

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**SÍLVIA HELENA CHICONE**

**A participação das instituições não governamentais na gestão da  
escola pública: uma análise do Programa “Nave-Mãe” no  
município de Campinas-SP.**

**SÃO PAULO**

**2016**

**SÍLVIA HELENA CHICONE**

**A participação das instituições não governamentais na gestão da escola pública: uma análise do Programa “Nave-Mãe” no município de Campinas-SP.**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação.**

**Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.**

**Orientadora: Professora Dra. Lisete Regina Gomes Arelaro.**

**SÃO PAULO**

**2016**

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

#### Catálogo na Publicação

- 
- 372 Chicone, Sílvia Helena  
C533p A participação das instituições não governamentais na gestão da escola pública: uma análise do Programa “Nave-Mãe” no município de Campinas-SP / Sílvia Helena Chicone; orientação Lisete Regina Gomes Arelaro. São Paulo: s.n., 2016.  
246 p. ils.; graf.; tabs.; anexos; apêndices
- Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.
1. Educação infantil 2. Privatização 3. Parceria Público-Privada I. Arelaro, Lisete Regina Gomes, orient.
-

**Nome: CHICONE, Sílvia Helena**

**Título: A participação das instituições não governamentais na gestão da escola pública: uma análise do Programa “Nave-Mãe” no município de Campinas-SP.**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação.**

**Aprovado em: \_\_\_\_\_.**

**Banca examinadora:**

**Prof(a). Dr.(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_**

**Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_**

**Prof(a). Dr.(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_**

**Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_**

**Prof(a.) Dr.(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_**

**Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_**

**Aos meus amores: Júnior e Vinícius. O primeiro, solidificou o caminho percorrido até aqui, o segundo, ainda que o tenha virado às avessas, o encantou de alegria.**

## **AGRADECIMENTOS**

**À professora Lisete Arelaro pela oportunidade e confiança, sem as quais não seria possível a realização deste trabalho. Agradeço, em especial, pelo exemplo de ativista que nos contagia e fortalece na luta em defesa da escola pública, gratuita e de qualidade a todos.**

**Ao Júnior, marido e companheiro, que acompanhou e apoiou toda a trajetória da pesquisa.**

**À professora Theresa Adrião que desde a graduação contribuiu para minha formação acadêmica e profissional.**

**Ao professor Rubens pelas considerações e por aceitar compartilhar suas experiências acadêmicas na construção deste trabalho.**

**Aos meus irmãos Márcio, Júlio e Emerson, por fazerem parte da minha vida.**

**À professora Fátima de Deus, com quem dividi não só minhas angústias de diretora, mas também as minhas dúvidas com norma culta.**

**À Secretaria Municipal de Educação de Campinas e a todas as pessoas que contribuíram na coleta de dados.**

**À Jéssoni Guido pelos momentos de ajuda.**

**Ao professor e sempre diretor José Galdino, pela paciência em ouvir e ler este trabalho.**

**Às amigas Dalva e Thalita com quem pude dividir minhas aflições após as noites mal dormidas.**

**A todos os profissionais da EMEF Padre Leão Vallerié, em especial ao Hélio e à Michelle.**

**Aos estudantes secundaristas do estado de São Paulo que, neste momento histórico, nos encheram de esperanças na luta por uma educação mais igualitária.**

**Aos colegas e orientandos do grupo de estudo pelos encontros e debates.**

**Aos meus pais a quem devo a vida.**

**Ao meu filho a quem dou a vida.**

## RESUMO

CHICONE, S. H. **A participação das instituições não governamentais na gestão da escola pública: uma análise do Programa “Nave-mãe” no município de Campinas-SP.** 2016. 245f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

A presente pesquisa teve como objetivo investigar o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) instituído no município de Campinas-SP a partir de 2007, com a criação dos CEIs “Naves-Mães”. Essas unidades educacionais pertencem à Secretaria Municipal de Educação, mas a sua gestão é realizada por instituições privadas sem fins lucrativos a partir de parcerias instituídas com o poder público municipal. Desde que o Programa foi lançado, a utilização do convênio como instrumento jurídico utilizado para a transferência de recursos às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos tem sido a principal opção dos dirigentes locais para a ampliação do atendimento às crianças de zero a 5 anos. Procuramos compreender as características e as consequências do Programa para a oferta da educação infantil no município, à luz das recentes transformações no papel do Estado num contexto de ajustes neoliberais e utilizando-se da Terceira Via. Para subsidiar essa análise, além do levantamento teórico concernente ao tema da pesquisa, realizamos análise documental e entrevistas semi-estruturadas. Concluímos, entre outras coisas, que, intrínseco ao processo de privatização da educação infantil em Campinas, estão os baixos salários pagos aos profissionais que atuam nos CEIs “Naves-Mães”, as salas superlotadas e, principalmente, o interesse de algumas instituições em firmarem parceria com a PMC.

**Palavras Chave: Educação Infantil, Privatização, Parceria Público-Privado**



## **ABSTRACT**

**CHICONE, S. H. The participation of non-governmental institutions in the management of public schools: an analysis of the “Mothership” in Campinas-SP, Brazil. 2016. 245f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.**

This study is an attempt to investigate the Special Childhood Education Program (“Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI)”) implemented in the municipality of Campinas-SP, Brazil, starting in 2007, through the creation of CEIs Motherships (“CEIs Naves-mães”). These educational units belong to the local educational authority (SME), but are managed by non-profit private institutions through partnerships developed in conjunction with the municipality. Since its inception, its utilization as a legal instrument used towards the transfer of resources to non-profit entities of civil society has been the main option available to local managers to amplify service to children ages 0 to 5. We seek to understand the characteristics and consequences of the Program to the offering of childhood education in the municipality, in light of the recent transformations in the role of the state in a context of neoliberal adjustments and reliance on the Third Sector. To substantiate our analysis, in addition to doing a literature review on the subject at hand, we have conducted documental analyses and semi-structured interviews. We find that the low wages paid to the professionals who work at the CEIs Motherships, the overcrowded classrooms, and, mainly, the interest of certain institutions in developing partnerships with the Campinas City Hall, among other things, are intrinsically related to the process of privatization of childhood education in the municipality of Campinas.

**Keywords: Childhood Education, Privatization, Public-Private Partnerships, Motherships**

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organização político-administrativa de Campinas (2001- 2014)....	86
Quadro 2 – Despesas que podem e que não podem ser custeadas com os recursos advindos da SME – Campinas.....	141
Quadro 3 – Equipe gestora e administrativa dos CEIs “Naves-Mães” com até 350 alunos .....	143
Quadro 4 – Equipe gestora e administrativa dos CEIs “Naves-Mães” a partir de 350 alunos.....	144
Quadro 5 – Atividades desenvolvidas pelas entidades co-gestoras e data de abertura junto à Secretaria da Receita Federal.....	166
Quadro 6 – Convênios firmados para a gestão dos CEIs “Naves-Mães” (2008 a 2014).....	169
Quadro 7 – Custo das construções em R\$ corrigidos para dez/2014 dos CEIs “Naves-Mães” em funcionamento em 2014 .....	177
Quadro 8 – Critérios para o preenchimento das vagas nos cursos oferecidos pela SME (2008 – 2013).....	188

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Produto interno Bruto – Campinas (2012).....	81
Gráfico 2 – Evolução do IDHM- Campinas (1991-2010).....	82
Gráfico 3 – Distribuição das matrículas nos CEIS “Nave-Mãe” por NAED (2014).....	94

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Campinas .....	81
Figura 2 – Distribuição dos CEIs “Naves-Mães” no município de Campinas (2014).....	148
Figura 3 – Vista aérea da “Nave-Mãe”.....	149
Figura 4 – Área externa da “Nave-Mãe.....	150

