e proteção a criança, até ser devolvida à pessoa responsável;

II – ministrar ensino de qualidade ao aluno;

III – zelar pela garantia dos direitos da criança, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente;

IV – não cobrar taxa, de qualquer natureza, dos alunos beneficiários da Bolsa Creche (material didático, uniforme, merenda);

V – encaminhar controle de frequência, dos alunos beneficiários da bolsa creche, à Secretaria Municipal de Educação;

VI – homologar o calendário anual escolar junto à Secretaria Municipal de Educação;

VII – participar das discussões relacionadas à Educação que ocorram no âmbito municipal vinculadas ao Centro de Formação dos Profissionais em Educação da Secretaria Municipal de Educação.

Escola: Lugar de desenvolvimento integral da criança

A Secretaria Municipal de Educação realizou cadastramento da demanda na Educação Infantil na mês de janeiro/2005, quando verificou que as vagas oferecidas pela rede municipal de ensino (8.307 vagas) eram insuficientes, sendo necessária a adoção de medidas urgentes para atendimento das crianças que encontravam-se em lista de espera.

A preocupação em solucionar de maneira rápida o problema da demanda na educação infantil originou a criação do Programa Bolsa Creche em Hortolândia.

Ao promover a matrícula e a permanência de crianças na educação infantil, com o incentivo do Programa Bolsa Creche, o Governo de Hortolândia, preocupado com o ser humano em primeiro lugar, possibilitará o desenvolvimento integral das crianças, facilitando seu sucesso escolar, que alcançará níveis mais altos de instrução e renda, melhorando sensivelmente a qualidade de vida do Município.

7.4. Anexo D – Roteiro de entrevista: Representante da SEM.

- 1) Comente um pouco sobre sua trajetória profissional, o cargo ou função que ocupa na atualidade, como veio ocupá-lo. Qual sua experiência na educação.
- 2) Qual é a preocupação maior da Secretaria de Educação;
- 3) Discorra um pouco sobre o Programa ‘Bolsa Creche’ tendo em vista as seguintes informações:
 - De onde partiu a ideia?
 - Quando foi instituído?
 - O que os fizeram optar por esta estratégia de convênio?
 - Conhecem o Programa em Piracicaba?
 - Teve alguma ajuda deste município na implantação da parceria?
- 4) **Como funciona esta parceria**
 - Quem pode se conveniar;
 - Quais os procedimentos e critérios adotados pela prefeitura para formalizar o Programa junto às instituições parceiras (como as vagas são disponibilizadas pelas escolas, como são aceitas, etc.);
 - Quais os critérios para seleção dos alunos beneficiários do Programa;
- 5) **Dados financeiros:**
 - Qual o valor repassado para cada instituição parceira?
 - Como se compôs tal valor? Ou como se chegou a tal valor?
 - O valor torna-se público? Como?
 - Poderia descrever o procedimento da instituição parceira para receber o dinheiro do Programa (o que ela apresenta; quais as obrigações da mesma; quando e como recebe o dinheiro);
 - A instituição parceria presta contas do dinheiro repassado, de que forma?
 - De onde é contabilizado o dinheiro deste convênio? Ou Qual a fonte financeira para o pagamento destas mensalidades?
 - Como fica durante as férias, as escolas recebem o dinheiro?
- 6) Dada a implantação do ‘**Bolsa Creche**’, o que foi necessário alterar na política educacional do município?
- 7) Algum serviço especial ou diferenciado fez-se necessário contratar/ampliar ou extinguir?

- 8) Sendo este Programa específico para Educação Infantil, o que mudou para esta etapa de escolaridade com o Bolsa Creche? Como ela estava (demanda de vaga; organização), antes da implantação do mesmo).
- 9) Como foi a discussão do Programa dentro da prefeitura?
- 10) Como foi a discussão do Programa fora da prefeitura, com as escolas particulares, filantrópicas e municipais e população em geral?
- 11) Há algum tipo de acompanhamento da prefeitura junto à essas escolas conveniadas?
- 12) Como este programa chegou até a população? De que maneira elas foram informadas?
- 13) Houve o envolvimento de outros segmentos (Sindicato, Conselho Municipal da Educação, da Criança e do Adolescente) na discussão do Programa?
- 14) Cite o que considera como vantagens e avanços para educação com a implantação deste Programa, e o que considera como desvantagens ou recuos.
- 15) Por que a opção pelo Termo de Convênio?

