ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM SÃO PAULO: ABORDANDO O SUBSÍDIO PÚBLICO AO SETOR PRIVADO

Theresa Adrião¹

FE-Unicamp/Brasil

theadriao@gmail.com

Cassia Alessandra Domiciano²

Greppe-Unicamp/Brasil

cassiale@uol.com.br

Resumo: Neste trabalho se analisam tendências de crescimento das matrículas na educação infantil, no Estado brasileiro de São Paulo, relacionando-a ao formato de financiamento da educação básica em vigor a partir da implantação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério, em 2007. Depreende-se que há um aumento no número de matrículas privadas subvencionadas pelo poder público, reafirmando tendências assinaladas em trabalhos anteriores (ADRIÃO, 2003; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006, 2009)

Palavras-chave: educação infantil; financiamento; privatização.

1. INTRODUÇÃO

O atendimento escolar à criança pequena (0 a 6 anos) no Brasil em redes e instituições governamentais foi até recentemente insuficiente ou marginal se comparada à expansão do atendimento às crianças com idade acima de sete anos. Essa situação tem sido analisada por diversos autores e de diferentes perspectivas (ARELARO 1999; BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009; CORRÊA, 2007; FARIA, 2005; KUHLMANN, Jr. 2004; PINTO, 2007; entre outros)

De um modo esquemático, a história desse atendimento no Brasil deveu-se à atuação de instituições filantrópicas ou caritativas principalmente a partir do início do Século XX reforçada pela ampliação da atuação de organizações de natureza comunitária e de governos municipais. No primeiro caso, foi determinante a presença de movimentos populares organizados, especialmente aqueles vinculados à questão da mulher ou cidadãos. Já para a ampliação da presença dos governos municipais foram decisivos o texto constitucional de 1988 e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

Pelos novos textos legais, a educação infantil passou a ser claramente um direito educacional da criança e não da mãe trabalhadora, razão pela qual as instituições passaram a ser normalizadas não mais pelos órgãos governamentais ligados à assistência social e sim

por aqueles responsáveis pela oferta educacional, conforme previsto no art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), datada de 1996. Como uma das decorrências dessa mudança, tivemos a inclusão das matrículas das creches nos Censos escolares, o que permitiu um melhor acompanhamento dos percentuais de acesso. Essa situação pode explicar o crescimento no número de matriculados pós 2000, uma vez que fora este o primeiro ano de incorporação das creches aos sistemas de ensino, conforme atesta a Tabela 1 que segue. Destaca-se que para o de 1991, não há dados oficiais.

Tabela 1 – Matrícula Total na Educação Infantil – Brasil (1991/2006)

Etapa	1991	1997	2000	2006
Creche	-	348.012	916.864	1.427.942
Pré-escola	3.628.285	4.492.012	4.421.332	5.588.153

Fonte: MEC/INEP

Nota. Ainda que tendendo à regularização, os censos indicam crianças acima de seis anos matriculadas na educação infantil, especialmente nas regiões rurais.

Limitando-nos ao atendimento às crianças de zero a seis anos ofertado de forma institucionalizada, pois são inúmeras as formas como as famílias, especialmente as mais pobres organizam-se para suprir a necessidade de cuidado da criança pequena quando da ausência do responsável, tínhamos estabelecimentos públicos e privados de educação infantil organizados em sua grande maioria em três modelos básicos: Creches – responsáveis pelo atendimento de crianças de 0 a 3 anos; Escolas/Centros de educação Infantil – atendendo crianças de 0 a 6 anos de idade ou apenas de 4 a 6 anos e o atendimento a crianças de 3 a 6 anos em estabelecimentos que oferecem, além da educação infantil, o ensino fundamental e na esfera privada também o ensino médio.

A partir de 2006, as crianças de seis anos completos integram a faixa de escolaridade obrigatória e compõem os alunos do ensino fundamental (6 aos 14 anos de idade), alterando o desenho do atendimento apenas para crianças de 0 a 5 anos. (BRASIL, 2005. Lei 11.114, de 16 de maio de 2005). Além dessa alteração, em 2007 o mecanismo de redistribuição dos recursos que financia a educação básica no Brasil, foi modificado ao ser instituído o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) (BRASIL, 2006. EC-53). Em outras palavras, a partir de 2007 encontramos alterações substanciais no padrão de oferta da educação infantil.