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores gerais do município de Campinas.....	83
Tabela 2 – Jornada de trabalho dos docentes da PMC.....	91
Tabela 3 – Distribuição das escolas de ensino fundamental, por região, no município de Campinas (ano 2014).....	93
Tabela 4 – Número de escolas de educação infantil, por região, no município de Campinas (ano 2014).....	93
Tabela 5 – Número de matrículas no ensino fundamental no Brasil por dependência administrativa (2001-2014).....	95
Tabela 6 – Número de matrículas no ensino fundamental no estado de São Paulo por dependência administrativa (2001-2014).....	96
Tabela 7– Número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental por dependência administrativa - Campinas (2001-2014).....	98
Tabela 8 – Número de matrículas nos anos finais do ensino fundamental por dependência administrativa - Campinas (2001 a 2014).....	100
Tabela 9 – Matrículas na EJA no ensino fundamental em Campinas por dependência administrativa (2001 a 2014).....	101
Tabela 10 – População residente por grupos de idade em 2000 e 2010.....	102
Tabela 11 – Matrículas na educação infantil por dependência administrativa em Campinas ( 2001 a 2014).....	117
Tabela 12 – Matrículas na rede direta e indireta de educação infantil em Campinas (2004 a 2014).....	121
Tabela 13 – Matrículas por Agrupamentos nos CEIs “Naves-Mães” em Campinas (2008 a 2014).....	123
Tabela 14 – Matrículas por Agrupamentos nas EMEIS e CEMEIs em	

Campinas (2008 a 2014).....	123
Tabela 15 – Número de estabelecimentos que ofertam a educação infantil pela via direta e pela via indireta em Campinas (2008 a 2014).....	124
Tabela 16 – Número de estabelecimentos de educação infantil em Campinas por capacidade de atendimento (2014) .....	125
Tabela 17 – Matrículas na educação infantil em Campinas por modalidade de atendimento (2004 a 2014).....	126
Tabela 18 – Despesas com educação básica no município de Campinas por subfunções em R\$ corrigidos para dez/2014 (2001 a 2014).....	128
Tabela 19 – Receita de impostos e transferências vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em R\$ corrigidos para dez/2014-Campinas (2001 a 2014).....	131
Tabela 20 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em R\$ corrigidos para dez/2014 - Campinas (2005 a 2014).....	133
Tabela 21 – Receita destinada e recebida do FUNDEB em R\$ corrigidos para dez/2014- Campinas (2006-2014).....	134
Tabela 22 – Valor per capita mensal nominal em R\$ destinado às instituições cogestoras (2008 a 2014).....	158
Tabela 23 – Valor per capita mensal destinado às instituições cogestoras em R\$ com valores corrigidos para dez/2014 (2008 a 2014).....	158
Tabela 24 – Gasto aluno/ano da “Nave- Mãe” em relação aos valores estimados pelo FUNDEB em R\$ nominais – escolas com até 350 alunos (2008 a 2014).....	162
Tabela 25 – Gasto aluno/ano da “Nave-Mãe” em relação aos valores estimados pelo FUNDEB em R\$ nominais – escolas com mais de 350 alunos (2008 a 2014).....	162
Tabela 26 – Valor anual transferido à Nave-Mãe X estimativa do valor	

recebido do FUNDEB (escola pública) (2014).....	164
Tabela 27 – Valores repassados às instituições gestoras por unidade educacional em R\$ corrigidos para dez/2014 (2008 a 2014).....	173
Tabela 28 – Valores repassados às entidades conveniadas e às “Naves-Mães” em R\$ corrigidos para dez/2014 (2008 a 2014).....	176
Tabela 29 – Valores transferidos pela União à PMC pelo Programa PROINFÂNCIA em R\$ corrigidos para dez/2014 (2007-2014) .....	179
Tabela 30 - Número de professores e monitores que atuam nos CEIs “Naves-Mães” (2014).....	181
Tabela 31 – Número de matrículas por faixa etária nas “Naves-mães” (Junho/2014) .....	183
Tabela 32 – Unidades escolares geridas pela SME com mais de 30 alunos por turmas (2014).....	185
Tabela 33 – Número de EMEIs e CEMEIs por capacidade de atendimento das turmas (ano 2014).....	186
Tabela 34 – Reajustes no piso salarial dos professores das “Naves-mães”.....	190
Tabela 35 – Salários do CEI “Nave-mãe” Antonio V. de Oliveira em R\$ nominais (maio/2012) .....	193
Tabela 36 – Remunerações da CEMEI Aurora Santoro mantida pela Prefeitura de Campinas em R\$ nominais (maio/2012).....	194

## LISTA DE ABREVIATURAS

AG	Agrupamento
ANA	Associação Nazarena Assistencial Beneficente
CEFORTEPE	Centro de Formação Tecnologia e Pesquisa Educacional
CEI	Centro Educação Infantil
CEMEFEJA	Centro Municipal de Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNDT	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas
CF	Constituição Federal
CGDC	Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade
CI	Centro Infantil
CHP	Carga Horária Pedagógica
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CRC	Certificado de Registro Cadastral
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNCr	Departamento Nacional da Criança
EC	Emenda Constitucional
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEJA	Escola Municipal de Educação de Jovens e Adultos
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
ENAD	Escola Nacional de Administração Pública
EP	Escola Parque
FDA	Fundação Douglas Andreani
FEAC	Federação das Entidades Assistenciais de Campinas
FECAMP	Fundação de Economia de Campinas
FGV	Fundação Getulio Vargas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINBRA	Finanças Públicas dos Municípios
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUMEC	Fundação Municipal para a Educação Comunitária
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
HP	Horas-Projeto
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPAI	Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI/EXP	Imposto sobre Produto Industrializado para Exportação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
MEC	Ministério da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MP	Ministério Público
NAED	Núcleo de Ação Educativa Descentralizada
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Utilidade Pública
OSSJB	Obra Social São João Bosco
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PAEEI	Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEB	Professor de Educação Básica
PI	Parque Infantil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSECD	Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RH	Recursos Humanos
PMC	Prefeitura Municipal de Campinas
RMC	Região Metropolitana de Campinas
SANASA	Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEE/SP	Secretaria de Estado da Educação de São Paulo
SINPRO	Sindicato dos Professores da Rede Privada de Ensino
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCE	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TDA	Trabalho Docente com Aluno

TDC	Trabalho Docente Coletivo
TDF	Trabalho Docente de Formação
TDI	Trabalho Docente Individual
TDEP	Trabalho Docente entre Pares
TDPA	Trabalho Docente de Preparação de Aulas
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundos das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	20
<b>Capítulo I - REFORMA DO ESTADO, NOVA GESTÃO PÚBLICA E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO</b> .....	28
1.1 O papel do Estado frente às crises do capitalismo.....	28
1.2 A reforma do Estado brasileiro a partir dos anos 90.....	39
1.3 Parcerias público-privadas na educação brasileira: implicações do processo de reforma do Estado.....	45
<b>Capítulo II - BREVE HISTÓRICO DO ATENDIMENTO À CRIANÇA PEQUENA NO BRASIL</b> .....	55
2.1 A origem das escolas de educação infantil no contexto internacional.....	55
2.2 Trajetória da educação infantil no Brasil: as primeiras experiências de creche e pré-escola .....	58
2.3 A educação infantil pós CF 88: quando a educação se torna um direito no Brasil.....	66
2.4 Políticas atuais de educação infantil: a reprodução do convênio como principal estratégia.....	74
<b>Capítulo III - A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS: O PROGRAMA “NAVE-MÃE”</b> .....	79
3.1 Caracterização do município.....	79
3.1.1 Cenário político municipal no período de 2001 a 2014 .....	83
3.2 Quadro geral da organização da educação no município de Campinas...	86
3.3 A oferta do ensino fundamental em Campinas no período de 2001 a 2014 ...	94
3.4 A oferta da educação infantil em Campinas.....	103
3.4.1 Breve histórico da educação infantil em Campinas.....	103

3.4.2 O processo de transferência das creches para a Secretaria Municipal de Educação – Entrevistando o ex-secretário e professor Newton Bryan.....	112
3.4.3 O atendimento da educação infantil no período de 2001 a 2014.....	117
3.5 Recursos financeiros aplicados na educação básica pelo município de Campinas no período de 2001 a 2014 .....	127
3.6 O Programa “Nave-Mãe” no município de Campinas.....	135
3.6.1 Aspectos legais do Programa “Nave-Mãe” .....	135
3.6.2 Origem do Programa “Nave-Mãe” no município de Campinas.....	145
3.6.3 A pedagogia dos sentidos.....	152
3.6.4 Aspectos financeiros do Programa “Nave-mãe” .....	157
3.6.5 Os Centros de Educação Infantil “Nave-Mãe”: capacidade de atendimento, salários e formação dos professores.....	180
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>198</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>204</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>218</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>225</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como objetivo investigar o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) instituído no município de Campinas – SP a partir de 2007. Esse Programa criou as unidades de educação infantil da Secretaria Municipal de Educação, denominadas de Centros de Educação Infantil “Naves-Mães” (CEIs “Naves-Mães”), cuja gestão se dá por meio de parcerias com instituições de direito privado sem fins lucrativos.