7.5. Anexo E – Roteiro de entrevista: Responsáveis pela operacionalização do Programa ‘Bolsa Creche’ – Hortolândia.

- 1) Trajetória profissional;
- 2) Como é sua rotina de trabalho? (a quem atende, qual é a sistemática de atendimento às famílias, agendamento);
- 3) Quais dúvidas são mais frequentes em relação ao Programa ‘Bolsa Creche’?
- 4) Como é feito o encaminhamento das crianças até as escolas conveniadas?
- 5) Qual o critério para se realizar tal encaminhamento?
- 6) O que pensa sobre o Programa?
- 7) Percebeu alguma mudança no atendimento às crianças após a implantação do Programa?
- 8) Se alguma criança deixa de frequentar a escola como a prefeitura toma ciência?
- 9) Neste caso, que tipo de procedimento a prefeitura adota? E a conveniada?
- 10) Há outro tipo de ajuda por parte da prefeitura fora o repasse financeiro?
- 11) Pra você há diferenças entre a oferta do ensino público e o prestado pela conveniada?
- 12) A forma como vocês organizam este trabalho é a mesma desde a implantação?
- 13) Como foi organizar a princípio esta novidade?

7.6. Anexo F – Roteiro de entrevista: Responsável DP – Piracicaba.

- 14) Comente um pouco sobre sua trajetória profissional, como veio ocupar este cargo, onde trabalhava anteriormente, por que veio especificamente para este setor;
- 15) Discorra um pouco sobre o Programa ‘Bolsa Creche’ tendo em vista as seguintes informações:
 - O que os fez optar por essa estratégia de convênio? Havia outra alternativa?
 - Como funciona este convênio atualmente (qual a sistemática de funcionamento, controle interno da prefeitura, acompanhamento da vaga/presença do aluno);
 - Depois da implantação do Programa em 2001, quais foram as alterações necessárias para a organização e acompanhamento dele e por quê? O que os fez optar por essas mudanças?
 - No que se refere às matrículas dos alunos beneficiados pelo Programa, elas são contadas na rede pública ou privada? Por quê? Isso ocorre desde o início da implantação do Programa? Se não ocorre, qual a razão da mudança?
 - Do início do Programa até hoje, houve alguma mudança para as escolas se cadastrarem a ele?
 - O valor repassado é calculado em função dos alunos atendidos/frequentes ou por “contrato fechado”? Por quê?
 - Há algum tipo de acompanhamento realizado pela prefeitura quanto as vagas a serem preenchidas nas escolas conveniadas? (se o número oferecido corresponde ao espaço disponível na escola);
 - Dada a implantação do ‘Bolsa Creche’, algum serviço especial ou diferenciado fez-se necessário contratar, ampliar ou extinguir?
- 16) Piracicaba sofreu alguma pressão e ou ação no Ministério Público para ampliar a oferta de vagas na Educação Infantil?
- 17) Se possível, faça um breve balanço dos anos de funcionamento do Programa ‘Bolsa Creche’ (2002 a 2008), destacando o que considera como vantagens e avanços para educação e, se for o caso, o que considera como desvantagens ou recuos.

7.7. Anexo G – Roteiro de entrevista: Conselho Municipal de Educação.

- 1) Apresentação de cada membro que participar da entrevista antes de iniciar a fala (que categoria representa, cargo que ocupa);
- 2) Sobre quais assuntos o CME mais frequentemente delibera?
- 3) Gostaria que vocês comessem discorrendo a respeito do que sabem sobre o Programa ‘Bolsa Creche’ e que dessem a opinião de vocês sobre este Programa;
- 4) Quando o Programa foi implantado houve consulta ao CME? Em que aspecto se solicitou a deliberação e ou opinião do CME?
- 5) Em algum outro momento o CME foi consultado sobre o BC? A respeito do que?
- 6) (Caso não tenha existido consulta) A que o CME atribui a não participação do Conselho na implementação deste Programa?
- 7) Há algum acompanhamento/fiscalização do Conselho neste Programa? Qual?
- 8) Há quanto tempo vocês participam do CME? (Pedir para cada representante que participar da entrevista)
- 9) O que vocês pensam sobre o atendimento à demanda educacional em diferentes instituições educacionais (públicas e privadas)?
- 10) E a respeito do repasse de recursos públicos às instituições privadas?
- 11) Se tivessem oportunidade de escolher entre uma EMEI e uma escola do Programa ‘Bolsa Creche’ para matricular seus filhos, qual escolheria? Por quê?
- 12) O CME visualiza outra possibilidade de atendimento à demanda educacional? Qual?
- 13) O município tem, constantemente, sofrido ações do MP para a garantia do atendimento às crianças? O que pensam sobre isso?
- 14) Acreditam que essas ações do MP podem ter influenciado na implantação do Programa ‘Bolsa Creche’? Por que?
- 15) Dada a implantação do **‘Bolsa Creche’**, o que foi necessário alterar na política educacional do município?
- 16) Algum serviço especial ou diferenciado fez-se necessário contratar/ampliar ou extinguir?
- 17) O Programa interfere/influencia na elaboração das políticas educacionais do município? Em que?
- 18) Cite o que considera como vantagens e avanços para educação a implantação deste Programa, e o que considera como desvantagens ou recuos.
- 19) Por que a opção pelo Termo de Convênio?