Este trabalho analisa as tendências de crescimento da oferta de vagas na educação infantil, no Estado brasileiro de São Paulo, relacionando-a ao formato de financiamento da educação básica em vigor a partir da implantação do Fundeb – Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica³. Conforme assinalou-se em outra oportunidade, a criação do Fundeb “deverá contribuir para a consolidação da tradição de convênios e parcerias entre o setor público e o privado na oferta de educação infantil”. (ADRIÃO; BORGHI, 2007).

Para Pinto (2007), Arelaro (2008), Borghi; Adrião (2007) as proposta de subvenção às instituições privadas previstas no Fundo pode cristalizar a opção por convênios vigentes em um número significativo de prefeituras tanto mais porque o valor repassado às instituições privadas é, na prática, inferior, ao previsto para as instituições públicas. Acreditamos que há um aumento no número de matrículas privadas subvencionadas pelo poder público, reafirmando tendência de privatização da oferta educacional assinalada em trabalhos anteriores (ADRIÃO, 2006a; ADRIÃO; BORGHI, 2007; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006, 2009).

2. O FUNDEB E A OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO AOS SEIS ANOS: IMPLICAÇÕES PARA A AÇÃO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Em trabalhos anteriores identificamos que a partir do processo de municipalização do ensino fundamental, ocorrido ao final dos anos 1990, alterou-se fortemente a responsabilidade do governo do estado de São Paulo e dos seus 645 municípios frente à garantia do direito à escola. Entre 1996 e 2006, 30,8% das matrículas no ensino fundamental passaram a ser ofertadas pelos municípios, os quais constitucionalmente deveriam também atender à educação infantil. (ADRIÃO, 2001, 2006; ARELARO, 1999; MARTINS, 2003; OLIVEIRA, C. 1999, ROSSI, 2009).

Essa **pulverização** da oferta da educação básica, termo que a nosso ver melhor caracteriza as consequências da transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais, tem sido responsável pelo surgimento de inúmeros arranjos localmente criados. Numa perspectiva otimista, tais arranjos buscam responder às demandas educacionais (por acesso e qualidade) redirecionadas para as estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos: os municípios. (ADRIÃO, 2006, p. 72)

A essa condição precária de atendimento associa-se a partir de 2007, a adoção de uma sistemática de financiamento da educação infantil que permite o repasse de recursos públicos para instituições privadas.

A lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb, consentiu a transferência de recursos a toda educação básica, incluindo as instituições conveniadas de caráter comunitário, filantrópico ou confessional conveniadas com o poder público que atendessem a educação infantil e a educação especial. À etapa de pré-escola admitiu-se o

cômputo das matrículas até o ano de 2011, já às creches não se estabeleceu prazo para o encerramento do repasse (BRASIL, 2007, Art. 8º, §1º; BRASIL, 2007a, Art. 13; §3º).

O Fundeb é composto por 20% da receita dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados – **FPE**; Fundo de Participação dos Municípios – **FPM**; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – **ICMS**; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – **IPI-Exp**; Desoneração de Exportações – (**Lei Kandir 87/96**); Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doação – **ITCMD**; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – **IPVA**; Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Municípios; Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Estados; Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – **ITR**; Complementação da União, de acordo com o valor mínimo nacional por aluno/ano, fixado para cada exercício, com diferenciações entre as modalidades e zonas (rural e urbana) (BRASIL, 2006. EC-53/06; Art.60; Inciso II). Ressalta-se que a porcentagem dos recursos que compõem o Fundo, bem como a incorporação das matrículas da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos se efetivaram gradativamente nos três primeiros anos de vigência, conforme quadro a seguir (BRASIL, 2007, Art. 31; §2º, inciso II).

Quadro 1 – Incorporação das matrículas, porcentagem de recursos destinados ao Fundeb e complementação da União.

Ano	Proporção das matrículas	Contribuição dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios		Complementação da União
		FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp, + Lei Kandir	ITCD, IPVA + ITR	
1º-2007	1/3	16,66%	6,66%	R\$ 2 bi
2º-2008	2/3	18,33%	13,33%	R\$ 3 bi
3º-2009	3/3	20%	20%	R\$ 4,5 bi
4º-2010	-	-	-	10% soma dos fundos estaduais

Fonte: Os autores com base na EC-53/2006

Do total da receita de impostos que integram o Fundo, uma proporção não inferior a 60% deve ser destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (EC-53/06; Art. 2º; Inciso XII). A distribuição do Fundeb, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, se dá entre os governos estadual e os de seus municípios. Cabe à

União complementar os recursos do Fundo sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o anualmente definido como mínimo. (BRASIL, 2007, Art. 4º).

