

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA A OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: UM ESTUDO EM ITIRAPINA/SP

Edilene Pontes de Souza – UNESP/RC
Raquel Borghi – UNESP/RC
edi_pontes@terra.com.br

Resumo

A proposta desta pesquisa foi a de realizar um estudo de caso no município de Itirapina com o objetivo de analisar a natureza e as conseqüências de parcerias firmadas entre o poder público e instituições privadas para a oferta de vagas na Educação Infantil. Tal estudo é referente ao período de 1997-2006, quando esteve em vigência o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef. A metodologia usada foi à pesquisa qualitativa, com levantamento e análise bibliográfica, documental e de dados. Considerou-se a hipótese de que o processo de municipalização do ensino fundamental tem contribuído para a ampliação de parcerias/convênios entre o poder público municipal e instituições privadas. Em Itirapina o atendimento em instituições filantrópicas já existia antes do Fundef. A ampliação de responsabilidade municipal e a escassez de recursos no período do Fundef contribuíram para a continuidade destas parcerias. Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb haverá recursos para esta etapa, porém, há dois fatores que poderão contribuir para que as parcerias continuem: a grande defasagem entre o número de matrículas existentes e a população infantil nesta faixa etária e o incentivo à política de parcerias na própria lei do Fundeb, que permite a distribuição de recursos para instituições privadas filantrópicas, comunitárias e confessionais que atendam a educação infantil na 1ª etapa.

Palavras chaves: política educacional, educação infantil, parcerias público/privada.

INTRODUÇÃO

O estudo ora apresentado é parte da pesquisa “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado”, financiado pela FAPESP e elaborado no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), que teve 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. A hipótese da referida pesquisa é a de que o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado

de São Paulo ampliou o número de parcerias/convênios¹ entre o setor público e privado nas etapas e modalidades de ensino sob responsabilidade municipal e que, tal ampliação tem gerado a terceirização de aspectos da educação municipal constituindo-se assim no principal mecanismo de privatização da educação pública no âmbito do Estado de São Paulo. (ADRIÃO, coord., 2007)

Aqui, apresentamos resultados de estudo de caso realizado no município de Itirapina, interior de São Paulo. Neste município foi realizado estudo com o objetivo de analisar a natureza e as conseqüências da parceria firmada entre o Poder Público municipal e duas instituições privadas de educação infantil.

A educação infantil, dividida em creches e pré-escolas, é realizada por instituições municipais e privadas no município de Itirapina. Não há instituições privadas stricto sensu. O atendimento em creches é realizado por duas creches filantrópicas que mantêm convênios com o Poder Público Municipal. Estas instituições filantrópicas são antigas, mas somente a partir do ano 2000 foram integradas ao sistema municipal de ensino. Além do atendimento em creches às crianças de 0 a 3 anos de idade, estas entidades, também já foram responsáveis pelo atendimento às crianças de 4 a 6 anos de idade em pré-escolas. No entanto, atualmente as duas creches filantrópicas do município fazem o atendimento apenas das crianças de 0 a 3 anos e o atendimento aos pré-escolares (4-5 anos) é realizado em duas pré-escolas municipais.

A PARCERIA PARA A OFERTA DE VAGAS EM ITIRAPINA²

A coleta de dados para o estudo de caso sobre a parceria para a oferta de vagas na educação infantil em Itirapina foi realizada no ano de 2007/08. A Secretaria Municipal de Educação tinha, naquele momento, como Dirigente Municipal de Educação uma professora com experiência de 25 anos na área. Foi professora, diretora, supervisora e dirigente

¹ Consideramos **parceria** como os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada, entendendo, como Bezerra (2008), que a expressão parceria público-privada: [...] implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade. (BEZERRA, 2008, p. 62-3)

² Informações coletadas pela aluna Edilene Souza.

municipal de educação de Itirapina no período (1997-2000) e novamente no período (2005-2008).