7.8. Anexo H – Roteiro de entrevista: Dirigentes das Emeis

- 1) Trajetória profissional
- 2) O que pensa sobre a implantação do Programa ‘Bolsa Creche’ no município de Hortolândia?
- 3) Em que o Programa contribuiu ou não para melhorar as Escolas Municipais de Educação Infantil?
- 4) De que forma são preenchidas as vagas da rede pública de ensino Infantil?
- 5) As crianças que conseguem vaga na Emei, permanecem até seguem pro Ensino Fundamental?
- 6) Como são estabelecidos os critérios para que as crianças que não conseguiram vagas, nesta escola, ocupem as vagas destinadas ao Programa ‘Bolsa Creche’? Quem tem prioridade, como são estabelecidas estas prioridades, detalhe tudo que for possível em relação a esta sistemática.
- 7) A lista de espera é publicizada? Os pais e a comunidade têm acesso à ela?
- 8) Na rede pública houve alguma discussão entre todos os interessados antes da implementação do Programa?
- 9) A decisão veio pronta ou vocês puderam opinar?
- 10) Como vocês tomaram conhecimento do Programa?
- 11) Conte como foi organizar esta novidade desde seu primeiro ano de vigência (2005) até agora. A Emei teve que mudar alguma coisa pra ajudar a colocar o Programa em prática?
- 12) Você mudaria alguma coisa no programa ‘Bolsa Creche’? O que?

7.9. Anexo I – Roteiro de entrevista: Dirigentes/Proprietárias das EPCs.

- 1) Trajetória profissional e formação.
- 2) Desde de quando você tem sua escola de educação infantil?
- 3) Como ela era antes do Programa? Como é agora?
- 4) A partir de quando sua escola aderiu ao programa “Bolsa Creche”?
- 5) Como tomou conhecimento deste Programa?
- 6) A instituição teve que passar por alguma mudança em relação a estruturação das turmas, alunos por classe, quadro de funcionários, etc,...para receber as crianças do Programa?
- 7) Quantas crianças estavam matriculadas antes do Programa? E agora, quantas são?
- 8) Qual o número de crianças atendidas pelo convênio Bolsa Creche em sua escola?
- 9) Como é o relacionamento dessas crianças que o Programa financia com as que pagam mensalidade normalmente?
- 10) Como é participação dos pais dessas crianças na escola, há alguma diferença entre estes e os que não são beneficiários deste Programa?
- 11) Qual o valor de uma mensalidade paga por um aluno sem ‘Bolsa Creche’?
- 12) Houve algum tipo de resistência por parte dos pais que já tinham seus filhos matriculados na escola em relação a esses novos alunos beneficiários?
- 13) A escola promoveu algum esclarecimento para esses pais?
- 14) O programa não permite que a escola cobre nenhum tipo de taxa dos alunos, seja para passeios ou outras coisas que despendam dinheiro, como a escola trabalha com esta situação?
- 15) Há algum tipo de discussão junto à Secretaria Municipal de Educação para exposição de eventuais problemas ou sugestões em relação ao convênio? Se sim, com que frequência?
- 16) Há algum tipo de supervisão da SECEL? Com que frequência?
- 17) Como fica a interação da sua escola com as Escolas Municipais de Educação Infantil?
- 18) De que forma sua escola encontra-se organizada em relação aos Recursos Humanos?
Quantos funcionários, alunos por sala, alunos por professor, etc.
- 19) Qual a formação de seus atuais docentes?
- 20) Para finalizar, que benefícios e desvantagens você vê no Programa?