O repasse *per capita* ocorre na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica presencial tendo como base a matrícula atualizada do Censo Educacional, considerando as ponderações aplicáveis em cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino de educação básica, conforme especificado no Quadro 2 a seguir (BRASIL, 2007, Arts. 8º, 9º e 36º).

Quadro 2 – Ponderações para cálculo do valor mínimo nacional aluno-ano Fundeb.

2008	2009
Creche pública integral = 1,10	Creche pública integral = 1,10
Creche pública parcial = 0,80	Creche pública parcial = 0,80
Creche conveniada integral = 0,95	Creche conveniada integral = 0,95
Creche conveniada parcial = 0,80	Creche conveniada parcial = 0,80
Pré-Escola pública integral = 1,15	Pré-Escola pública integral = 1,20
Pré-Escola pública parcial = 0,90	Pré-Escola pública parcial = 1,00

Fonte: as autoras com base nas Portarias Normativas do MEC nº 41/2007 e 932/2007.

Para efeito desta análise destaca-se a diferença dos coeficientes atribuídos às creches públicas e conveniadas privadas, a partir de 2008 (BRASIL, 2007a, 2007b, 2007c). Tal diferença implica um valor aluno/ano inferior ao previsto para as instituições estatais. No caso dos coeficientes das pré-escolas públicas e privadas conveniadas, não existe diferenciação prescrita nas portarias normativas do MEC o que sugere a utilização do mesmo fator para ambas. Importa destacar ainda, que de 2008 para 2009 os fatores desta etapa de escolaridade aumentaram tanto para o turno parcial, quanto para o integral, passando respectivamente de 1,15 para 1,20 e de 0,90 para 1,00.

Para identificarmos as eventuais consequências do Fundeb sobre o formato de atendimento na educação infantil, recorreremos à análise dos dados sobre a oferta desta etapa de escolaridade por meio da identificação das matrículas nas esferas públicas e privadas relacionando-as ao número de estabelecimentos responsáveis por seu oferecimento. Os dados que seguem dizem respeito ao atendimento no Brasil, Região Sudeste e no Estado de São Paulo em três momentos: ano de 1999 – último ano para que as creches públicas fossem incorporadas às estruturas educacionais; 2006 – último ano de vigência do Fundef, que

contingenciava recursos exclusivamente para o ensino fundamental, 2007 – 2009 período de vigência do atual sistema de financiamento.

Tabela 2 - Atendimento à educação infantil pelos setores público e privado: 1999-2006, 2007-2009.

Atendimento	Região	1999	2006	2007	2008	2009
Creche Pública	Brasil	539.804	917.460	1.050.295	1.143.430	1.228.838
	Região Sudeste	203.200	351.528	406.778	460.650	524.400
	São Paulo	138.443	206.617	232.928	270.220	314.654
Pré-escola Pública	Brasil	3.180.447	4.148.226	3.898.095	3.849.829	3.718.585
	Região Sudeste	1.479.703	1.708.711	1.606.221	1.592.728	1.410.572
	São Paulo	915.955	1.076.211	1.003.185	992.422	860.266
Creche Privada	Brasil	292.174	510.482	529.286	608.306	642.021
	Região Sudeste	167.512	283.190	308.084	363.604	385.979
	São Paulo	97.814	160.369	176.852	216.482	239.461
Pré-escola Privada	Brasil	1.054.831	1.439.927	1.032.192	1.117.696	1.126.416
	Região Sudeste	417.830	581.689	441.059	480.080	470.473
	São Paulo	173.677	298.832	237.032	243.970	231.917

Fonte: as autoras com base em dados do censo escolar publicados pelo MEC/INEP.

Pela Tabela 2, depreende-se que, no Brasil, houve um crescimento das matrículas tanto em creche quanto nas pré-escolas públicas e privadas de 1999 a 2006, dado que se repete para a região sudeste e Estado de São Paulo. No entanto, entre 2007 e 2009, há uma queda no número de matriculados nas pré-escolas públicas para todas as regiões em torno de 4,61%, certamente, decorrente da transferência de aluno de seis anos para o ensino fundamental a partir de 2007 e uma elevação no atendimento desta etapa de escolaridade no setor privado tanto no Brasil, quanto na região Sudeste a partir de 2008.