A administração pública municipal possui convênio com duas instituições privadas filantrópicas para o atendimento em creches. Estes convênios são firmados entre a Prefeitura de Itirapina e as instituições: o Lar Espírita da Criança _ Creche Carmo Giovanetti e Associação Promocional da Paróquia de Itirapina – APPI – Creche Menino Jesus.

A Dirigente Municipal de Educação afirmou que a decisão em firmar convênios com as instituições sem fins lucrativos para o atendimento da educação infantil foi uma decisão da Prefeitura, primeiramente porque havia uma demanda urgente que, por Lei, o município deveria atender. Porém, não havia muitos recursos destinados à educação infantil, o que tornava inviável para o Poder Público assumi-la prontamente. Também o fato de tais instituições já atenderem tradicionalmente as crianças, fazendo um trabalho social, contribuiu para a decisão. “Já havia uma estrutura pronta e, sendo assim, realizar a parceria com essas entidades seria vantajoso para a comunidade e para a Prefeitura. (MORAES, 2007)

No entanto, o histórico destas parcerias/convênios nos indica também outras justificativas para tal opção do Poder Público Municipal. A subvenção de recursos públicos a essas instituições privadas se dá há muito tempo no município. Porém, somente a partir do ano 2000, é que passaram a ser assinados convênios formais entre a Prefeitura e as creches subvencionadas. A partir de então os convênios são aprovados pela Câmara Municipal anualmente, e a instituição privada deve apresentar um Plano de Atividades e prestação de contas dos recursos recebidos. Segundo a Dirigente Municipal entrevistada, “*no período anterior a 2000, em pesquisa aos documentos municipais, não se verifica convênios com as creches, mas sim uma cooperação no sentido de oferecer merenda e funcionários municipais para trabalharem nas creches*”. (MORAES, 2007). Após 2000, os subsídios passam a ser

referentes ao valor para remuneração dos profissionais da educação que atuam nas instituições conveniadas.

Tal alteração no formato do subsídio, que deixa de ser realizado através da cessão de funcionários municipais e passa a ser realizado a partir do valor gasto pelas entidades para remunerar os profissionais por elas contratados, pode estar relacionada a limitação estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto aos gastos do Poder Público Municipal com pessoal.

Também conforme a Dirigente entrevistada, a decisão pela parceria/convênio foi da prefeitura municipal, considerando-se a falta de recursos públicos o atendimento da demanda por educação infantil.

Cabe ressaltar que, apesar de serem denominadas “creches” conveniadas, as duas instituições atendiam, até 2008, crianças de 0 a 6 anos, abrangendo o atendimento legalmente considerado de creches e pré-escolas. Após esta data as instituições conveniadas passam a atender somente as crianças de 0 a 3 anos, ou seja, as crianças que necessitam do atendimento em creches. Tal alteração pode ser decorrente da possibilidade apresentada pelo FUNDEB, de que os recursos públicos podem ser destinados a instituições sem fins lucrativos para o atendimento em creches por um período indeterminado, o que não ocorre com a mesma possibilidade para as pré-escolas, que tem um prazo limite para o recebimento de recursos públicos.

CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES PRIVADAS CONVENIADAS

Como dito anteriormente, duas são as instituições sem fins lucrativos conveniadas com o poder público municipal para a oferta de educação infantil: A “CRECHE MENINO

JESUS” e a “CRECHE CARMO GIOVANETTI”. Durante o estudo de caso foram realizadas visitas às duas instituições bem como entrevista com as responsáveis.

CRECHE MENINO JESUS

A Creche Menino Jesus é mantida pela Associação Promocional da Paróquia de Itirapina – APPI. O espaço físico da instituição é composto por salas de atendimento do berçário I, berçário II, duas turmas de maternal, rouparia, capela, cozinha e refeitório. A creche, no ano de realização da pesquisa (2008), atendia a 86 crianças com idade entre 0 a 3 anos, de segunda a sexta-feira em período integral, das 7:00h as 17:00h. A instituição contava com 11 funcionárias que atendiam as crianças sendo 1 (uma) coordenadora pedagógica, 2 (duas) professoras e 8 (oito) monitoras. As monitoras são responsáveis pelo atendimento no berçário. Já no maternal, as crianças num período ficam com as monitoras e em outro período ficam com as professoras. Os profissionais que atuam nesta creche são contratados pela instituição por meio de seleção de currículos.