7.10. Anexo J – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu _____,

RG _____, residente à _____

declaro:

Estar ciente dos objetivos da Pesquisa **“O Programa ‘Bolsa Creche’ nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?”**.

- Autorizar minha participação como depoente em entrevista na Pesquisa acima;
- Estar ciente de que posso interromper os depoimentos prestados a qualquer momento sem que haja prejuízo de qualquer natureza;
- Autorizar que meus depoimentos integrem o resultado final da pesquisa supra-citada;
- Que minha identidade seja:
 - () Publicizada
 - () Mantida em sigilo

Rio Claro,

Entrevistado

Pesquisador

7.11. Anexo K – Resumo Geral das Receitas Próprias e de Transferências – Piracicaba (1997 a 2006)

Resumo das Receitas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impostos Próprios	64.974.002,13	64.566.766,68	58.971.262,30	63.323.768,42	65.060.062,06	71.785.375,12	74.480.647,94	88.734.813,73	96.599.762,70	105.553.663,97
Taxas	2.413.364,70	8.564.818,03	8.496.780,96	4.323.017,36	8.481.664,45	10.461.406,13	5.469.376,83	6.783.302,90	8.225.607,60	9.893.397,17
Contribuição de Melhoria	0,00	0,00	2.731.898,14	3.371.321,46	2.036.332,02	2.091.562,11	1.460.912,68	558.995,99	350.053,18	472.165,33
Receita de Contribuições	0,00	0,00	0,00	64.552,70	94.237,62	1.276,72	0,00	0,00	0,00	0,00
Receitas Patrimoniais	1.134.830,54	1.427.500,62	2.887.396,90	3.042.590,12	5.265.987,00	4.280.359,98	4.628.054,48	2.165.365,20	6.448.013,84	6.544.038,79
Multas e Juros de Mora (Total)	0,00	0,00	225.814,39	348.943,27	12.677.119,99	10.042.082,70	6.408.554,42	4.333.080,78	3.340.378,41	3.898.485,17
Multas e Juros de Mora dos										
Impostos	0,00	0,00	152.422,15	214.519,97	110.489,91	142.191,79	25.402,94	56.623,66	151.431,30	687,18
Outras Receitas Correntes	26.492.740,02	22.221.735,36	6.183.286,35	4.977.253,27	3.233.818,59	4.427.768,53	2.478.304,55	2.813.806,91	2.695.478,53	1.995.006,52
Receita da Dívida Ativa (Total)	0,00	0,00	10.264.600,32	12.351.043,85	9.745.815,65	6.998.755,52	9.511.339,37	13.661.047,99	12.457.874,42	13.623.632,42
Receita da Dívida Ativa dos										
Impostos	0,00	0,00	10.047.536,20	12.094.209,51	9.506.019,28	6.945.867,86	9.495.588,58	13.660.939,01	12.354.730,38	13.290.106,65
Receita de Capital	1.541.877,58	1.285.466,99	7.276.917,14	4.495.030,05	694.384,32	2.095.730,83	1.745.357,56	8.015.861,94	4.950.678,38	11.918.566,20
Total de Receitas Próprias	96.556.814,98	98.066.287,68	97.037.956,50	96.297.520,52	107.289.421,69	112.184.317,62	106.182.547,82	127.066.275,44	135.067.847,05	153.898.955,56
Transferências da União	35.584.172,85	36.277.601,12	84.867.939,31	66.592.346,13	66.416.092,26	63.200.146,79	62.176.466,81	65.514.661,48	71.019.585,85	75.610.829,12
Transferências do Estado	127.871.991,67	129.152.779,39	119.406.641,55	143.124.992,49	151.083.337,67	148.056.073,22	141.967.335,62	161.116.368,18	176.138.597,72	195.989.611,78
Transferência do Exterior									497.920,10	
Total de Transferências Intergovern.	163.456.164,53	165.430.380,51	204.274.580,87	209.717.338,62	217.499.429,93	211.256.220,01	204.143.802,43	226.631.029,67	247.656.103,67	271.600.440,90
Transf. de Inst. Privadas	0,00	0,00	65.073,55	47.123,50	46.731,79	29.306,43	0,00	15.068,65	58.776,38	57.293,28
Transferências de Convênios	0,00	0,00	0,00	10.768.960,21	12.365.025,81	8.701.474,39	6.015.752,41	6.460.079,74	4.911.439,13	5.578.981,18
Dedução Receita p/composição Fundef	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21.262.826,97	19.976.339,68	22.196.920,79	24.413.966,49	26.296.759,02
Total da Receita (Receitas Próprias + Transferências)	260.012.979,50	263.496.668,19	301.377.610,92	316.830.942,84	337.200.609,22	310.908.491,48	296.365.762,98	337.975.532,71	363.280.199,73	404.838.911,89