Se focalizarmos os dados para São Paulo (responsável em 2009 por 25,60% do atendimento em creches públicas e por 23,13% nas pré-escolas públicas do Brasil.) percebemos que no mesmo período temos um crescimento das matrículas nas creches privadas da ordem 35,40%.

Tal tendência parece rivalizar com os dados divulgados pelo Censo Escolar de 2007, pelos quais o crescimento das matrículas nas creches públicas foi da ordem de 13,7%. De acordo com Maria Inês Pestana (então diretora de estatísticas da educação básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep), um dos motivos do crescimento é a nova política de financiamento do governo federal que, deste o início do ano, incorporou a educação infantil nos repasses do Fundeb. “O censo deste ano será a base de dados para o Fundeb 2008, por isso, os municípios já estão investindo”, explicou a então diretora.

Para Pestana, o Fundeb induziria o aumento no número das vagas públicas em creches e consequentemente nas estatísticas equivalentes a este atendimento. Se isto ocorreu, conforme dados da Tabela 2, também se observa entre 2007 e 2009 (Tabela 3) o aumento das matrículas nas creches privadas em todo o Brasil, sendo que em São Paulo seu crescimento foi da ordem de 35,40% contra 35,09% no setor público. Os dados ainda indicam a retração das matrículas em pré-escola públicas.

Tabela 3 - Taxa de crescimento nas matrículas por tipo de estabelecimento e esfera administrativa (%).

Atendimento	Esfera Administrativa	1999/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2007/2009
Creche Pública	Brasil	69,96	14,48	8,87	7,47	16,99
	Região Sudeste	72,99	15,72	13,24	13,84	28,91
	São Paulo	49,24	12,73	16,01	16,44	35,09
Pré-escola Pública	Brasil	30,43	-6,03	-1,24	-3,41	- 4,61
	Região Sudeste	15,48	-6,00	-0,84	-8,29	- 9,06
	São Paulo	17,50	-6,79	-1,07	-13,32	-14,25
Creche Privada	Brasil	74,72	3,68	14,93	5,54	21,30
	Região Sudeste	69,06	8,79	18,02	6,15	25,29
	São Paulo	63,95	10,28	22,41	10,61	35,40
Pré-escola Privada	Brasil	36,51	-28,32	8,28	0,78	9,13
	Região Sudeste	39,22	-24,18	8,85	-2,00	6,67
	São Paulo	72,06	-20,68	2,93	-4,94	-2,16

Fonte: as autoras com base no Censo Escolar MEC/INEP

Destaca-se ainda a ‘explosão’ do atendimento privado tanto nas creches, quanto nas pré-escolas no primeiro ano de vigência do Fundeb (2007-2008). Ainda que seja positivo o aumento no atendimento à oferta, foram vagas privadas que mais cresceram na comparação com as vagas públicas nesse período, tendência reforçada pelo crescimento no número de estabelecimentos de ensino dessa natureza. Nesse caso, é inegável que boa parte do dinheiro público desse Fundo, tem se direcionado a estabelecimentos privados, garantindo a existência e o funcionamento dos mesmos.

Tabela 4 - Total de estabelecimentos de ensino que oferecem a educação infantil por dependência administrativa e região

Dependência administrativa/modalidade	Região	2007	2008	Taxa de crescimento 2007/2008
Creche Pública	Brasil	22.289	23.174	3,97
	Região Sudeste	6.623	7.110	7,35
	São Paulo	3.545	3.851	8,63
Pré-escola Pública	Brasil	81.042	81.078	0,04
	Região Sudeste	15.427	15.387	-0,26
	São Paulo	6.670	6.551	-1,78
Creche Privada	Brasil	16.495	17.977	8,98
	Região Sudeste	9.488	10.406	9,67
	São Paulo	5.450	5.882	7,93
Pré-escola Privada	Brasil	23.281	25.380	9,02
	Região Sudeste	10.908	11.836	8,51
	São Paulo	6.021	6.192	2,84

Fonte: as autoras com base no Censo Escolar MEC/INEP

Obs. O mesmo estabelecimento pode ofertar mais de uma etapa.

Ainda que não haja dados desagregados por dependência administrativa para o ano de 2009, as taxas relativas aos anos de 2007/2008 indicam um crescimento no número de estabelecimentos públicos e privados que ofertam creches, sendo que para o Brasil e Região Sudeste, a quantidade de equipamentos privados ultrapassam a da rede direta. Nesse sentido, é inegável o incremento ocorrido no setor privado, principalmente na etapa de creche, pós instituição do Fundeb.

3. OS MUNICÍPIOS PAULISTAS COM PARCERIA PARA OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL: *PERFORMANCE DAS MATRÍCULAS ENTRE 2007 E 2009*

Em pesquisa concluída em 2009, ressaltamos a ampliação no período de 1996 a 2006 de parcerias entre as administrações municipais e setores da iniciativa privada para a gestão e a oferta da educação básica. Mais especificamente, se tomarmos levantamento efetuado junto ao conjunto dos municípios paulistas, temos que, até 2006, em 139 vigoravam parcerias com o setor privado para oferta de vagas à educação infantil, 46 das quais estabelecidas entre 1996 e 2006 e 52 anteriormente a este período. (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009)

Entre 2007 e 2009 mais 16 municípios firmaram convênios⁴ com o setor privado para atender à educação infantil, especialmente a etapa de creche (BANCO DE DADOS GREPPE, 2010). O que significa dizer que após a instituição do Fundeb houve um aumento de 11,51% no total de parcerias existentes nessa modalidade de oferta de vagas à educação infantil.

Dos 16 municípios com parceria para oferta de vagas, levantamos as matrículas do período de 1999/2006-2009 em todos eles para averiguar o cenário da oferta educacional depois da implantação do novo Fundo.

Tabela 5 – Municípios que firmaram parceria no período de 2006 a 2009 para oferta de vagas à educação infantil de 2007 a 2009.

Municípios	Início do convênio	Atendimento	1999	2006	2007	2008	2009
Álvaro de Carvalho	2009	Creche Pública	0	121	119	70	71
		Creche Privada	0	116	129	138	117
		Pré-escola Pública	616	623	583	589	576
		Pré-escola Privada	19	208	145	149	128
Araras	2009	Creche Pública	0	1.432	1.438	1.730	1.518
		Creche Privada	0	23	248	378	356
		Pré-escola Pública	4.766	3.904	2.635	2.375	2.548
		Pré-escola Privada	236	219	243	299	373
Casa Branca	2009	Creche Pública	0	398	419	407	451
		Creche Privada	0	161	132	128	117
		Pré-escola Pública	885	917	923	960	555
		Pré-escola Privada	1.073	159	95	94	65
Embu Guaçu	2007	Creche Pública	0	335	364	489	485
		Creche Privada	0	49	36	51	62
		Pré-escola Pública	938	1.124	1.188	1.196	1.293
		Pré-escola Privada	190	421	328	349	306
Espírito Santo do Pinhal	2008	Creche Pública	0	355	423	448	391
		Creche Privada	0	98	105	130	130
		Pré-escola Pública	1.461	1.137	987	995	999
		Pré-escola Privada	361	386	292	292	242
General Salgado	2009	Creche Pública	0	29	25	36	24
		Creche Privada	0	96	72	83	91
		Pré-escola Pública	266	236	209	224	110
		Pré-escola Privada	26	19	20	16	72
Itaquaquecetuba	2007	Creche Pública	0	682	781	974	1.218
		Creche Privada	0	121	245	336	708
		Pré-escola Pública	4.068	5.581	6.428	5.835	5.642
		Pré-escola Privada	35	297	238	302	266
Jacupiranga	2007	Creche Pública	0	0	28	52	66
		Creche Privada	0	0	14	19	72
		Pré-escola Pública	0	554	522	567	362
		Pré-escola Privada	33	24	23	22	29
Lucélia	2008	Creche Pública	0	69	85	103	113
		Creche Privada	0	33	52	88	84
		Pré-escola Pública	550	614	624	432	444
		Pré-escola Privada	25	72	21	32	36
Parapuã	2009	Creche Pública	0	0	25	117	76
		Creche Privada	0	0	0	0	0
		Pré-escola Pública	147	213	198	219	166
		Pré-escola Privada	0	0	0	0	0
Pedregulho	2009	Creche Pública	0	81	81	76	115
		Creche Privada	0	159	47	68	50
		Pré-escola Pública	399	553	606	613	400

		Pré-escola Privada	9	25	22	7	0
Pedreira	2009	Creche Pública	0	282	287	373	481
		Creche Privada	0	116	65	81	250
		Pré-escola Pública	992	1.195	1.404	1.343	941
		Pré-escola Privada	33	57	155	104	55
Penápolis	2009	Creche Pública	0	993	523	688	763
		Creche Privada	0	360	172	349	377
		Pré-escola Pública	1.641	1.487	1.464	1.155	1.131
		Pré-escola Privada	192	199	230	221	215
Santa Bárbara D'Oeste	2007	Creche Pública	0	1.301	1.266	1.665	1.904
		Creche Privada	0	411	350	390	419
		Pré-escola Pública	4.301	4.855	4.816	4.923	3.922
		Pré-escola Privada	305	750	590	587	511
Santa Cruz das Palmeiras	2007	Creche Pública	0	0	0	0	0
		Creche Privada	0	135	133	106	129
		Pré-escola Pública	637	873	1.011	934	818
		Pré-escola Privada	197	115	75	170	128
Sumaré	2008	Creche Pública	0	550	704	929	956
		Creche Privada	0	327	378	380	723
		Pré-escola Pública	5.685	7.085	7.764	8.115	5.192
		Pré-escola Privada	231	494	446	476	527

Fonte: As autoras com base no Banco de Dados (2010) 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* e Inep (2010).

Os dados mostram que neste universo mantêm-se a tendência observada anteriormente para o crescimento das matrículas na educação infantil, ou seja, a partir de 2007, nas duas redes de atendimento, pública e privada. Nos municípios como Álvares Carvalho e General Salgado, o atendimento nas creches privadas ultrapassaram o da rede direta, nos demais se observa certa paridade no crescimento das matrículas para as duas redes de atendimento nas duas etapas da educação básica.

Se o Fundeb influenciou o aumento das matrículas na esfera pública, também tem agido como indutor da expansão do atendimento privado. Resta destacar também, que a partir da instituição deste modelo de financiamento, tem sido recorrente o cômputo de matrículas privadas de escolas conveniadas como constitutivas da rede pública, o que gera imprecisões nos dados oficiais de matrículas públicas e privadas disseminando a ideia equivocada de que o atendimento à educação infantil tenha se dado pela correspondente expansão da esfera pública estatal (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009; DOMICIANO, 2009).

Tabela 6 - Número de estabelecimentos municipais e privados na educação infantil nos municípios que firmaram parceria para oferta à educação infantil entre 2007 e 2009.

Municípios	Estabelecimentos	2006	2009	2006/2009
Álvaro de Carvalho	Creche Pública	0	3	+3
	Creche Privada	1	2	+1
	Pré-escola Pública	1	7	+6
	Pré-escola Privada	0	3	+3
Araras	Creche Pública	24	17	-7
	Creche Privada	2	20	+18
	Pré-escola Pública	19	18	-1
	Pré-escola Privada	4	21	+17
Casa Branca	Creche Pública	6	8	+2
	Creche Privada	3	5	+2
	Pré-escola Pública	12	12	0
	Pré-escola Privada	5	5	0
Embu Guaçu	Creche Pública	15	20	+5
	Creche Privada	5	4	-1
	Pré-escola Pública	24	28	+4
	Pré-escola Privada	7	4	-3
Espírito Santo do Pinhal	Creche Pública	8	10	+2
	Creche Privada	5	6	+1
	Pré-escola Pública	10	10	0
	Pré-escola Privada	9	8	-1
General Salgado	Creche Pública	1	2	+1
	Creche Privada	1	1	0
	Pré-escola Pública	2	3	+1
	Pré-escola Privada	1	2	+1
Itaquaquecetuba	Creche Pública	9	11	+2
	Creche Privada	5	20	+15
	Pré-escola Pública	48	35	-13
	Pré-escola Privada	6	11	+5
Jacupiranga	Creche Pública	0	1	+1
	Creche Privada	0	3	+3
	Pré-escola Pública	12	9	-3
	Pré-escola Privada	1	2	+1
Lucélia	Creche Pública	1	1	0
	Creche Privada	2	2	0
	Pré-escola Pública	4	2	-2
	Pré-escola Privada	2	3	+1
Parapuã	Creche Pública	0	2	+2
	Creche Privada	0	0	0
	Pré-escola Pública	1	1	0
	Pré-escola Privada	0	0	0
Pedregulho	Creche Pública	2	3	+1
	Creche Privada	2	2	0
	Pré-escola Pública	10	10	0
	Pré-escola Privada	1	0	-1
Pedreira	Creche Pública	2	9	+7
	Creche Privada	2	4	+2
	Pré-escola Pública	10	15	+5
	Pré-escola Privada	1	2	+1
Penápolis	Creche Pública	12	15	+3
	Creche Privada	8	6	-2
	Pré-escola Pública	19	18	-1

	Pré-escola Privada	6	6	0
Santa Bárbara D'Oeste	Creche Pública	14	17	+3
	Creche Privada	18	22	+4
	Pré-escola Pública	35	33	-2
	Pré-escola Privada	19	22	-3
Santa Cruz das Palmeiras	Creche Pública	0	0	0
	Creche Privada	4	4	0
	Pré-escola Pública	3	3	0
	Pré-escola Privada	4	4	0
Sumaré	Creche Pública	15	18	+3
	Creche Privada	12	18	+6
	Pré-escola Pública	22	23	+1
	Pré-escola Privada	13	17	+4

Fonte: Inep/Edudata/Dataescola.

Obs1. O mesmo estabelecimento pode ofertar mais de uma etapa.

Obs 2. Para o ano de 2007 não encontramos dados; referente as informações de 2009, somamos os números de equipamentos públicos privados disponibilizado pelo Inep no Dataescola.

O crescimento da oferta privada também é percebido pelo aumento no número de estabelecimentos privados entre 2007 e 2009. O total de municípios selecionados nove aumentaram o número de creches e oito de pré-escolas, cinco mantiveram os mesmos equipamentos de creche e quatro de pré-escola. Em quatro deles observa-se tanto a diminuição no número de estabelecimentos que ofertam creches, como pré-escolas privadas. Em apenas dois municípios temos a diminuição no número de estabelecimentos privados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode negar que o Fundeb avançou em alguns aspectos em relação ao Fundef. Desde de sua implantação todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento. A creche, não prevista no projeto de lei inicial, foi alvo de grande mobilização da comunidade educacional, principalmente, dos Fraldas Pintadas, fazendo com que tal etapa também fosse incluída no novo Fundo.

Entretanto, conforme estudo de Campos, Rosemberg e Ferreira (2006) grande parte do atendimento às crianças menores de sete anos consolidou-se aqui no Brasil 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 que, como se sabe, ainda não está resolvida.

Por essa razão, o formato do novo Fundo incluiu subsídios públicos também para os estabelecimentos privados sem fins lucrativos que atendem a educação infantil e educação

especial, o que para Pinto (2007) foi um duro golpe no princípio de que recursos públicos deveriam se destinar às instituições públicas.

Embora acreditamos que tal decisão devesse ser considerada por um período transitório, o ingresso das matrículas privadas passou a ser constante na etapa de creche e na educação especial (SENA, 2008), criando-se assim, um mecanismo indutor do aumento de vagas privadas subsidiadas com recursos públicos.

O financiamento por aluno, tal como o modelo brasileiro do atual 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 ‘capitanear’ 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.

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 as de creches, se generalize na esfera privada.

Nesses termos, a indicação de Senna (2008) parece confirmada, por ela:

As ponderações [previstas pelo Fundeb] são elementos para a captação de recursos, mas, segundo esse dispositivo, o gasto é livre, isto é, pode-se captar por uma etapa ou modalidade e gastar em outra. Mais do que isso, pode-se, no limite, captar determinado valor pela matrícula pública e aplicá-la na conveniada, e vice-versa. As ponderações podem até orientar, mas não vinculam os gastos. Esse dispositivo, aliás, torna totalmente inócua a regra do artigo 8º, § 5º, da referida lei, o qual prevê que as eventuais diferenças de valor por aluno/ano entre instituições públicas e privadas sejam aplicadas na infra-estrutura da rede pública.

Tal situação pode induzir municípios com pouca capacidade financeira ou com um atendimento educacional estatal frágil, a captar recursos via matrículas da rede pública e destina-los, prioritariamente, às instituições conveniadas, tendo em vista que os custos deste atendimento são, geralmente, bem inferiores aos praticados pela rede direta. O cômputo de matrículas privadas conveniadas como constitutivas da rede pública, como vem praticando alguns municípios paulistas, reforça a hipótese levantada.

Outro dado relevante a se destacar refere-se às regras instituídas pela lei 11.494/07 para que as escolas conveniadas recebam recursos do Fundeb, dentre as exigências, está a de estes estabelecimentos não terem finalidade lucrativa (BRASIL, 2007, Art. 8º), entretanto, em

alguns municípios paulistas como Piracicaba e Hortolândia, o convênio para oferta de vagas à educação infantil se efetiva, praticamente, com instituições privadas *stricto sensu*, ou seja, com escolas que visam lucro (LDB, art. 20) e, portanto, são regidas pela lógica de mercado (OLIVEIRA R., 2007).

Nestes municípios, já se sabe que os recursos do Fundeb se direcionam para as referidas instituições o que inaugura outro problema, o direcionamento de dinheiro público à instituições que visam lucro, que como se sabe é inconstitucional. Também se gera com tal situação, a inserção da educação infantil 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 (ADRIÃO; DOMICIANO, 2005; ADRIÃO, 2009; DOMICIANO, 2006, 2009).

¹ Mestre e doutora em Educação pela FEUSP e professora da FE- Unicamp.

² Mestre em Educação pela UNESP, campus de Rio Claro.

³ 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.

⁴ Os convênios são regidos pela Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993. De um modo geral, são instrumentos utilizados pelo poder público para associar-se com entidades públicas e/ou privadas, com ou sem fins lucrativos, para a consecução de objetivos determinados que pressuponham mútua colaboração entre o conveniente e o conveniado. Os convênios podem se efetivar por meio de repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, dentre outras formas (BEZERRA, 2008).

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

ADRIÃO, T. Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas conseqüências da descentralização In: **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**.1 ed.Curitiba : Editora UFPR, 2006a, p. 271-284.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel Fontes. Parcerias entre prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? Trabalho apresentado no XXXIII Simpósio Brasileiro De Política E Administração Da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro De Política E Administração Da Educação e I Colóquio Ibero-Americano De Política e Administração. Porto Alegre, 2007. Disponível em <http://www.iseure.com.br/anpae/439.pdf>.

ADRIÃO, Theresa. Os limites da descentralização da gestão educacional no Chile: Reflexões a partir de uma escola municipalizada. In: ADRIÃO, Theresa; GIL, Juca, et al. **Educação no Chile**: olhares do Brasil. São Paulo: Xam, 2009.

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.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66.

BANCO DE DADOS GREPPE (2010). Dados dos municípios paulistas com parceria. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/ib/educacao/greppe/mainmenu>>. Acesso em 25 fevereiro 2010.

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.

BORGHI, Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa; ARELARO, Lisete Regina Gomes . A relação público-privada para a oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. In: XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 2009, Vitoria. Porto Alegre: Anpae, 2009. v. 08.

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. 9.394**, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

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. Disponível em: 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.

BRASIL. **Decreto 6.253**, de 13 de novembro de 2007a. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Especifica as ponderação do Fundeb a serem seguidas em 2008. **Portaria n. 41**, de 27 de dezembro de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2009. **Portaria n. 932**, de 30 de julho de 2008.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel Morsoletto. **Creche e Pré-escola no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2006.

CORRÊA, 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

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.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. **O Programa ‘Bolsa Creche’ nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia**: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? 226 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

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.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). <http://www.inep.gov.br> – acesso em fev/2010.

KUHLMANN Jr., M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 3 ed., 2004.

MARTINS, Ângela. Uma análise da municipalização do ensino no estado de São Paulo. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 120, p. 221-238, nov. 2003

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. 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.

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>>

ROSSI, LUCILENE. Parceria com o setor privado para a oferta educacional: um estudo em 16 municípios paulistas com até 10.000 habitantes In: **III Congresso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, 2009, Buenos Aires. III Congresso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación - Reformas educativas contemporáneas: continuidad o cambio?**, 2009. Disponível em: http://www.saece.org.ar/congreso3_autor.php. Acesso em 25 fevereiro 2010.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. v. 38, n. 134, p. 319-340, mai-ago. 2008. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>