Essas escolas compõem a rede indireta de educação infantil no município e, desde a sua criação, têm se configurado como a principal alternativa de expansão do atendimento às crianças de zero a 5 anos. Em 2014, já existiam 16 escolas dessa natureza, cuja capacidade de atendimento girava em torno de 500 crianças por unidade.

Nossa intenção foi analisar as características e as consequências do Programa “Nave-Mãe” para o atendimento à educação infantil em Campinas. Assim, levantamos a hipótese de que esse novo formato de atendimento se configura como uma nova política para transferência de recursos públicos a unidades privadas, com o objetivo de expandir a oferta de vagas na educação infantil, baseada no pressuposto de que tal parceria se constitui como um caso exemplar na reconfiguração da relação entre Estado e sociedade civil num contexto de ajustes neoliberais e da Terceira Via.

As políticas de reforma do Estado, aprofundadas na América Latina a partir dos anos de 1990 (BORÓN, 2003), trouxeram consequências para as políticas sociais, cuja execução tem sido fomentada via o incremento de parcerias com instituições privadas, que vem ganhando cada vez mais novos espaços nas agendas de programas de governos dos mais variados partidos políticos (ADRIÃO et al. 2012).

Para caracterizar o cenário educacional definimos como recorte temporal a série histórica entre os anos de 2001 a 2014, que abrange tanto um período anterior à implantação do Programa quanto um momento posterior. Esse recorte possibilitou investigarmos também as implicações que a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, em 2006, trouxe para a educação básica no município. Assim, uma segunda hipótese levantada neste trabalho foi a de que a instituição da política de fundo

aliada à necessidade de ampliação da educação infantil como responsabilidade exclusiva dos municípios podem estar transformando o desenho da oferta da educação básica em Campinas-SP.

O mesmo período foi delineado para caracterizar o cenário político do município investigado, percurso que abrange desde um momento anterior à criação do Programa, sob o mandato dos prefeitos Antônio da Costa (Toninho) e Izalene Tiene (PT), sua implantação quando Hélio de Oliveira Santos (PDT) assumiu a prefeitura, perpassando pelos mandatos subsequentes de Demétrio Vilagra (PT), Pedro Serafim (PDT) e Jonas Donizette (PSB) que deram continuidade ao Programa.

A intersecção entre as esferas pública e privada deve ser entendida como parte constitutiva do processo de reforma do Estado brasileiro (PERONI, 2010) delineada no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE), elaborado durante o primeiro mandato do governo FHC (PEREIRA, 1998).

Desde então, parece que a opção assumida por dirigentes governamentais no Brasil tem sido a adoção de novos paradigmas que têm se distanciado da identificação de bem público como aquele oferecido de forma direta pelo Estado. A educação também tem se configurado como um terreno fértil para a implantação de políticas de transferência para o setor privado, ainda que não tenha sido realizada a transferência direta da propriedade pública para a esfera privada.

Esse modelo privatista tem-se expandido em detrimento da oferta do ensino público estatal, muitas vezes, através da subvenção de vagas em instituições privadas, inclusive com fins lucrativos (DOMICIANO, 2009). No caso do presente estudo, as escolas pertencem à Secretaria Municipal de Educação de Campinas, mas a gestão é realizada por meio de parceria com instituições do terceiro setor, que recebem um valor per capita por cada matrícula realizada. A entidade é responsável pela contratação de todos os funcionários que prestam serviços nestas unidades, bem como pelo trabalho pedagógico desenvolvido nesses espaços (CAMPINAS; 2007c, 2007d; CAMPINAS, 2012).

Nos últimos anos esse tema tem se tornado objeto de estudo de diversos pesquisadores como Adrião, Peroni e Arelaro, dentre outros autores, o que tem ampliado o debate sobre a relação público-privada na educação e sobre o papel do Estado no provimento deste direito social. Mediante os trabalhos realizados por esses pesquisadores podemos conhecer algumas estratégias adotadas por

governos municipais no que concerne à expansão da educação infantil através de acordos com entidades privadas, à semelhança do que vem ocorrendo no município de Campinas.

O termo “parceria público-privada” adotado neste trabalho diz respeito a todos os acordos, formalmente estabelecidos, entre o poder público e a iniciativa privada. Optamos por distingui-los de acordo com a natureza jurídico-administrativa, de modo que o público compreende as entidades jurídicas de direito público, e o privado, as entidades jurídicas de direito privado. A intersecção entre essas duas esferas administrativas é, ainda, entendida por Bezerra, como “a 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”. (2008, p. 62-63).

Dentre as diversas modalidades de parceria presentes na legislação brasileira apresentadas por Di Pietro (2011) e discutidas no capítulo 1 desta Dissertação, o caso em estudo utiliza-se do convênio como instrumento para associar-se com as entidades privadas, cuja caracterização também se constituiu como parte do objeto de pesquisa.

Paralelamente às estratégias de reformulação do papel do Estado no Brasil, observamos um processo de aprofundamento das demandas por educação, em especial a infantil, cujo acesso, historicamente negado às populações de baixa renda, tem se tornado alvo de reivindicação de movimentos sociais e da atuação do Ministério Público (MP) que tem agido em defesa dos direitos da criança de zero a 5 anos (ARELARO, 2008).

A entrada das mulheres na força de trabalho, em decorrência do processo de industrialização e urbanização no Brasil, fez com que o atendimento à infância no país se estabelecesse como prioridade nacional. Os avanços das pesquisas no campo da educação que enfatizavam as vantagens sociais do atendimento à criança da primeira infância também contribuíram para que a educação infantil se tornasse bandeira de inúmeros movimentos sociais (ARELARO, 2008).

Frente a esse contexto, os municípios foram cada vez mais pressionados a atender suas demandas, que aumentaram a partir dos anos 90, em consequência do processo de descentralização que proporcionou um aumento significativo de responsabilidades por parte desses entes federados, que, só no campo da

educação, passaram a atender a educação infantil, o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos (ADRIÃO, 2009; ADRIÃO et al., 2012).

Aliadas às reivindicações populares e à atuação do MP, somam-se, ainda, os incentivos advindos do processo de reformulação do papel do Estado, os quais se consolidaram em atos legais que estabeleceram claras restrições ao crescimento do aparelho estatal e colaboraram para uma alteração no formato de financiamento adotado para a ampliação da oferta de vagas na educação infantil. Entre eles, merece destaque a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a EC nº 53/2006 que instituiu o FUNDEB (ARELARO, 2007, 2008; ADRIÃO e BEZERRA, 2013).

A primeira introduziu entre outras coisas, o conceito de “público não estatal” como sinônimo de interesses públicos, autorizando e incentivando propostas de contratos de gestão público-privada. A segunda limitou em 60% os gastos com pessoal da administração pública o que provocou congelamento dos serviços sociais desenvolvidos pelo Estado e impulsionou intenso processo de terceirização dos serviços públicos. A terceira permitiu a inclusão das matrículas realizadas pelas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o Poder Público, no cálculo das matrículas efetivadas na educação infantil dos municípios para fins de repasse do Fundo, configurando-se num estímulo à manutenção e ampliação da oferta via parcerias e convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que passaram a utilizar os recursos públicos em percentuais cada vez mais elevados (ARELARO, 2008).

É verdade também que a relação entre o público e o privado na educação infantil no Brasil tem raízes históricas. As primeiras instituições dedicadas às crianças da primeira infância foram criadas pela iniciativa privada que por muito tempo agiu como protagonista na efetivação da sua oferta. O conveniamento entre o poder público e as entidades sem fins lucrativos faz parte da trajetória histórica percorrida pela educação infantil brasileira, cuja opção política foi intensificada a partir das décadas de 1960 e 70, sobretudo na faixa etária de zero a 3 anos de idade, quando se optou por uma ampliação a baixo custo (ROSEMBERG, 1992; CAMPOS, M., 1988). Aos antigos convênios somam-se os inúmeros arranjos político-institucionais decorrentes das propostas de reformulação do Estado brasileiro. O Programa “Nave-Mãe” configura-se num caso exemplar de política pública em que se privilegia o aumento da oferta por meio de parceria com as



instituições de direito privado sem fins lucrativos. Nesse sentido, acreditamos que esse tipo de estratégia se estabeleça como um mecanismo de privatização da educação infantil no município de Campinas.

Neste trabalho adotamos o conceito amplo de privatização elaborado por Di Pietro (2011, p. 8) “o qual implica todas as técnicas possíveis, já aplicadas ou ainda a serem criadas, com o mesmo objetivo, o de reduzir a atuação do Estado e o de prestigiar a iniciativa privada”.

Esta pesquisa constitui um estudo de caso, na qual foi utilizado o método qualitativo, que, segundo André (2013), não se trata de um método em si, mas de um tipo de conhecimento que se caracteriza pela escolha do objeto a ser estudado. Segundo a autora, o conhecimento por ele produzido é diferente dos outros tipos de pesquisa, porque é mais concreto, mais contextualizado. De modo geral, os estudos de caso em educação, segundo a autora, apresentam dois traços em comum: a) o caso tem uma particularidade que merece ser investigada; e b) o estudo deve considerar a multiplicidade de aspectos que caracteriza o caso, o que vai requerer o uso de diversos procedimentos metodológicos para se desenvolver em profundidade.

A pesquisa envolveu três momentos distintos. Inicialmente, buscamos, a partir de dados secundários, caracterizar o perfil do município investigado, considerando as características socioeconômicas, populacionais e a organização político-administrativa. Analisamos também a organização educacional de Campinas; os gastos públicos municipais com a educação básica; as taxas de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental; as leis, decretos e documentos que regulamentam e norteiam o Programa; os valores repassados às instituições parceiras; os valores gastos com a construção dessas escolas; os salários pagos aos profissionais que trabalham nessas unidades; as atividades desenvolvidas pelas entidades que firmaram convênio com a Prefeitura.

Para tanto fizemos uso de pesquisa documental, o que para Godoy (1995) se constitui em uma rica fonte de dados, na qual se examinam materiais de natureza diversa que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares. Os documentos foram obtidos em sites oficiais dos governos, federal e municipal, além de visita in loco à Secretaria Municipal da Educação (SME). Entre os sites consultados estão: do Ministério da Educação (MEC), da Secretaria do Tesouro

Nacional (STN), da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), da Secretaria da Receita Federal, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros.

Num segundo momento, a partir de contato telefônico com os responsáveis pelas “Naves-Mães”, delineamos, ainda que de forma precária, a partir de dados primários obtidos junto às escolas, o atendimento oferecido por essas unidades. Na ocasião, conversamos com diretores, vice-diretores, orientadores pedagógicos, entre outros, os quais nos forneceram as seguintes informações: número de professores e monitores que trabalhavam na unidade escolar, nível de escolaridade dos professores e quantidade de professores que dobram a sua jornada. Duas unidades não disponibilizaram as informações e, em outras duas, os dados foram obtidos por meio de visita à unidade escolar. Nas demais instituições todas as informações foram gentilmente cedidas.

Por fim, num terceiro momento, foram realizadas entrevistas semi-dirigidas feitas, na sua maioria, pessoalmente pela pesquisadora. As exceções couberam a um dos ex-secretários de educação professor Graciliano de Oliveira<sup>1</sup> e ao representante do Sindicato dos Professores da Rede Privada (SINPRO) que preferiram que os roteiros fossem enviados por e-mail. Com a permissão dos entrevistados, todas as entrevistas foram gravadas, visando melhor aproveitamento de seu conteúdo e preservando-se as condições dispostas no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Após a gravação, as entrevistas foram transcritas e analisadas. A construção dos roteiros baseou-se na análise preliminar dos documentos reguladores, no qual buscamos elementos para compor a entrevista.

No ano de 2014, além do ex-secretário de educação, foram também entrevistadas: uma supervisora de ensino da SME, uma coordenadora pedagógica que atuou em uma “Nave-Mãe” logo que o Programa foi implantado e uma professora que, na ocasião, também trabalhava numa unidade gerida por meio de parceria. Nosso intuito foi compreender as intenções da prefeitura em ofertar esse tipo de atendimento, bem como trazer novos elementos para caracterizar o

---

<sup>1</sup> Vale lembrar que durante os dois mandatos consecutivos do prefeito Hélio Santos foram nomeados 4 secretários de educação: Hermano de Medeiros Ferreira Tavares, Graciliano de Oliveira Neto, José Tadeu Jorge e Márcio Rogério Silveira de Andrade. Tentamos contato para a realização da entrevista com os três primeiros, mas eles foram inválidos.

Programa, por isso optamos pela entrevista com o secretário de educação que atuou na gestão do ex-prefeito Hélio de Oliveira Santos (gestão 2005-2011). Os demais sujeitos trabalhavam em unidades educacionais diferentes e foram escolhidos de forma aleatória, a partir da sua disponibilidade em participar da pesquisa.

Já em 2015, foram realizadas mais três entrevistas por sugestão da Banca de Qualificação: o ex-secretário de educação, professor Doutor Newton Bryan, gestão 1989-1992, cujo pioneirismo em incorporar as creches, em 1990, junto à Secretaria de Educação, representou um contraponto ao processo de privatização da educação infantil; um representante do SINPRO, já que os professores das “Naves-Mães” são vinculados a esse sindicato; uma mãe de aluno para que pudéssemos ter uma ideia da expectativa da comunidade para com o trabalho desenvolvido nessas instituições.

Com exceção dos secretários de educação, todas as identidades dos entrevistados foram preservadas, portanto os nomes que aparecem no decorrer deste trabalho são fictícios.

A Dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No capítulo I denominado - **Reforma do estado, nova gestão pública e as parcerias público-privadas na educação** - discutimos a redefinição da relação público-privada no contexto de Reforma do Estado e de ajustes neoliberais e da Terceira Via, bem como o quanto esse processo incidiu na realidade brasileira. Finalizamos esse assunto discutindo a reforma administrativa como um dos eixos da reforma do Estado e apontando os diversos formatos de parcerias possíveis, atualmente, de serem efetivados entre o poder público e a iniciativa privada no que concerne os serviços sociais, nos quais se insere a educação.

No capítulo II - **Breve histórico do atendimento à criança pequena no Brasil** – resgatamos a história da educação infantil (EI) no contexto internacional e nacional, focando os aspectos relativos à participação dos setores público e privado na oferta dessa etapa de ensino. Discutimos a EI enquanto direito instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF 88) e finalizamos debatendo as políticas atuais de conveniamento que, de certa forma, representam um retrocesso em relação às garantias advindas dos movimentos sociais da década de 1980.

No capítulo III - **A educação infantil no município de Campinas** - discutimos a implantação do Programa “Nave-Mãe” enquanto modelo de parceria público-privada adotado como política de expansão do atendimento à criança de

zero a 5 anos. Iniciamos apresentando o perfil do município com dados econômicos, sociais, políticos e educacionais. Retomamos a história da educação infantil pública no município, desde a criação das primeiras instituições até o contexto atual. Discorreremos sobre a legislação que criou o Programa e as normas posteriores que o regulamentaram. Analisamos também os recursos financeiros utilizados pela prefeitura com as “Naves-Mães”, a capacidade de atendimento dessas escolas, a formação continuada oferecida aos professores e as condições salariais desses profissionais.

## **Capítulo I - REFORMA DO ESTADO, NOVA GESTÃO PÚBLICA E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO.**

### **1.1 O papel do Estado frente às crises do capitalismo**

A crise de 1929 colocou em xeque o liberalismo econômico e transformou a natureza do Estado, bem como suas relações com a economia e com as sociedades capitalistas avançadas. Também conhecida como Grande Depressão, esse fenômeno contribuiu para a constituição dos sistemas de bem-estar e proteção social. Os prejuízos causados pela estagnação que se estendeu por toda a década de 30 permitiram que as ideias keynesianas avançassem e abrissem caminhos para a presença de um Estado intervencionista. Segundo Harvey (2011, p.124), “foi preciso o choque da depressão selvagem e do colapso do capitalismo na década de 30 para que as sociedades capitalistas chegassem a alguma nova concepção da forma e do uso dos poderes do Estado”.

Expressa na obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, as ideias do economista John Maynard Keynes fundamentavam-se no pressuposto de que a regulação econômica por parte do Estado deveria estimular o crescimento da produção e do consumo em massa e garantir o pleno emprego e isso asseguraria o crescimento econômico dos países no pós-guerra. “O problema, tal como via um economista como Keynes, era chegar a um conjunto de estratégias administrativas científicas e poderes estatais que estabilizassem o capitalismo”. (HARVEY, 2011, p. 124).

Keynes era contrário à ideia de autorregulação da economia capitalista, cujo mercado era entendido como um mecanismo natural de regulação das relações econômicas. Para ele, a esfera estatal deveria reestabelecer o seu equilíbrio por meio de uma política intervencionista com o intuito de diminuir o desemprego e estimular a capacidade de compra de bens e serviços no mercado. Nesse contexto o Estado deveria se responsabilizar por uma dupla função: ao mesmo tempo em que regularia os mecanismos do mercado de trabalho e as relações capitalistas de produção, deveria também proporcionar serviços e benefícios aos trabalhadores, o que incluía o incremento de políticas sociais, como educação, saúde e previdência (HARVEY, 2011).

As políticas keynessianas aliadas ao modo de produção fordista conseguiram reorganizar as economias dos países de capitalismo avançado, diminuindo o impacto das crises e contribuíram para a mais longa expansão do capital. Por aproximadamente três décadas, desde o fim da II Guerra Mundial, o capital foi capaz de expandir-se e intensificou sua reprodução, apresentando um crescimento econômico constante sem precedentes na história. “Ao longo desse período, o capitalismo nos países capitalistas avançados alcançou taxas fortes e relativamente estáveis de crescimento econômico”. (HARVEY, 2011, p.125).

Esse longo período de expansão do pós- guerra, que ficou conhecido como “anos dourados do capitalismo”, foi, segundo Mandel (1990), essencial para a efetivação da terceira revolução tecnológica, pois o crescimento acelerado desse período, que vai dos anos 1940 ao fim dos 1960, proporcionou uma elevação da taxa de mais-valia e, conseqüentemente, da taxa de lucro, o que levou a uma acumulação acentuada de capitais.

Para Mandel (1990), o capitalismo, entretanto, apresenta um desenvolvimento cíclico caracterizado por períodos de expansão seguidos de período de recessão. Para o autor, as crises não são nem o resultado do acaso nem o produto de fatores endógenos, elas são inerentes ao próprio processo de produção do capital: “as leis internas do modo de produção capitalista é a razão para a inevitabilidade das oscilações conjunturais do capitalismo”. (MANDEL, 1982, p. 75).

A própria história do capitalismo mostra que as crises de superprodução, como a grande depressão de 1929 e a recessão generalizada de 1973/74, segundo Mandel (1990), combinaram fatores gerais relacionados às contradições fundamentais do seu próprio modo de produção, com traços particulares de cada momento histórico. Portanto, o Estado, neste contexto, tem meios apenas de limitar no imediato a duração e a profundidade da recessão, mas não tem condições de evitar as oscilações no ciclo econômico.

Para Fiore (1992) o impacto cíclico da crise de 1929 foi atenuado a partir da aplicação de políticas Keynesianas, que, além de permitir emprego para grande maioria da classe trabalhadora, desativaram a ideia socialista de controle direto dos meios de produção e criaram as premissas de um pacto entre sindicatos e capitalistas que fundaram as bases do Welfare State e de uma paz social que duraria até os anos 1970. Essas políticas também elevaram os padrões de vida das

populações nos países de capitalismo central e inibiram ameaças de guerra entre países capitalistas (HARVEY, 2011).

Neste contexto, o Estado assumiu novos papéis. Os governos buscaram prover um forte complemento ao salário social ao investir em saúde, educação, habitação e seguridade social. O investimento público foi intensificado em atividades essenciais para o crescimento da produção e do consumo de massa, o que automaticamente garantiu a manutenção de um nível de emprego relativamente pleno (HARVEY, 2011).

A materialização dessas políticas, no entanto, não ocorreu da mesma forma nos países de capitalismo central. Harvey (2011), por exemplo, ao analisar as posturas adotadas pelos governos da França, Grã-Bretanha, Itália e Alemanha Ocidental diante das negociações de contratos trabalhistas, percebeu diferenças significativas no que diz respeito à intervenção estatal e organização dos sindicatos. Na Alemanha, o Estado apresentou um papel bem menos relevante quando comparado com os outros países, na França as intervenções foram amplas e a regulamentação do trabalho e dos salários se deu através de acordos tripartite, na Grã-Bretanha predominou a negociação coletiva voluntária com normas fixadas pelo Estado e, na Itália houve intervenção legislativa periódica dependente de luta de classes.

Draibe (1993) faz uma longa discussão sobre as diferenças na implantação dessas políticas e assinala alguns pontos em comum que serviram de base para sua definição de Welfare State. Baseada nos estudos de Flora e Heidenheimer, Ewald e Titimus, a autora compreende o Estado de Bem-Estar como uma forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia e entre o Estado e a sociedade, num momento específico do capitalismo. Para a autora, essas transformações se expressaram através da criação de sistemas nacionais (públicos ou estatalmente regulados) de educação, saúde, assistência social e habitação, que, paralelamente às políticas de salário e emprego, passaram a regular o volume, as taxas e o comportamento do emprego e do salário, afetando, por consequência, o nível de vida da classe trabalhadora. Apesar das diferenças na forma pela qual essas políticas foram implantadas entre os países capitalistas avançados, governos nacionais de tendências ideológicas bem distintas criaram tanto um crescimento econômico estável, como um aumento dos padrões materiais de vida da população trabalhadora através de uma

combinação de Estado de Bem-Estar Social, administração econômica Keynesiana e controle das relações de trabalho (HARVEY, 2011).

Embora o Estado de Bem-Estar tenha promovido uma melhoria na vida da classe trabalhadora, esses benefícios não atingiram a todos, o que originou sérias tensões sociais. Harvey (2011) relata que, sem acesso ao trabalho, segmentos da força de trabalho não tinham acesso às alegrias do consumo de massa, cujo aumento das expectativas alimentadas por um novo tipo de sociedade de consumo, tornou inevitável a contenção da insatisfação por parte dos excluídos em decorrência da sua origem étnica ou do seu gênero.

Entretanto, apesar de todos os conflitos originados, de modo geral, o Welfare State keynesiano foi capaz de diluir os motivos e as razões dos conflitos sociais, pois as condições materiais da população nos países de capitalismo avançado se elevaram e um ambiente relativamente estável prevaleceu até o final dos anos 1960.

É importante ressaltar que, embora as primeiras legislações e medidas de proteção social tenham sido criadas no final do século XIX, principalmente na Alemanha e Inglaterra, foi só a partir da construção do Welfare State que as políticas sociais se disseminaram e os sistemas de proteção social se generalizaram. Desde então, as propostas deixaram de ter um caráter assistencialista para se materializarem em direitos. Muitos países da Europa reformaram seus sistemas de previdência no pós-guerra, tomando como base o plano Beveridge<sup>2</sup> implantado na Inglaterra em 1942 (BEHRING, 2006).

Nesse momento histórico, os direitos sociais passaram a integrar um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania: os direitos civis e políticos<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O plano Beveridge foi elaborado pelo economista William Henry Beveridge na Inglaterra e consistiu num plano político concreto, com propostas de reformas sociais abrangentes e universalistas, pelas quais foi possível a implantação de um avançado regime de proteção social, obtendo ampla aceitação e repercussão (PEREIRA, 2008).

<sup>3</sup> Marshall utiliza-se do cenário inglês para demonstrar como a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento e que seu crescimento coincide com o avanço do capitalismo. Ele divide a cidadania em 3 elementos: civil, político e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro do governo ou como um eleitor (direito de votar e ser votado). O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. Ainda, segundo Marshall, o século XVIII foi a era dos direitos civis; o século XIX dos direitos políticos; e o século XX dos direitos sociais (MARSHALL, 1967).



Segundo Faleiros (1986), o Estado liberal havia deixado muitas sequelas sociais, o que não mais sustentava as premissas de liberdade que suprimiam as condições de igualdade. Então, a garantia do acesso universal a certos bens e serviços na qualidade de cidadão, sem qualquer tipo de discriminação, se fundamentava no princípio da igualdade, através do qual todos deveriam ser vistos como sujeitos de direitos e, portanto, deveriam ter igualdade de tratamento perante as políticas sociais existentes.

Para Faleiros (1986), as políticas sociais, na verdade, consistem em estratégias com o objetivo de se perpetuar a força de trabalho e, conseqüentemente, uma forma de se manter o processo de exploração capitalista. A ampliação da presença do Estado na vida cotidiana tem por objetivo buscar novas formas de relação com as massas na condução do processo capitalista no seu conjunto .

Essa ideia corrobora a tese elaborada por Offe e Lenhardt de que “a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de *trabalho não assalariado em trabalho assalariado*” (1984, p. 15, grifos do autor). Para os autores, a política social representa uma estratégia eficaz do Estado de integrar a força de trabalho ao mercado de forma que essa relação seja naturalizada e difundida.

Nesse sentido, a política social não é mera “reação” do Estado aos “problemas” da classe operária, mas contribuiu de forma indispensável para a constituição dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização (OFFE; LENHARDT, p.22,1 984).

Isso não significa, porém, que a materialização dessas políticas sociais não tenha sido resultado também de um longo processo de luta pelos trabalhadores. O Welfare State surgiu num momento em que a classe trabalhadora, por meio de suas organizações sindicais e políticas, obtiveram uma forte incidência na composição da correlação de forças entre trabalho e capital (COUTINHO, 2012). Para Offe (1984), ocorreu uma transformação no padrão do conflito industrial e de classes presentes nas décadas de vinte e de trinta. Segundo o autor, o radicalismo político e até mesmo revolucionário foram dissolvidos e prevaleceu-se um conflito de classe economicista centrado na distribuição de renda. O que estava em jogo já não era mais o modo de produção capitalista e o controle dos meios de produção, mas o

volume de distribuição. Essa mudança de perspectiva, que tornou possível a compatibilidade do capitalismo e da democracia<sup>4</sup>, foi um acordo de classes politicamente instituído. A classe operária, em troca de um padrão mínimo de vida, com um aumento real da renda e com a redução do desemprego em massa, passou a aceitar a lógica do mercado e do lucro (OFFE, 1984).

Coutinho (2012) argumenta que o Welfare State se configura como um caso exemplar de “revolução passiva”, entendida, a partir de Gramsci, como contrária à revolução popular que rompe radicalmente com a velha ordem política e social. Segundo o autor, trata-se de uma reação das classes dominantes às pressões advindas da classe trabalhadora, com a finalidade de conservar os fundamentos da velha ordem e ao mesmo tempo acolher parte das suas reivindicações. Com efeito, através das políticas intervencionistas de Keynes e do acolhimento de muitas das demandas da classe trabalhadora, o capitalismo conseguiu superar, pelo menos por algum tempo, a profunda crise que o envolveu.

Essa estabilidade entre elite e trabalhadores, entretanto, chegou ao fim a partir da década de 70, quando uma nova crise assolou o mundo capitalista, configurando num cenário perfeito para o ressurgimento de ideias e pensadores com viés liberal. A partir de então, a crítica ao Estado intervencionista avançou ferozmente, tanto no plano teórico e ideológico, quanto na prática de governos de capitalismo central e periférico.

Originado ainda na década de 40, na região da Europa e da América do Norte, o pensamento neoliberal, cujas raízes encontram-se no ideário do liberalismo clássico, foi uma reação teórica e política contra o Estado de Bem-Estar, cujo discurso abolia qualquer forma de limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça à liberdade, não somente econômica, mas também política. Seu texto de origem “O caminho da servidão” foi escrito em 1944, pelo austríaco Frederich August Von Hayek. Na ocasião, as ideias neoliberais não tiveram grande repercussão, devido à longa fase de expansão que o capitalismo vivenciava (ANDERSON, 1995).

---

<sup>4</sup> Offe (1984) argumenta que a compatibilidade do capitalismo e da democracia (baseada no sufrágio universal e igualitário), tão inconcebível tanto para Marx como para seus contemporâneos liberais como Mill e Tocqueville, só foi possível graças ao desenvolvimento histórico da competição partidária e do Welfare State Keynesiano. Trata-se de uma versão específica da democracia, uma versão com igualdade política e participação de massa que é compatível com a economia de mercado.

Somente com a recessão generalizada de 1973/74 é que essas ideias se fortaleceram e a polêmica contra a regulação social e econômica ganharam força. Hayeck e outros economistas ligados à escola de Chicago, como Milton Friedmam, afirmavam que as raízes da crise estavam no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, que reivindicavam melhores salários e um aumento dos gastos sociais por parte do Estado. Para esses pensadores essas ações destruíam os níveis de lucros das empresas e provocavam altas taxas de inflação (ANDERSON, 1995).

De acordo com Draibe (1993) e Bóron (2003) não existe um corpo teórico neoliberal, pois as ideias que servem como base para o discurso desses pensadores são, geralmente, emprestadas do pensamento liberal ou de conservadores e se resumem na afirmação genérica da primazia do mercado sobre o Estado e do individual sobre o coletivo. Trata-se de um conjunto de regras práticas de ação atribuídas a governos com o objetivo de reformar o Estado. Essas práticas são enraizadas de valores que projetam uma cultura política movida pela busca de soluções ágeis e eficientes que só seriam encontradas no mercado.

A ideologia neoliberal preconizava a redução do Estado, do seu papel e de suas funções. Nesta lógica a capacidade do mercado é vista como mais eficiente e efetiva que a do Estado. Assim, as propostas dos neoliberais para superação da crise consistiam em:

(...) manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar e a restauração da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Dessa forma uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então as voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (ANDERSON, 1995 p. 11).

Desse modo, com o advento da “narrativa neoliberal”, o debate sobre o perfil e destino das políticas públicas voltadas para os setores sociais ganharam novos

contornos, já que esses teóricos atribuíam ao gasto excessivo com essas políticas a responsabilidade pela crise. Para Friedman e seus seguidores, “é o próprio Estado de Bem Estar - o sistema de políticas sociais – o responsável por muitos ou quase todos os males que nos afligem e que tem que ver com a crise econômica e com o papel do Estado”. (DRAIBE, 1993, p 90 ).

Além do custo elevado, os programas de proteção social destinados aos trabalhadores, aos pobres e aos excluídos, são vistos pelos neoliberais, como um desestímulo à competitividade, pois inibem a livre iniciativa e a individualidade. A aposentadoria, os seguros de desemprego, bem como outras formas de proteção, são considerados estímulos à permissividade social, pois levam aqueles que se beneficiam desses recursos à acomodação e dependência (AZEVEDO, 2004). “Ao invés de indivíduos independentes, empreendedores, autoconfiantes, teríamos dependentes químicos do *welfare-state*.” (MORAES, 2002, p. 16).

O financiamento de programas sociais, na visão desses pensadores, trouxe, portanto, consequências perversas como a ampliação do déficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao estudo, ao trabalho e à concorrência. O corte no gasto social e a diminuição desses programas tornaram-se estratégias privilegiadas dos neoliberais e deveriam estar na agenda dos governos para que eles conseguissem retomar o equilíbrio orçamentário e superar a crise. O Estado deveria atender apenas quando necessário e de forma complementar à filantropia privada. Deveria restringir-se apenas a programas assistências de auxílio à pobreza, para não ter o efeito adverso de desestimular o trabalho (DRAIBE, 1993). Os primeiros programas neoliberais foram consolidados nos anos de 1979 e 1980, respectivamente nos governos de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos EUA, estendendo-se mais tarde para a maioria dos países de capitalismo avançado e até para os países de capitalismo periférico, como o Chile de Pinochet (ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

Na prática desses governos foi priorizada a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, as concessões fiscais aos detentores do capital e o abandono ao pleno emprego. Apesar da égide do pensamento neoliberal, as mudanças não foram nada uniformes. A reforma ocorrida nos EUA, por exemplo, se

distanciou da inglesa devido o seu papel na economia mundial<sup>5</sup>. Embora tenham ocorridas disparidades nas políticas implantadas, de modo geral, a proposta neoliberal atentava para a necessidade urgente de reestruturar o Estado (ANDERSON, 1995).

Prevalecia, nessas reformas, a lógica do mercado que via na redução de gastos públicos, através de práticas governamentais de destituição de direitos, uma necessidade para superar a crise. Para a teoria neoliberal, as políticas sociais eram consideradas um verdadeiro saque à propriedade privada, pois os impostos oneravam a produção e uma das alternativas sugeridas para a desobstrução do Estado seria a transferência para o setor privado de atividades até então de sua responsabilidade (PERONI, 2010). Para Moraes (2002):

A proposta neoliberal de “reforma” dos serviços públicos, como se sabe, é orientada por uma ideia reguladora: a ideia de privatizar, isto é, de acentuar o primado e a superioridade da *ratio* privada sobre as deliberações coletivas. Daí suas diferentes maneiras de manifestação. Privatizar, no sentido estrito do termo, é apenas uma delas: transferir a agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos. Mas há outros modos de fazer valer o mandamento. Pode-se delegar a *gestão*, sem necessariamente transferir a *propriedade*. Pode-se ainda manter na esfera estatal a *gestão* e a *propriedade*, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos “como se” estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado. (MORAES, p.20, grifos do autor).

Peroni e Adrião (2005) corroboram com Moraes (2002) e afirmam que a perspectiva neoliberal sugeria, basicamente, duas estratégias: a primeira seria a privatização de setores estatais, ou seja, a transferência diretamente para o

---

<sup>5</sup> “Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivo, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia-, se lançaram num amplo programa de privatização [...]. A variante norte americana era bem distinta. Nos Estados Unidos, onde quase não existia um estado de bem-estar do tipo europeu, a prioridade neoliberal era mais a competição militar com a União Soviética, concebida como uma estratégia para quebrar a economia soviética e, por esta via, derrubar o regime comunista na Rússia. Deve-se ressaltar que, na política interna, Reagan também reduziu os impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e aplastou a única greve séria de sua gestão. Mas, decididamente não respeitou a disciplina orçamentária; ao contrário, lançou-se numa corrida armamentista sem precedentes, envolvendo gastos militares enormes, que criaram um déficit público muito maior do que qualquer outro presidente da história norte americana. Mas esse recurso a um keynesianismo militar disfarçado, decisivo para recuperação das economias capitalistas da Europa ocidental e da América do Norte, não foi imitado. Somente os Estados Unidos, por causa do seu peso na economia mundial, podiam dar-se ao luxo do déficit massivo na balança de pagamentos que resultou de tal política”. (ANDERSON, 1995, p. 12 e 13 ).

mercado de parte da estrutura do Estado; a segunda, para as esferas cuja transferência de responsabilidade para setor privado não fosse possível, seria necessária a efetivação da racionalidade mercantil em seu funcionamento. Isso significa um enxugamento da atuação do Estado e o rompimento com a identificação de bem público como aquele financiado e administrado de forma direta pelo Estado. Ainda que não ocorra a transferência direta da propriedade pública para o mercado, esse movimento impõe novos paradigmas de competência da ação pública.

Para alguns setores do arcabouço estatal, tornou-se inviável a implantação ilimitada da premissa neoliberal da atuação do livre mercado, pela própria natureza dessas atividades, como foi o caso da educação. Assim, segundo Peroni e Adrião (2005), para atender à racionalidade econômica liberal, foi proposta para aquelas situações em que a privatização não levaria ao estabelecimento das desejadas relações concorrenciais, um “choque de mercado no interior do Estado”. Em outras palavras, isso significa a introdução de concepções de gestão privada às organizações públicas com o pretexto de aumentar a sua eficiência.

Outra estratégia proposta pelo capitalismo como tentativa de superar a crise foi a Terceira Via. Também conhecida como esquerda modernizadora, ela foi estruturada em definitivo na Inglaterra por Anthony Giddens (que assessorou Tony Blair, ex-primeiro ministro britânico do Partido Trabalhista, em suas reformas nos anos 1990). Com o mesmo arcabouço ideológico da teoria neoliberal, ela se refere:

a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (GIDDENS, 2001, pg.36) .

A Terceira Via também estabelece reformas no padrão de organização e gestão do Estado (PERONI; ADRIÃO, 2005; PERONI, 2010), nas quais o governo poderia estabelecer parcerias com instituições da sociedade civil, cujas atribuições incluiriam a execução de políticas sociais, em especial na área da assistência social e da educação. “Tais parceiros, identificados em segmentos da sociedade civil, comporiam o que aqui entendemos por terceiro setor.” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 141).

Grosso modo, são caracterizadas como terceiro setor as organizações não lucrativas e não governamentais, como ONGs, movimentos sociais, organizações e

associações comunitárias, instituições de caridades, atividades filantrópicas, ações solidárias, ações voluntárias, entre outras <sup>6</sup> (MONTAÑO, 2008).

Para Adrião et al. (2012) ao ser introduzida como política pelo Partido Trabalhista Inglês, a Terceira Via buscava responder à crise do capitalismo, sem romper com o diagnóstico proposto pela concepção neoliberal de que o Estado era o responsável e, portanto, o lócus privilegiado para mudanças. A Terceira Via encontrava em novos parceiros a alternativa para a realização de políticas sociais, a fim de superar a centralidade da social democracia em sua produção e, ao mesmo tempo, distanciar-se das alternativas “radicais” do neoliberalismo.

Longe de ser uma retomada da social democracia, a Terceira Via, assim como os ideais neoliberais, tem como proposta diminuir os gastos do Estado com políticas sociais, a partir da transferência de suas funções e responsabilidades (no caso do neoliberalismo para o mercado e no caso da Terceira Via para as instituições do terceiro setor). “O neoliberalismo propõe o Estado mínimo e a Terceira Via propõe reformar o Estado e repassar tarefas para a sociedade civil sem fins lucrativos.” (PERONI, 2010).

Pode-se afirmar que todas as estratégias propostas pelo capital reduzem direitos sociais e trabalhistas com graves consequências para a construção da democracia e dos direitos sociais. A Terceira Via apresenta, ainda, mais uma particularidade, ela apela para a subjetividade das pessoas através da filantropia e da solidariedade (PERONI, 2010).