A merenda é cedida pela prefeitura. No entanto, duas cozinheiras da creche complementam o que é entregue porque é preciso fazer “papinhas” para os bebês.

Conforme a coordenadora entrevistada, durante a permanência diária das crianças é realizado um trabalho pedagógico visando o desenvolvimento cognitivo, afetivo, motor e lingüístico. Todo o trabalho possui um caráter educacional. As duas professoras que atuam nesta entidade fazem o horário de trabalho pedagógico coletivo – HTPC, semanalmente, e elaboram atividades de acordo com o planejamento das creches.

As professoras são convidadas a participar de cursos de formação continuada oferecidos pela Prefeitura, mas o mesmo não acontece com as monitoras.

Como nos relata à coordenadora entrevistada, as crianças que freqüentam esta creche, em sua maioria, são provenientes de famílias em situação de vulnerabilidade. Ela também esclarece que a creche fica na vila Santa Cruz, um bairro pobre, porém, algumas das crianças que freqüentam esta creche vêm de outro bairro mais distante onde residem famílias mais carentes ainda. Elas vêm do bairro “Nova Itirapina” e se deslocam de condução cedida pela prefeitura para chegarem até a creche menino Jesus. Portanto, além do subsídio do convênio firmado entre a prefeitura e esta entidade, também o transporte e merenda para a creche é oferecido pelo Poder Público.

CRECHE CARMO GIOVANETTI

Na creche Carmo Giovanetti, também foi realizada uma visita, em julho de 2008, e entrevistada a coordenadora responsável.³

O Lar Espírita da Criança é quem mantém a Creche Carmo Giovanetti. A creche funciona em prédio próprio da entidade que é dividido em: um escritório, 4 salas de aula (2 para o maternal e 2 para o berçário), 1 sala para as crianças assistirem televisão, 1 sala onde funciona a brinquedoteca, 1 refeitório, 1 cozinha, 1 dispensa, 1 lavanderia, 1 almoxarifado, 2 banheiros (1 para cada sexo masculino e feminino) e uma ampla área de lazer. Tem capacidade para atendimento de 90 crianças. No entanto, em 2008, ano de realização da visita, a instituição estava atendendo 76 crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. O atendimento é dividido entre berçário I, berçário II e maternal. O período de atendimento é integral, das 7:00 horas às 17:00 horas.

³ Ela estava nesta função substituindo uma coordenadora afastada, desde maio de 2008.

A creche possui 1(uma) coordenadora pedagógica, 1(uma) assistente social, 1 (uma) professora e 9 (nove) monitoras. No ano de realização da pesquisa não havia nenhum profissional formado em nível superior atuando na creche. No entanto, conforme a entrevista com a coordenadora, o trabalho realizado na instituição tem um caráter educacional.

Como na instituição anterior, aqui também a coordenadora e a professora se revezam para irem aos encontros e cursos promovidos pela prefeitura. Nesta instituição, também, há o convite da Prefeitura para a coordenadora e a professora, mas as monitoras não são convidadas.

Quanto à forma de contratação do pessoal que trabalha na creche, é o mesmo processo da creche Menino Jesus - seleção de currículo e contratação pela instituição privada.

As crianças atendidas são em sua maioria carentes, ou seja, provenientes de famílias de menor poder aquisitivo, cujos pais trabalham em fábricas ou na roça.

Conforme a coordenadora entrevistada, as avaliações do trabalho na creche são realizadas pelo órgão gestor municipal, conselho municipal de assistência social e conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, mediante acompanhamento da atuação dos profissionais e através de reuniões mensais com professoras, monitoras e equipe técnica que lá trabalham.

NORMALIZAÇÃO DA PARCERIA

Neste tipo de parceria entre o Poder Público e instituições privadas sem fins lucrativos para a oferta de vagas na educação infantil o convênio é um instrumento utilizado pela Administração Pública para associar-se com entidades públicas ou privadas, que tem características próprias e “no que couber” segue as normas relativas ao processo de licitação, regidas pela Lei nº 8.666/93. Explica a autora, baseando-se em Di Pietro (2005), que a

principal característica para diferenciar convênio e contrato refere-se aos interesses. No contrato os interesses são opostos e contraditórios, e no convênio os interesses institucionais e resultados são comuns e verifica-se a mútua colaboração.

O Decreto 93.872/1986 apresenta definição para a diferenciação entre contrato e convênio, acordo ou ajuste:

Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato. (Decreto 93.872/1986, art. 48, § 1º).

Di Pietro (2005) afirma que como o convênio tem o pressuposto de mútua colaboração não se faz necessária a licitação, pois não há competição. Nos municípios da amostra não encontramos nenhum processo de licitação. A autora também ressalta que a colaboração mútua pode assumir variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis, know-how.

Em Itirapina, como vimos, atualmente, há dois termos de convênios: um é o termo de convênio entre o município de Itirapina e o Lar Espírita da Criança que mantém a “Creche Carmo Giovanetti” e o outro é o termo de convênio entre o município de Itirapina e a Associação Promocional da Paróquia de Itirapina – APPI, sociedade beneficente que mantém a Creche Menino Jesus. Estes dois convênios possuem sete cláusulas que dispõe, entre outras coisas, sobre o repasse de recursos financeiros a ser efetivado pelo poder público executivo municipal para as entidades conveniadas, mediante apresentação de plano de atividades/ensino. Como vimos a subvenção repassada às instituições conveniadas serve, exclusivamente para o pagamento do pessoal de creches, contudo, a prefeitura ainda oferece a merenda e transporte escolar.

O valor total da subvenção está em cláusula do contrato e o repasse às creches será dividido em 12 meses e realizado mensalmente. O repasse financeiro deve ser solicitado pelas entidades mensalmente e os recursos recebidos devem ser utilizados com a única finalidade de execução do plano de atividades. As entidades deverão abrir uma conta específica, unicamente para receber e movimentar o repasse financeiro e solicitarão, mediante ofício, a liberação do repasse financeiro do mês correspondente, em até 4(quatro) dias antes do efetivo pagamento, anexando cópia da folha de pagamento e guias dos encargos correspondentes.

As entidades devem efetuar a prestação de contas, anualmente, nos moldes das instruções específicas do tribunal de contas do estado de São Paulo. O prazo de vigência desses dois convênios é de um ano, podendo ser prorrogados, a critério das partes, mediante termo aditivo.

É obrigação do município examinar as prestações de contas das entidades e, quando necessário assinalar prazo para que as mesmas adotem as providências para o cumprimento das disposições estabelecidas e decorrentes dos convênios.

IMPLICAÇÕES DA PARCERIA EM RELAÇÃO AO LÓCUS DECISÓRIO DA POLÍTICA EDUCACIONAL MUNICIPAL

No que se refere à alteração no locus decisório da política educacional municipal, não há evidências de que este tipo de convênio/parceria tenha induções significativas. No entanto, o fato é que ao transferir para a instituição privada a responsabilidade pela oferta de vagas em creches, são estas instituições que ficam responsáveis pelo trabalho realizado com as crianças, pelas condições de trabalho dos docentes, por políticas de formação, pela organização do trabalho na escola, infra-estrutura, merenda, etc...

Em Itirapina, em relação à oferta educacional as crianças de 0 a 3 anos, como é a única forma de atendimento e não há creche direta, as decisões e direcionamentos ficam por conta das instituições privadas. A única forma de regulação do Poder Público em relação às creches é a aprovação do plano de atividade e a supervisão por parte das supervisoras do sistema municipal de educação.

Para Mizuki e Silveira (2009), em que pese o fato de a subvenção de recursos financeiros às instituições privadas para a oferta de vagas em educação infantil ser uma opção do poder executivo municipal, não se pode deixar de dizer que a pressão pelo atendimento, exercido institucionalmente pelo Ministério Público - MP, tem contribuído para o estabelecimento de parcerias, pois esta forma se constitui em um mecanismo mais ágil e barato. Também pode contribuir a legislação fiscal, principalmente, da Lei de Responsabilidade Fiscal que limita o gasto com pessoal da administração pública direta. (Mizuki e Silveira, 2009) Em Itirapina, de acordo com levantamento feito pela Promotora de Justiça não há qualquer registro sobre ações desenvolvidas por esta Promotoria para a defesa de vagas em educação dentro do período analisado, caracterizando a pouca atuação desta Promotoria neste íterim.

IMPLICAÇÕES DA PARCERIA PARA A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA REDE MUNICIPAL

Neste item o objetivo foi identificar se a implantação da parceria trouxe alterações na organização administrativa e no quadro de funcionários das redes municipais. Para tanto, considerou-se a criação/implantação de novo setor ou pessoa responsável pela parceria na Secretaria Municipal de Educação, plano de carreira e número de funções docentes no período em estudo 1997-2006.

Em Itirapina não houve a criação de um setor para o acompanhamento dos convênios.

Quanto aos planos de carreira, o objetivo foi identificar se havia referências aos profissionais da educação das instituições conveniadas. No município de Itirapina, há Plano de Carreira, mas esse não faz menção aos profissionais das creches conveniadas.

Já a análise das funções docentes teve por objetivo identificar possíveis alterações entre as esferas pública e privada após a implantação da parceria/convênio. No entanto, nos dados coletados no INEP há muitas discrepâncias que impedem uma análise consistente. Ainda assim, o que se pôde perceber foi que na rede privada de municípios pequenos como Itirapina, não há funções docentes, o que pode indicar que o atendimento em creches seja realizado por monitoras.⁴

A tabela abaixo traz os dados sobre funções docentes na rede municipal e privada em creches:

Tabela 01: Número de funções docentes em creches – municipal e privada, no período 1999-2006 (Itirapina).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Privada	0	0	1	0	0	0	0	0

Fonte: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>

Em Itirapina, como visto anteriormente, não há creches diretas no município. A tabela evidencia que as creches conveniadas – única opção no município -, não possuíam professores e trabalhavam exclusivamente com “monitores” no período analisado.

A questão da habilitação dos profissionais que atuam nas instituições e que atendem a esta demanda, principalmente, no que se refere ao atendimento nas creches conveniadas.

⁴ Monitoras são profissionais que trabalham com as crianças principalmente no que se refere aos cuidados. Não há exigência legal de formação para o magistério.

Saber da formação destes profissionais da uma idéia sobre a qualidade do atendimento prestado a estas crianças. Visto que as entidades conveniadas têm autonomia para escolher e contratar seus profissionais fica a indagação sobre até onde irá seu limite quando se trata de adequar cargos e funções a profissionais habilitados, já que utiliza recursos públicos para sua manutenção.

Conforme a Dirigente de Educação (2008) foi só a partir de 2007 que a secretaria da educação conseguiu que sua exigência fosse cumprida em relação à habilitação de coordenadores das duas creches que passariam a exercer função de pedagogos (mesmo porque deveria estar de acordo com a legislação). Hoje, além dessa exigência cumprida é necessário que junto aos monitores que cuidam das crianças no berçário (que não tem formação pedagógica), fique um professor e no maternal, as crianças ficam um período com o monitor e outro período com o professor, para que seja desenvolvido um trabalho educativo:

a entidade é quem escolhe, ela tem autonomia para fazer isto, só que ela tem que escolher dentro dos parâmetros exigidos pela secretaria na questão de habilitação profissional. Esta exigência conseguimos implantar (aos poucos), porque eles já tinham coordenador (que não era formado), e aí tinha toda àquela questão de reincidir o contrato, então, fomos com jeito. Hoje está nos moldes exigidos pela secretaria. (MORAES, 2007)

Durante a entrevista, a Dirigente Municipal relatou que a secretaria da educação de Itirapina incentiva os profissionais das creches a participarem das capacitações da rede municipal. Nas falas das dirigentes das creches entrevistadas nesta pesquisa ouviu-se que as professoras recebem o convite para participarem dos cursos promovidos pela prefeitura, porém, o mesmo não acontece com as monitoras. Vê-se, portanto, que ainda falta muito para se ter profissionais habilitados nas creches, tanto em relação à formação inicial quanto a formação continuada, visto que a maioria dos profissionais que atuam nas creches do

município são monitoras e a elas não é dada a oportunidade de participarem dos cursos oferecidos pela prefeitura.

GASTOS COM A PARCERIA

Na análise dos gastos com a parceria consideramos o formato de subsídio do Poder Público Municipal às instituições privadas conveniadas; o gasto por aluno em instituições diretas e em instituições conveniadas e o percentual gasto pelo município com as parcerias/convênios em relação ao total de gastos com a educação infantil.

No que se refere ao formato de financiamento Em Itirapina, o repasse de recursos do convênio assinado entre o Poder Público Municipal e a instituição privada conveniada, se dá a partir de um Plano de Atividades apresentado por esta última e que contenha uma planilha dos gastos que deverão ser cobertos pelo convênio. Neste município, o convênio cobre os gastos das instituições privadas com o pagamento de funcionários. Cabe ao município examinar as prestações de contas das instituições privadas conveniadas. Somente em 2000 é que foi assinado o primeiro convênio com essas características. Antes disso o que ocorria era uma cooperação da Prefeitura com a merenda e a cessão de funcionários municipais para as duas entidades filantrópicas.

Itirapina difere da tendência percebida em estudo coordenado por ADRIÃO (2009) de uma opção por repasse de recursos vinculados ao número de matrículas, considerando-se um valor por aluno.

Quanto ao comparativo de gastos municipais com creches diretas e conveniadas, em Itirapina não é possível comparar tais valores, pois o município não oferece nenhuma matrícula pública municipal. A tabela abaixo apresenta os gastos municipais por aluno nas instituições conveniadas. Os valores foram constituídos considerando-se o valor repassado

pela Prefeitura às duas instituições privadas conveniadas, dividido pelo total de alunos por elas atendidos.

Tabela 02: Valor gasto pelo poder público municipal por aluno/ano nas instituições conveniadas

	2002	2003	2004	2005	2006
Valor per/capita ano	759,01	644,83	814,17	741,29	865,38

Fonte: Souza, 2009, composto com base em valores dos convênios e número de alunos conveniados.

Quanto à porcentagem gasta pelos municípios na parceria em relação ao gasto municipal total na educação infantil,⁵ os dados evidenciam também uma multiplicidade de situações.

Em Itirapina, tivemos acesso aos dados financeiros gastos com a parceria apenas a partir de 2002, apesar da parceria/convênio ser mais antiga. Neste ano, a porcentagem gasta com a parceria em relação ao total gasto com a educação infantil no município foi de 52,28%. Em 2006 esse percentual diminuiu para 26,78%.

INDICADORES EDUCACIONAIS

Neste item a intenção foi analisar a evolução das matrículas em creches com o objetivo de identificar possíveis implicações e tendências a partir da adoção das parcerias/convênios. Para tanto, inicialmente o período considerado seria o da pesquisa – 1997-2006, no entanto, só foram encontrados dados para matrículas em creches a partir do ano de 1999.

A partir da análise das matrículas foi possível perceber que em Itirapina, ao longo do período estudado, não há uma ampliação considerável em relação à oferta educacional para a

⁵ Para a comparação foi retirado dos gastos totais com a educação infantil os gastos realizados com a parceria/convênio.

criança de 0 a 3 anos. Considerando-se que o período equivale à vigência do Fundef, a focalização de recursos no ensino fundamental e o processo de municipalização parecem ter influenciado negativamente a educação infantil.

A tabela abaixo evidencia a evolução das matrículas em creches na rede municipal, privada e conveniada no período considerado para este estudo – 1997-2006. Cabe ressaltar que as matrículas conveniadas estão contabilizadas como matrículas privadas, e coincidem, pois só há este tipo de atendimento privado no município:

Tabela 03: Matrícula em creches municipais e privadas no período de 1999-2006 – Itirapina

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0
Privada	..	123	108	125	158	150	148	142
Conveniada	..	123	108	125	158	150	148	142

Fonte: MEC/INEP/Edudata.

Legenda:.. Dados não disponíveis ou não encontrados pelo GREPPE.

Tabela 04: Número de estabelecimentos escolares municipais e privados – creches (1999-2006)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Municipal
Privada	..	2	2	2	2	2	2	2

Fonte: MEC/INEP/Edudata

Legenda:.. Dados não disponíveis.

O comparativo entre as duas tabelas e a coleta e o estudo de caso realizado no município permitem afirmar que não há no município o atendimento municipal direto à etapa de escolaridade denominada creche. Todo o atendimento é realizado por instituições privadas conveniadas.

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.

Tabela 05: Número de matrículas na Educação Infantil versus demanda – ano 2000.

Modalidade	Total de matrículas	População residente	% atendido
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.

OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A MODALIDADE OFERTA DE VAGAS

O município de Itirapina, como em outros municípios do estudo coordenado por Adrião (2009), possui convênios com 2 instituições privadas sem fins lucrativos. Tais convênios são antigos, anteriores ao período de vigência do Fundef. O estudo coordenado por Adrião evidenciou uma diferenciação entre os tradicionais convênios realizados entre o Poder Público Municipal e instituições privadas sem fins lucrativos e as novas parcerias que são realizadas, principalmente, com instituições privadas *stricto sensu*. Itirapina se enquadra nos convênios tradicionais.

Conforme Costa (2005), a experiência de convênios/parcerias entre prefeituras e instituições privadas para a oferta da educação infantil é marcada por contradições. 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, 2008).

Atualmente, a criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica⁶-, 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. Isto porque a Emenda Constitucional - EC nº. 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).

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

⁶ Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

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.

Novos estudos devem ser realizados acerca das implicações do Fundeb para o atendimento em instituições conveniadas de educação infantil. O caso de Piracicaba evidenciou que formas de burlar a restrição aos subsídios às instituições privadas sem fins lucrativos já vem sendo colocadas em prática, como a contabilização de matrículas de instituições conveniadas com fins lucrativos como sendo matrículas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, T. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privadas no Estado de São Paulo.** Projeto de Pesquisa (Fapesp), Mimeo, 2007.

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

BALL. S. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educ. Soc.** Campinas, vol.25 n°.89 Sept./Dec.2004.

BEZERRA E.P. **Parceria Público-Privada nos Municípios de Brotas e Pirassununga: Estratégias para a Oferta do Ensino?** 205f. Dissertação (mestre em educação) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências, Rio Claro, 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

_____. **Decreto 93. 872/1986**, Seção IV Convênios, acordos ou ajustes, art.48, § 1º

COSTA, M. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal?. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (org.). **O público e o privado na educação**. Interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005, v. , p. 13-30.

DI PIETRO, M. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

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.

MIZUKI, V. SILVEIRA, A. **Parcerias entre os municípios paulistas e a esfera privada para a oferta de vagas na educação infantil**: influência da atuação do Ministério Público local? 2009. (mimeo)

MORAES, M.G. **Itirapina**: Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Entrevista concedida a Edilene Ponte Souza.

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

SOUZA, E.P. **Estratégias Municipais para Oferta da Educação Básica**: Análise de Parceria Público Privado no Município de Itirapina. Trabalho de Conclusão de Curso, (licenciado em pedagogia), Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

SITES CONSULTADOS

<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>