Fonte: PIRACICABA. Secretaria de Finanças. **Evolução das Receitas (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE

7.12. Anexo L – Resumo Geral das Receitas Próprias e de Transferências – Hortolândia (1997 a 2006)

Resumo das Receitas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impostos Próprios	16.357.700,00	15.605.085,05	16.072.427,85	19.614.012,55	20.017.462,28	22.953.835,58	55.308.161,46	64.419.560,73	65.999.810,83	69.723.732,26
Taxas	314.797,32	445.037,60	195.148,70	245.403,32	332.218,28	306.041,59	517.367,14	561.957,72	511.770,86	557.015,84
Contribuição de Melhoria	1.633.867,49	836.223,38	100.604,41	522.934,11	837.370,13	309.649,72	325.114,59	352.400,99	196.670,62	53.085,75
Receita de Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.966.958,37	7.329.581,14	9.478.855,94	10.886.356,82	6.129.441,93
Receitas Patrimoniais	674.266,75	566.232,00	1.655.306,58	674.834,65	1.678.399,26	5.540.939,91	13.624.625,84	12.315.289,39	11.414.575,96	11.859.547,32
Multas e Juros de Mora (Total)	259.530,50	350.236,63	597.524,01	130.937,71	114.535,39	7.320,46	573.852,99	617.583,80	897.823,64	2.265.300,32
Multas e Juros de Mora dos Impostos	0,00	0,00	536.926,55	130.880,63	85.469,34	2.460,23	51.558,00	23.495,08	47.737,91	70.401,50
Outras Receitas Correntes	1.452.843,58	1.802.402,69	1.559.899,12	1.682.696,47	1.319.513,98	1.309.502,10	604.624,21	734.266,37	477.646,72	1.325.118,53
Receita da Dívida Ativa (Total)	5.507.642,37	4.548.512,42	4.579.731,87	5.294.495,94	6.091.864,91	6.312.341,06	7.590.746,32	7.232.373,43	9.548.252,77	8.265.824,64
Receita da Dívida Ativa dos Impostos	0,00	0,00	4.579.731,87	5.294.495,94	6.091.864,91	4.569.932,43	6.287.152,86	5.715.250,95	8.593.119,91	7.364.660,80
Receita de Capital	0,00	27.747.258,90	8.357.314,60	9.864.706,75	2.948.865,43	4.110.820,34	2.735.819,40	1.783.993,72	172.820,34	1.592.364,59
Total de Receitas Próprias	26.200.648,00	51.900.988,68	33.117.957,14	38.030.021,50	33.340.229,64	48.817.409,15	88.609.893,12	97.496.282,09	100.105.728,54	101.771.431,17
Transferências da União	17.210.876,75	22.530.041,32	26.138.874,68	27.436.686,38	30.302.251,15	29.269.549,94	31.790.344,14	36.483.762,22	44.148.575,10	51.805.329,40
Transferências do Estado	49.626.823,00	49.883.283,07	52.091.971,46	63.453.717,93	76.130.935,26	81.469.670,81	93.308.671,17	100.312.502,03	91.392.068,93	104.495.792,92
Total de Transferências Intergovern.	66.837.699,75	72.413.324,39	78.230.846,14	90.890.404,31	106.433.186,41	110.739.220,74	125.099.015,31	136.796.264,25	135.540.644,03	156.301.122,32
Transf. de Inst. Privadas	0,00	2.507,59	4.047,11	6.236,95	10.025,15	0,00	125.936,16	201.244,54	439.308,97	134.372,09
Transferências de Convênios	2.231.849,20	0,00	0,00	0,00	0,00	8.588.255,13	0,00	0,00	0,00	0,00
Dedução Receita p/ composição Fundef	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13.354.681,62	14.078.809,46	14.984.266,51	13.890.055,48	14.886.268,34
Total da Receita (Receitas Próprias + Transferências)	95.270.196,96	124.316.820,66	111.352.850,39	128.926.662,76	139.783.441,21	154.790.203,40	199.756.035,12	219.509.524,36	222.195.626,06	243.320.657,25

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. **Resumo Geral da Receita (1997 a 2006).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE