

## **A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL: CONTINUIDADES E RUPTURAS**

**Raquel Fontes Borghi (UNESP/RC)**

rborghi@rc.unesp.br

**Theresa Maria de Freitas Adrião (UNESP/RC)**

theadriao@yahoo.com.br

**Lisete Arelaro (FEUSP)**

liselaro@usp.br

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo discutir a reconfiguração das esferas pública e privada na oferta educacional a partir da análise de convênios realizados entre o poder público municipal e instituições privadas para a oferta de educação infantil. O estudo é parte integrante de pesquisa financiada pela FAPESP que tem por objetivo analisar a natureza e as conseqüências, para a oferta da educação básica, de parcerias firmadas entre sistemas municipais paulistas e setores da esfera privada.. Os resultados apresentados neste trabalho referem-se a análise comparativa inicial de estudos de seis casos.

**Palavra-chave:** parcerias, municipalização, público-privado.

### **Introdução**

O atendimento á criança pequena teve um caráter predominante ou exclusivamente assistencial não sendo concebido como atividade de natureza educacional até a Constituição Federal de 1988. Aprovada em 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal inscreveu pela primeira vez a Educação Infantil como um direito da criança, opção da família e dever do Estado. Respalhada pela nova Constituição, a Lei nº 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação reconheceu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica. Esta Lei dividiu a educação infantil em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos) e estabeleceu em seu artigo 89 um prazo de três anos a contar de 1996 para que todas as creches fossem integradas aos respectivos sistemas de ensino.

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

ADRIÃO, 2005; ARELARO, 2008) Isto porque, em um contexto municipal de ampliação de responsabilidades e demandas, a busca de parcerias com o setor privado tornou-se uma das estratégias adotadas pelos municípios. A parceria entre o poder público e a sociedade civil foi incentivada também pelo contido no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) texto emblemático para o embate aqui apresentado e as adequações legais que as incentivaram, especialmente a EC 19/98. (ADRIÃO, 2007) e a Lei Complementar nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O atendimento em creches tem o seu início a partir de iniciativas não só do poder público, mas também das próprias comunidades para o atendimento de suas necessidades. Foi principalmente em instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que este atendimento se estabeleceu no Brasil, como é possível verificar no trecho abaixo,

No entanto, tais instituições receberam subsídios públicos, razão pela qual o Estado, ou a ausência deste na oferta dessa política, aparece, desde sempre como indutor da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada. Esse formato de oferta implicava ou na total ausência de atendimento público à faixa etária ou na coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos subsidiadas por recursos públicos. Destaca-se ainda a existência de creches privadas particulares as quais são financiadas exclusivamente pelas famílias. No entanto, para efeito da discussão trazida neste espaço interessa-nos o atendimento subvencionado pelo poder público, uma vez que se tem por objetivo discutir a reconfiguração da relação entre as esferas pública e privada para a oferta da educação infantil a partir de estudos de caso que abrangem tanto a tradicional relação de subvenção pública a instituições privadas sem fins lucrativos, quanto à subvenção pública às instituições privadas particulares, com fins lucrativos.<sup>1</sup>

Este estudo apresenta resultados parciais de pesquisa interinstitucional<sup>2</sup>, financiada pela FAPESP cujo objetivo geral é analisar a natureza e as conseqüências, para a oferta da educação básica, de parcerias firmadas entre sistemas municipais paulistas e setores da esfera privada. (ADRIÃO, 2007)

---

<sup>1</sup> Conforme Oliveira (2005), as escolas particulares stricto sensu são aquelas que não se enquadram nas categorias de confessionais, filantrópicas e comunitárias definidas na LDB 9394/96.

<sup>2</sup> O projeto é coordenado pela Profa Dra Theresa Adrião (UNESP/RC) com participação das Profas. Dras. Raquel Borghi (UNESP/RC); Teise Garcia (USP/RP) e Lisete Arelaro (FEUSP), além de alunos de Graduação e Pós-Graduação das três universidades citadas..

Os resultados aqui apresentados referem-se á análise da evolução de matrículas nas esferas pública e privada observada nos municípios de Altinópolis, Itirapina, Pirassununga, Hortolândia, Piracicaba e Ribeirão Preto tendo em vista a vigência de convênios entre as prefeituras e instituições privadas para o atendimento á faixa etária dos 0 aos 5 anos de idade subvencionadas pelo Poder Público.

O período selecionado para a análise corresponde aos dez anos de vigência do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que redimensionou a alocação de recursos constitucionais para a educação básica, concentrando recursos para o ensino fundamental. No entanto, a evolução das matrículas de creches considerará apenas o período de 1999 a2006, tendo em vista a ausência de dados anteriores.

O processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo ampliou o número de parcerias/convênios entre o setor público e privado nas etapas e modalidades de ensino sob responsabilidade municipal situação que tem ampliado a terceirização de aspectos da educação municipal constituindo-se assim num dos principais mecanismos de privatização da educação pública no âmbito do Estado de São Paulo.

Isso porque, em que pese a vigência do contingenciamento de recursos vinculados constitucionalmente para o ensino fundamental, a maioria dos municípios, por razões técnicas, orçamentárias ou políticas, parece incapaz de responder às demandas decorrentes da ampliação de suas redes de ensino e à variação de etapas de escolaridade que passaram a assumir. Conseqüentemente o que se tem observado é a generalização de diferentes formatos de parcerias entre municípios e instituições privadas com decorrências ainda a serem analisadas para o âmbito de sistemas e de unidades escolares. (ADRIÃO, 2007)

## **A EDUCAÇÃO INFANTIL E A TRADIÇÃO DAS CRECHES PRIVADAS CONVENIADAS**

Várias são as experiências de programas municipais de apoio e financiamento a iniciativas privadas – comunitárias, filantrópicas, e confessionais. Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo são alguns exemplos de grandes cidades

que mantém parceria com instituições da sociedade civil, mediante convênios firmados entre o Executivo municipal e entidades mantenedoras das instituições privadas. O objetivo é oferecer educação infantil gratuita em espaços privados, para o que se compromete o poder público a financiar parte ou a totalidade do custo desse atendimento. Por essa razão, entende-se que no caso da creche há uma construção cultural e histórica da relação público-privado pela qual se naturalizou o repasse de recursos públicos para instituições sem fins lucrativos.

Decorrente desse processo tradicional de adoção de políticas de subvenção pública à instituições de natureza filantrópica, confessional ou comunitária, encontramos uma infinidade de perfil e qualidade institucional: creches e pré-escolas criadas por moradores das periferias urbanas, pelo movimento popular organizado, por entidades de caráter beneficente e filantrópico.

Apesar dessa variedade, optamos por denominar de CRECHE CONVENIADA todas as modalidades de instituições educacionais subvencionadas pelo poder público, tendo em vista ser o convênio o instrumento legal adotado para formalização dessa parceria. Também é preciso considerar que, apesar da denominação – creche – que legalmente se refere à educação da criança de 0 a 3 anos -, estas instituições muitas vezes atendem crianças de 0 a 6 anos.

Costa (2005) afirma que essas instituições se expandiram tendo dois tipos de motivações distintas. Por um lado, agências internacionais, associações religiosos, entidades filantrópicas estimulavam certo tipo de comunitarismo como forma de expandir o atendimento educacional a setores sociais excluídos do acesso a ele.

Nesse sentido, tal modelo deriva de uma “estratégia” de sobrevivência das camadas mais empobrecidas da população, em um contexto de baixo atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos, ampliação da participação feminina no mercado de trabalho e esgotamento da ditadura militar, impulsionando demandas populares. Também para Susin (2008), tais iniciativas foram engendradas pelas comunidades e escancaram os limites do atendimento à criança pequena.

O forte discurso anti-escolar também incitou e sustentou a criação de alternativas aos sistemas escolares oficiais por parte de grupos intelectuais e políticos de esquerda. Tal movimento ocorreu simultaneamente á desvalorização das redes escolares públicas – ora com ênfase na má qualidade, ora com destaque para suas dimensões ideológicas conservadoras e antipopulares, contexto no qual se incentivou por razões diversas a expansão de escolas comunitárias. (COSTA, 2005)

Costa (2005) afirma que foi desta conjunção de tendências – incentivo ao comunitarismo e discurso anti-estatal - que brotaram muitas experiências de escolas comunitárias, formando, em algumas circunstâncias, verdadeiras redes paralelas aos sistemas estatais. Para o autor, não é correto falar de um modelo de escola comunitária, pois sempre houve uma grande diversidade de tais escolas, expressa nas motivações com que foram criadas, na forma como eram concebidas e geridas, nos formatos institucionais que adotaram ou nos padrões de relacionamento com o aparato estatal. Também variava muito o montante de recursos destinados pelo poder público. Em algumas circunstâncias, verdadeiros programas de sustentação foram gerados, configurando autênticas redes paralelas de escolas com forte patrocínio público.

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

Susin (2008), por exemplo, expõe a diferenciação existente nos custos de atendimento entre a educação pública e a “pública-não-estatal” ao indicar a disparidade entre as condições de oferta da educação infantil nas escolas municipais infantis e nas creches comunitárias conveniadas, as primeiras financiadas e geridas pelo poder público e as segundas subsidiadas com verba pública via convênio, mas geridas privadamente. Para a autora, a carência presente nesta oferta é uma violação de direito que não pode ser enfrentada com a precarização do atendimento em espaços inadequados à permanência da criança.

Na mesma direção, Costa (2005) analisando o programa de creches conveniadas no Rio de Janeiro afirma que:

“Se há uma característica distintiva deste programa além de seu baixo custo, é a qualidade dos serviços que presta, a precariedade das instalações que utiliza, configurando-se como um atendimento de segunda classe para uma parcela da população que também é tratada assim nos demais aspectos das políticas públicas.” (Costa, 2005, p.24-5)

## OS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Como já mencionado acima, os municípios da amostra com convênios para a oferta de vagas na educação infantil são Altinópolis, Itirapina, Pirassununga, Hortolândia, Piracicaba, Ribeirão Preto e São Paulo. A partir da análise da evolução das matrículas de creche nas redes pública e privada é possível discutir a transferência sistemática do atendimento a esta etapa de escolaridade para o setor privado com e sem fins lucrativos.

### ITIRAPINA

Itirapina é um município de pequeno porte, com população de 12795 habitantes. O município municipalizou escolas de ensino fundamental no ano de 1997, logo após a aprovação da Emenda Constitucional 14/96 que criou o Fundef e, mesmo antes de sua implantação. A Secretaria Municipal de Educação tem convênio com duas creches privadas sem fins lucrativos. O caso de Itirapina é particularmente interessante, pois é um município que não possui nenhuma escola ou matrícula em creches municipais. Deste modo, todo o atendimento de crianças de 0 a 3 anos é realizado pelas creches privadas, como fica evidente na tabela 3 e 4.

**Tabela 3 – matrícula em creches municipais e privadas no período de 1999-2006 – Itirapina**

	99	00	01	02	03	04	05	06
MUN.	-	-	0	0	-	-	-	-
PRIV.	-	123	108	125	158	150	148	142

Fonte: MEC/INEP/Edudata

“-“ dados inexistente

**Tabela 4 – Número de estabelecimentos escolares municipais e privados – creches (1999-2006)**

	99	00	01	02	03	04	05	06
MUN.	-	*	*	-	-	-	-	-
PRIV.	-	2	2	2	2	2	2	2

Fonte: MEC/INEP/Edudata

“-“ dados inexistente

Em Itirapina é possível verificar um crescimento insignificante no período analisado – 7,3%, com o agravante de que o atendimento da criança de 0 a 3 anos é realizado exclusivamente por creches privadas. Temos, então, uma porcentagem que fica em 0% para as creches municipais e 100% para as privadas. Quanto ao número de crianças de 0 a 3 anos residentes no município temos 791, o que representa um atendimento de 17,95% da população na faixa etária.

<b>TABELA 4.6: Número de Matrículas na Educação Infantil Em Itirapina versus Demanda – ano 2000</b>			
<b>Modalidade</b>	<b>Total de matrículas</b>	<b>População residente</b>	<b>% atendido</b>
Creche (0 a 3 anos)	142	791	17,95

Fonte: MEC/INEP/IBGE

A tradição de creches conveniadas se evidencia neste município, bem como a ausência de atendimento público municipal. Também não houve no período uma política de ampliação do atendimento a criança na faixa etária de 0 a 3 anos, fruto, provavelmente, da criação do Fundef e prioridade de destinação de recursos para o ensino fundamental.

## ALTINÓPOLIS

Altinópolis é um município considerado pequeno, conforme a classificação do IBGE, com população de 15.139 habitantes. (IBGE, 2007) A rede municipal atende à educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos. Desde o início dos anos 90 a Prefeitura tinha convênio com uma entidade filantrópica para atendimento em creche. No entanto, em 2005 esta instituição escolar foi transferida para a rede pública municipal.

Tabela 1 – matrículas em creches municipais e privadas (1999-2006)

	99	00	01	02	03	04	05	06
MUN.	71	64	96	115	89	108	118	130
PRIV.	29	36	39	72	29	38	36	74

Fonte: INEP/MEC.

Tabela 2 – Número de estabelecimentos escolares municipais e privados – creches (1999-2006)

	99	00	01	02	03	04	05	06
MUN.	2	2	2	2	2	3	3	3
PRIV.	1	2	2	2	2	2	2	2

Fonte: INEP/MEC.

Os dados de Altinópolis evidenciam um pequeno crescimento ao longo do período, inclusive com oscilações, como por exemplo, a queda no número de matrículas municipais e privadas no ano de 2003. Os dados parecem evidenciar o baixo investimento municipal em creches no período referente ao Fundef.

Há ao longo do período um crescimento do número de matrículas público e privado, apesar da prioridade dada pelo FUNDEF ao ensino fundamental. No entanto, como é possível verificar na tabela abaixo, o município tem uma taxa de atendimento de 9,89% do total de crianças de 0 a 3 anos residentes.

<b>TABELA 4.6: Número de Matrículas na Educação Infantil Em Altinópolis versus Demanda – ano 2000</b>			
<b>Modalidade</b>	<b>Total de matrículas</b>	<b>População residente</b>	<b>% atendido</b>
Creche (0 a 3 anos)	100	1011	9,89

Fonte: MEC/INEP/IBGE

O PNE, Lei nº 10.172 aprovada em nove de janeiro de 2001, estabeleceu como meta para expansão da oferta na educação infantil: em cinco anos, garantir atendimento a 30% da população de 0 a 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos; e em dez anos, a 50% das crianças de 1 a 3 anos e 80% das crianças de 4 a 5 anos. Fica evidente a defasagem da taxa de atendimento em creche no município de Altinópolis.

## PIRASSUNUNGA

Pirassununga é um município com população de 67.787 habitantes. A relação entre o público e o privado para a oferta da educação infantil no município teve início a partir de uma ação do Ministério Público pelo direito à educação infantil da criança de 0 a 6 anos. No ano de 2003 o Ministério Público moveu processo contra o município exigindo ampliação das vagas para a creche. A Prefeitura estabeleceu, então, convênio com a creche El Shamam. O convênio durou apenas um ano, sendo finalizado a partir de denúncias de corrupção. Os alunos foram, então, atendidos pelas creches municipais.(BEZERRA, 2008)

Dessa forma, é possível destacar o movimento entre os anos de 2003 e 2004 que resultou num crescimento de 36,36% na rede municipal, conforme evidencia a tabela abaixo.



Tabela 5– matrícula em creches municipais e privadas no período de 1999-2006 – Pirassununga

	98	99	00	01	02	03	04	05	06
MUN.	583	349	334	356	316	308	420	480	584
PRIV.	*	63	146	122	297	283	214	229	226

Fonte: INEP/MEC.

“\*“ dado não disponível

Tabela 6 – Número de estabelecimentos escolares de Pirassununga municipais e privados – creches (1999-2006)

	99	00	01	02	03	04	05	06
MUN.	9	9	10	8	8	10	9	7
PRIV.	3	4	6	7	9	7	7	7

Fonte: INEP/MEC.

Considerando os números totais de matrículas na rede municipal houve um crescimento mínimo entre 1998 a 2006 (0,17%). Veja que em 1998 a rede municipal atendia 583 crianças e em 2006 foram 584 crianças, aumento de 1 vaga! Enquanto isso a rede privada apresentou um crescimento de 258% entre o ano 1999 e 2006.

Em 1999 a esfera municipal respondeu por 82% das matrículas na creche e a esfera privada por 18%. Já em 2006 a esfera municipal respondeu por 72,09% das matrículas em creche e a esfera privada atendeu 27,91%.

Em relação ao número de estabelecimentos de ensino a esfera privada teve um crescimento considerável acompanhando o crescimento também do número de matrículas privadas. No entanto, sem muito esforço verificamos que há demanda reprimida, conforme é possível verificar abaixo.

<b>TABELA 4.6: Número de Matrículas na Educação Infantil Em Pirassununga versus Demanda – ano 2000</b>			
<b>Modalidade</b>	<b>Total de matrículas</b>	<b>População residente</b>	<b>% atendido</b>
Creche (0 a 3 anos)	480	4.089	11,73

Fonte: MEC/INEP/IBGE

## **Hortolândia**

Hortolândia localiza-se na região sudeste do Estado de São Paulo há uma distância de 115 km da capital. Pertence à Região Metropolitana de Campinas,

limitando-se com Sumaré e Monte Mor, tem área territorial de 62,22 Km<sup>2</sup>. Conforme senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000, o município abrigava 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.

No ano de 2005, a Prefeitura iniciou o programa Bolsa Creche para o atendimento a educação infantil. O ‘Bolsa Creche’ é um formato de financiamento adotado para a oferta de vagas à educação infantil via subvenção pública à escola privada. (Domiciano, 2009)

Com a aprovação da Lei 1506/05, a prefeitura de Hortolândia ficou autorizada a estabelecer convênio com Entidades Filantrópicas, Organizações Não Governamentais (Ongs) e Escolas Particulares de Educação Infantil e também a destinar um valor *per capita* para cada aluno que não obtivesse vaga na rede pública e fosse encaminhado e matriculado em uma destas instituições que integraram o Programa, alterando, assim o tradicional mecanismo de subvenção pública à iniciativa privada restrito à instituições privadas sem fins lucrativos.

**Tabela 7 – matrículas de creches e pré-escolas nas redes municipais e privadas do município de Hortolândia (1999-2006)**

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE
MU N.	606	3029	666	3414	840	4358	957	5772	993	5833	1346	6961	1285	7617	1236	6.833
PRI V.	-	176	-	145	0	98	0	95	-	142	24	277	39	301	86	177

Fonte: INEP/MEC.

Os dados evidenciam um grande crescimento de matrículas e número de escolas na rede municipal, tanto das creches quanto das pré-escolas. Em relação ao número de matrículas há um aumento de mais de 100% nas duas etapas da educação infantil municipal. No entanto, dados de 2007 já apontavam 885 crianças sendo atendidas pelo Programa Bolsa Creche. O caso de Hortolândia, um município de médio porte e uma política clara de ampliação da rede municipal de educação infantil ao longo do período estudado, a pergunta que se faz é a seguinte. Por que um município que vinha com uma política de ampliação de vagas e escolas municipais de educação infantil adota o Programa Bolsa Creche?

<b>TABELA 4.6: Número de Matrículas na Educação Infantil Em Pirassununga versus População Residente – ano 2000</b>			
<b>Modalidade</b>	<b>Total de matrículas</b>	<b>População residente</b>	<b>% atendido</b>
Creche (0 a 3 anos)	606	12.183	5%
Pré-escola (4 a 6 anos)	3205	9.592	33,4%
Educação Infantil (0 a 6 anos)	3811	21.775	17,5%

Fonte: MEC/INEP/IBGE

Como é possível verificar na tabela acima, a taxa de atendimento na educação infantil é muito pequena, principalmente se considerarmos o atendimento em creches destinado à crianças de 0 a 3 anos.

## **Piracicaba**

Piracicaba situa-se na região sudeste do Estado de São Paulo a uma distância de 170 Km da capital. Pelos dados do último censo, em 2000, abrigava uma população de 329.158 habitantes, na última contagem este número foi estimado em 358.108 que representa um crescimento de 8,79% em sete anos. Desde o ano de 2001 o município adotou o programa Bolsa Creche. Os dados das tabelas 9 e 10 evidenciam um rápido crescimento da iniciativa privada na oferta de educação infantil.

Tabela 9 – número de matrículas na rede municipal e privada em creches e pré-escolas de Piracicaba – 1999-2006

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE
MUN.	1871	5170	2005	5173	1669	5605	1702	5862	1661	5712	1719	5690	1687	5161	2750	3597
PRIV.	763	2608	1108	2935	1306	2901	1264	3209	1799	3702	2218	4206	2252	4419	1651	2703

Fonte: INEP/MEC.

No caso das matrículas em creches, os dados evidenciam uma queda no número de matrículas municipais que passa de 1871 em 1999 para 1.687 em 2005, enquanto a rede privada avança de 763 matrículas em 1999 para 2.252 em 2005. Já no ano de 2006 há uma ampliação brusca das matrículas municipais acompanhada de uma queda nas matrículas privadas. Em estudo de caso que vem sendo realizado no município Dominicano (2009) constatou que as matrículas das instituições privadas que fazem parte do programa bolsa creche, passaram no ano de 2006, a ser contabilizadas como

matrículas da rede municipal, o que explica os dados presentes na tabela.

Quanto ao número de matrículas da pré-escola é possível constatar que as municipais se mantêm entre 1999 e 2005, enquanto as privadas têm um crescimento de 69,4% no mesmo período, passando de 2.608 matrículas em 1999 para 4.419 em 2005. Em 2006 há uma queda nas matrículas da pré-escola, tanto da rede municipal quanto da privada, o que pode ser explicado em função do início do ensino fundamental de 9 anos e conseqüente transferência das crianças de 6 anos da pré-escola para o 1º ano do ensino fundamental.

Tabela 10- número de estabelecimento de ensino de educação infantil – creche e pré-escola -, das redes municipal e privada no período de 1999-2006 - Piracicaba

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE
MUN.	37	51	37	52	37	54	37	54	37	54	38	54	37	50	41	45
PRIV.	47	64	60	71	67	76	69	76	72	79	78	84	82	88	91	96
TOTAL	84	115	97	123	104	130	106	130	109	133	116	138	119	138	132	141

Fonte: INEP/MEC.

Os números da tabela 10 revelam um crescimento muito grande no número de escolas privadas de educação infantil, tanto creches quanto pré-escolas. As creches privadas passaram de 47 em 1999 para 91 em 2006 e as pré-escolas de 64 para 96.

Neste município é possível verificar uma política consistente de ampliação da oferta de educação infantil a partir da rede privada e com incentivo público através do Programa Bolsa Creche.

## Ribeirão Preto

Ribeirão Preto é um município paulista de grande porte, com uma população de 558.136 hab. conforme estimativa do IBGE-2008. É um município que possui uma tradição em creches privadas conveniadas com a Prefeitura.

Vejamos os dados de matrículas e número de estabelecimentos de educação infantil.

Tabela 11 número de matrículas de educação infantil em creches e pré-escolas municipais e privadas no período de 1999 a 2006 em Ribeirão Preto

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE
MUN.	1523	10157	1445	10454	1627	10645	1761	11033	1818	10764	2111	11163	2042	12333	2403	11930

PRIV.	1021	4517	1238	4340	1427	5206	1622	5481	1793	5678	2462	6349	2814	6927	2763	6563
-------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Fonte: INEP/MEC.

Tabela 12- número de estabelecimento de ensino de educação infantil – creche e pré-escola -, das redes municipal e privada no período de 1999-2006 – Ribeirão Preto

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE
MUN.	22	31	22	31	22	34	21	38	24	39	22	41	23	46	25	45
PRIV.	29	65	48	68	59	92	64	100	74	105	97	125	102	139	123	146

Fonte: INEP/MEC

Os dados de matrículas e número de estabelecimentos escolares evidenciam, aqui também, um crescimento da rede privada muito maior que o da rede municipal. Em 1999 a porcentagem de atendimento nas creches pela esfera municipal era de 59,86%. Já no ano de 2006, as porcentagens municipal e privada passam a ser respectivamente 46,51% e 54,49%. Na pré-escola a porcentagem privada de atendimento passa de 30,78% em 1999 para 35,48% em 2006. Em relação ao número de estabelecimentos escolares a rede privada, que possui em 1999 um total de 94 escolas entre creches e pré-escolas, passa a ter em 2006 um total de 269! No mesmo período a rede municipal passa de um total de 53 estabelecimentos escolares para 70.

Há no município um considerável aumento do total de matrículas na educação infantil, com uma ampliação do atendimento pela rede privada.

## São Paulo

O município de São Paulo, capital do estado, é uma megalópole de mais de 11 milhões de habitantes e possui o mais antigo atendimento de creches e pré-escolas do Brasil, sendo considerado pioneiro o atendimento a crianças pequenas que desde 1935, Mário de Andrade – poeta e diretor do Departamento de Educação e Cultura da época propôs. No entanto há registro de que já em 1913 foi fundada a creche “Baronesa de Limeira” destinada a filhos de empregadas domésticas e operárias. As primeiras creches do poder público datam da década de 1950, com o estabelecimento dos primeiros convênios entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e entidades beneficentes.

As creches municipais de São Paulo só foram transferidas para a responsabilidade da Secretaria de Educação a partir de 2001, ficando subjurisdicionadas até então à Secretaria de Bem-Estar Social.

Como pode ser observado na tabela 14 o atendimento em creches na cidade de São Paulo foi historicamente maior na rede privada e conveniada do que na rede pública. Como a Prefeitura sofreu uma ação do Ministério Público durante a Gestão 2001/2004, nota-se um crescimento significativo no período, decaindo imediatamente em seguida.

Tabela 14 - número de matrículas de educação infantil em creches e pré-escolas municipais e privadas no período de 1999 a 2006 em São Paulo

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE	C	PE
MUN.	28.566	215.034	26.058	207.974	23.819	238.782	24.367	251.141	36843	252.707	44.796	275.875	35.967	285.216	27.525	285.444
PRIV.	-	74.139		77.581	76.937	85.598	78.502	92.317	85.953	96.728	93.073	98.627	104.013	102.426	68.199	138.460

Fonte: INEP/MEC – dados de 1999 a 2006

Nota: 1) os dados de 1999 e 2000 do atendimento público em creches foram retirados da publicação do Diário Oficial do Município de 31/12/2004.

2) não há dados disponíveis do atendimento privado de creche nos anos de 1999 e 2000.

## A TRADIÇÃO SE CONSOLIDA E GANHA NOVOS CONTORNOS E INCENTIVOS...

De um modo geral os dados de matrículas e número de estabelecimentos de ensino dos diferentes municípios evidenciam um crescimento da atuação da iniciativa privada no período de 1999 a 2006. Como vimos este crescimento decorre tanto da ampliação da iniciativa privada com fins lucrativos, como de convênios estabelecidos entre a esfera pública e a privada. Tradicionalmente estes convênios eram realizados com instituições privadas sem fins lucrativos – filantrópicas, confessionais e comunitárias. Os casos de Hortolândia e Piracicaba, porém, com a implantação do Programa Bolsa Creche, inovam este modelo tradicional incluindo a subvenção pública a instituições privadas com fins lucrativos. Outra ruptura com o modelo tradicional é o fato das matrículas do Programa Bolsa Creche, inclusive das escolas privadas *stricto sensu*, serem contabilizadas como públicas. (DOMICIANO, 2009) Aqui a distinção de público e privado do Ex. Ministro Bresser Pereira se evidencia. Em publicação recente Bresser Pereira, retomando os elementos do Plano Diretor para a Reforma e Administração do Estado – PDRAE, sugere quatro categorias para os tipos de propriedade: propriedade estatal; propriedade pública não-estatal; propriedade corporativa e propriedade privada. Para o autor, ser ou não estatal não é a origem da dicotomia entre o público e o privado. Para ele, a distinção entre a propriedade pública e a privada se dá em razão dos objetivos da organização:

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

Atualmente, a criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica<sup>3</sup>-, deverá contribuir para a consolidação da tradição de convênios e parcerias entre o setor público e o privado na oferta de educação infantil, ainda que tenha resgatado o conceito de educação básica como um direito, uma vez que nele estão incluídas todas as etapas e modalidades de ensino.

No entanto, a EC n°. 53/2006 incluiu as matrículas da educação infantil e da educação especial, inclusive da rede conveniada sem fins lucrativos. Para Pinto (2007), esta inclusão representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem ser destinados às instituições públicas. Para o autor, esta inclusão decorreu do fato de um número significativo de prefeituras manter convênios com tais instituições, de modo que, a exclusão desta possibilidade significaria deixar milhões de crianças sem atendimento. Por outro lado, corre-se o risco de termos a ampliação do atendimento nas creches e educação especial pela expansão dessas mesmas instituições, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é, na maior parte das vezes, inferior aos custos do atendimento direto. (PINTO, 2007; Arelaro, 2008).

Para que os alunos atendidos por meio das instituições conveniadas sejam contabilizados para efeito de recebimento dos recursos do Fundo, a Lei 11.494/2007 estabeleceu algumas exigências: a gratuidade para todos os alunos; o atendimento de padrão de qualidade definido pelo órgão normativo; a existência de projeto pedagógico e a certificação junto ao Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente. Os recursos são repassados ao poder público municipal, que pode inclusive utilizar parte destes para ampliação de sua própria rede. Para a pré-escola, a Lei permite a contabilização dos alunos atendidos nas instituições conveniadas até o ano de 2010. Já para as creches, não há prazo estabelecido para o fim dos repasses.

---

<sup>3</sup> Em 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 53, criando o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. A proposta de Emenda Constitucional para sua criação PEC 415/05 previa a exclusão do financiamento das creches violando a universalidade do exercício do direito à educação. Depois de muita negociação entre representantes da sociedade civil, MEC e Ministério da Fazenda, as creches foram incluídas no FUNDEB.

A inclusão dos alunos de instituições conveniadas sem fins lucrativos no FUNDEB revela, além do fato real da oferta de creches se dar em grande parte por estas instituições, uma reconfiguração entre as esferas pública e privada. O atendimento que legalmente se configura como privado sem fins lucrativos vem sendo considerado atualmente como atendimento público não-estatal.

Arelaro (2008) aponta que este Fundo incentiva a política de ampliação de vagas por convênios não só quando permite o repasse de recursos do Fundo para as instituições privadas sem fins lucrativos, mas também quando estabelece um coeficiente para creches e pré-escolas abaixo do valor das séries iniciais urbanas de ensino fundamental. Para ela, esta subvalorização dos custos operacionais das creches e pré-escolas pressupõe que os municípios busquem alternativas menos onerosas para dar conta da grande pressão de demanda desta etapa de ensino (ARELARO, 2008, p.60). Para a autora, é de se supor que a busca pela manutenção e expansão das parcerias firmadas com o setor privado sejam consolidadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Há uma distinção entre as creches conveniadas que surgiram, como bem relatou Costa (2005), a partir de duas motivações distintas – o discurso anti-escolar que sustentava a criação de alternativas aos sistemas escolares oficiais e o estímulo a um certo tipo de comunitarismo como forma de expandir o atendimento educacional a setores sociais excluídos do acesso a ele -, e a estratégia presente no PDRAE de publicização e transferência de serviços sociais as chamadas instituições públicas não-estatais.

No primeiro caso, as formas de organização muitas vezes precárias e resultantes de parcerias público privadas surgem para dar conta da necessidade de atendimento das crianças antes da idade de escolarização obrigatória.

Já no segundo caso, há uma estratégia consistente de estímulo a ampliação de parcerias público-privada e participação da sociedade civil no atendimento desta etapa de escolaridade. Há agora uma transposição das instituições consideradas legalmente “privadas sem fins lucrativos” para instituições consideradas “públicas não-estatais”. Tal estratégia contribui para a naturalização dos repasses de recursos públicos para instituições privadas, sob a alegação de que possuem finalidades públicas.



Montaño (2005), em uma perspectiva crítica, denuncia o caráter substitutivo e não complementar que vem caracterizando as supostas parcerias entre o Estado e a sociedade. Para o autor, sob o pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do “controle social” e da “gestão de serviços sociais e científicos”, a dita publicização é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado terceiro setor (conjunto de “entidades públicas não-estatais”, mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Para ele, “*esta estratégia de “publicização”, orienta-se numa perspectiva , na verdade, desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito das políticas sociais.*” (MONTAÑO, 2005, p. 46).

Os dados aqui apresentados relativos às matrículas e número de estabelecimentos escolares dos municípios participantes da pesquisa, evidenciam um crescimento da iniciativa privada na oferta da educação infantil, seja pela ampliação das escolas e matrículas privadas *stricto sensu*, o que não deixa de ser um mecanismo de privatização, seja pela ampliação dos convênios/parcerias entre as prefeituras e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, naturalizando a transferência de recursos públicos para a esfera privada em nome do “interesse público”.

No entanto, a experiência de convênios/parcerias entre prefeituras e instituições privadas para a oferta da educação infantil é marcada por contradições. (COSTA,2005) Se considerarmos a baixa porcentagem de atendimento das crianças de 0 a 3 anos no país e a ampliação de responsabilidades municipais para com a educação, as parcerias representam uma estratégia de ampliação da oferta. Porém, como vimos, tais experiências são marcadas pela precariedade do atendimento a estas crianças. Também o Ministério Público, com ações contra as Prefeituras e exigência de abertura de vagas na educação infantil tem contribuído para este quadro contraditório, em que o acesso e a precariedade são dois lados da mesma questão.

Justificativas como maior eficiência, menor custo e maior participação e controle social são utilizadas a favor das parcerias entre o setor público e a iniciativa privada. No entanto, tais parcerias também podem ser consideradas estratégias para driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal e o limite de gastos com pessoal nela estabelecido, bem como ampliar espaços de atuação e lucro do setor privado como fica evidente no Programa Bolsa Creche. Os serviços sociais são atualmente considerados uma área em expansão na qual lucros consideráveis podem ser obtidos. Conforme Ball (2004), as instituições e serviços do setor público estão sendo repensados como oportunidades de lucro.

As atuais relações entre as esferas públicas e privada na oferta da educação infantil, com suas continuidades e rupturas, representam uma tendência à privatização “entendida em sentido amplo, de modo a abranger a todos os institutos de que o Estado vem lançando mão para diminuir o seu aparelhamento administrativo, o seu quadro de pessoal, o regime jurídico administrativo a que se sujeita” (DI PIETRO).

A consolidação da tradicional relação entre as esferas pública e privada para a oferta da educação infantil, seus novos contornos e incentivos fazem ressurgir as discussões sobre o público, o privado e o estatal.

## BIBLIOGRAFIA

ADRIÃO, T. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica: as parcerias público-privadas**. Mimeo, 2007.

ARELARO, L. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: Theresa Adrião; Vera Peroni. (Org.). **Público e Privado na Educação: novos elementos para o debate**. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 51-66.

BEZERRA, E. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?** Universidade Estadual Paulista: Rio Claro, 2008.

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

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

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

DI PIETRO, M. S. **Reflexões sobre as parcerias público-privadas**. Disponível em <http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/reflexoes.html>. Acesso em 20 de dezembro de 2008.

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

DOMICIANO, C.A. ; ADRIÃO, T. . Uma análise do programa Bolsa creche no município de Piracicaba. Educação. **Teoria e Prática** (Rio Claro), v. 13, p. 97-110, 2005.

FARIA, A. L. Pequena infância, educação e gênero: subsídios para um estado da arte. **Cadernos Pagu** (UNICAMP), v. 26, p. 279-288, 2006.

MONTAÑO, Carlos. . **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005. 288 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio . Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, 2003.

OLIVEIRA, R. P. . Educação Pública e Privada na Constituição Federal de 1988. In: Theresa Adriaio; Vera Peroni. (Org.). **O Público e o Privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. 1 ed. São Paulo: Xama, 2005, v. 1, p. 155-166.

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

SUSIN, M.O. O estatal e o público não estatal: onde está a educação infantil comunitária em Porto Alegre? In: PERONI, V. M. V. ; Theresa ADRIÃO ;(orgs.). **Público e Privado na Educação**: novos elementos para o debate. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008. p. 67-78.