Para Peroni (2009) a relação com a democracia também se difere nas duas correntes. “Enquanto para o neoliberalismo a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender a demanda dos eleitores para se legitimar o que provoca o déficit fiscal, para a Terceira Via a democracia deve ser fortalecida”. (PERONI, 2009). No entanto, por fortalecimento da democracia deve-se entender a sociedade assumindo funções que até então eram do Estado. Assim, baseada em Wood (2003), a autora apreende que há uma separação entre o econômico e o político, pois ocorre um esvaziamento da democracia como luta por

---

<sup>6</sup> Montaña (2008) faz uma ampla reflexão sobre o conceito de terceiro setor. Segundo o autor, há uma imprecisão na literatura da área no que diz respeito à definição desse conceito, pois os autores corriqueiramente referem-se ao terceiro setor como uma esfera da sociedade civil, desvinculando-o do processo histórico de reforma do capital.

direitos e das políticas sociais como a materialização desses direitos. Uma sociedade civil modernizada, ou melhor, empreendedora e bem sucedida no mercado, deve ser incentivada a assumir as políticas sociais, enquanto o Estado passa a atuar como um coadjuvante no papel de financiador (PERONI, 2013).

Portanto, se no pós-guerra as estratégias adotadas para ampliar o fôlego do capital expressaram-se, principalmente, na combinação fordismo/keynesianismo para os países centrais e fordismo/estado desenvolvimentista para os países periféricos, neste período as principais estratégias articulam em prescrições neoliberais ou da Terceira Via (ADRIÃO; PERONI, 2009).

## **1.2 A reforma do Estado brasileiro a partir dos anos 1990**

No Brasil, as reformas realizadas a partir da década de 1990, não significaram uma cópia exata do que ocorreu em outros países. As propostas neoliberais quando chegaram ao Brasil já experimentavam sinais de esgotamento, na Europa, em especial, pois já haviam sofrido críticas devido aos seus efeitos. Isso explica, em parte, o fato de as reformas ocorridas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso se distanciarem daquelas prescritas pelos neoliberais que indicavam a adoção do mercado como paradigma único, por meio da privatização pura e simples. (ADRIÃO; BEZERRA, 2013). A principal diferença entre as transformações brasileiras e aquelas consolidadas em outros países, no que tange à esfera educacional, reside no fato de que as reformas não se assentaram na transferência dos setores públicos para o setor privado, por meio da transferência da sua propriedade, como pode ser observado nas reformas realizadas durante os anos 1980, na Inglaterra e no Chile (ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

Compartilhando do mesmo diagnóstico neoliberal de que a crise está no Estado, o capitalismo cria novas alternativas que utilizam o argumento da urgente necessidade de reformar o Estado como condição indispensável para acabar com o déficit fiscal. Assentadas nos princípios do mercado, estratégias como a Terceira Via tem como propósito estabelecer um pacto entre as classes e criar certa naturalização dessas mudanças no Brasil (CAETANO e PERONI, 2012).

Essas propostas se consolidaram mais substancialmente a partir da criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) aprovado em 1995,



durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso e sob a orientação de Luis Carlos Bresser Pereira, então ministro do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

O PDRAE propunha três estratégias com o objetivo de transferir as atividades do Estado ora para o mercado, ora para as instituições do terceiro setor. A primeira delas, a privatização, consistia na transferência pura e simples para o setor privado das atividades econômicas voltadas para o lucro; a segunda, a terceirização, baseava-se na transferência de serviços auxiliares ou de apoio para o setor privado; a terceira, a publicização, fundamentava-se na descentralização para o setor público não estatal dos serviços que eram prestados pelo Estado, como a educação, a saúde, a cultura e a pesquisa científica (PERONI, 2010 b; BRASIL, 1995).

Notam-se, nestas estratégias, princípios do neoliberalismo e da Terceira Via. Do neoliberalismo, ao localizar no Estado a origem da crise e ao propor como estratégia para sua superação a privatização de parte do aparato estatal. Da Terceira Via ao propor a participação das instituições do terceiro setor na oferta de serviços que até então eram oferecidos de forma direta pelo Estado.

A reforma defendida no PDRAE e que vem sendo colocada em prática desde a sua publicação propõe a retirada do Estado como responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e prestação de serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. O Estado tem assumido o papel de financiador e avaliador das políticas sociais, agora ofertadas também por distintos agentes privados (ADRIÃO; PERONI, 2009). O desenho institucional proposto no plano de FHC atribuiu um novo conceito à noção de público, desvinculando-o de estatal. A esse respeito são pertinentes as observações de Adrião e Peroni:

Na configuração do público não estatal, a natureza da propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a se constituir como uma instituição privada de direito público. Destacamos dois movimentos que concretizam essa passagem na execução das políticas sociais: a) através da alteração do *status* jurídico de uma instituição estatal logo pública, que passa a ser de direito privado (como exemplos, citamos os casos das organizações sociais, fundações, conselhos escolares que se transformam em Unidades Executoras etc.); b) ou por meio da instituição de parcerias entre o Estado e instituições privadas sem fins lucrativos, genericamente identificadas como integrantes do Terceiro Setor, para a execução das políticas sociais (ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 109-110).

Outra medida proposta no plano foi a necessidade de modernização da máquina pública, entendida como lenta e ineficiente. Para isso, o Plano propôs outras duas estratégias: a adoção da administração pública gerencial como modelo de eficiência e flexibilidade; a descentralização da oferta de serviços públicos para as esferas subnacionais (BRASIL, 1995, p.13 e14). A primeira, também conhecida como nova administração pública, implicava na assunção da lógica de gestão proposta pelo setor privado nas atividades ou serviços que permanecessem sob a propriedade do Estado, aspecto da teoria neoliberal e compartilhado pela Terceira Via. A segunda, cujo pretexto era aumentar a eficácia do gasto público, provocou um aumento significativo de demanda sob-responsabilidade dos municípios que passaram a ofertar uma gama maior de serviços à população (ADRIÃO; PERONI, 2009).

No que diz respeito à administração pública gerencial, Paula (2003) ao analisar seus limites no âmbito da gestão pública, verificou, ainda, que, apesar da suposta eficiência técnica do setor privado, ela não reduziu os custos governamentais da forma que se esperava. Segundo a autora, a sua própria implementação implica numa reorganização do aparelho do Estado o que tem gerado um custo adicional, pois é necessária a contratação de um novo grupo de burocratas. Além disso, a autora afirma que ela tende a enfatizar objetivos de curto prazo, o que compromete a equidade. Outro aspecto apontado por Paula (2003) é a incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público, pois a autonomia dos administradores tende a evoluir para uma posição individualista, o que compromete a visão global de governo e aumentam as chances de corrupção.

A esperança de se implementar um projeto que rompesse com esse modelo adotado por FHC se reacendeu com a vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) que se elegeu à presidência da república em 2002. Para Paula (2005), a eleição de Luis Inácio Lula da Silva, gerou uma expectativa de que um novo modelo de reforma e gestão do Estado, denominado de administração pública societal, ainda em construção no país, se tornasse a marca do governo federal.

Segundo a autora, esse movimento, contrário ao modelo gerencial, originou-se dos movimentos sociais brasileiros, cujo início data dos anos 1960 quando a sociedade se organizou pelas reformas no país durante o governo João Goulart. Com essa herança de mobilizações sociais, surgiu na década de 1980, a vertente societal que enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político

que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. A participação popular foi o centro dessa mobilização que atingiu seu ápice no momento da elaboração da Constituição de 1988, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade. A reivindicação da cidadania e o fortalecimento do papel da sociedade civil na conduta da vida política do país eram os temas centrais desses movimentos.

Nessa época surgiram, nos governos estaduais e municipais, propostas inovadoras de gestão pública que abrigavam diferentes experiências de participação popular. Apesar de se manifestarem de forma fragmentada, essas iniciativas introduziram mudanças qualitativas ou quantitativas em relação às práticas anteriores e melhoraram a qualidade de vida das pessoas envolvidas. A maior parte das experiências que se aproximaram de uma vertente societal ficou restrita à administração municipal e se efetivou por meio dos conselhos gestores de políticas públicas, de orçamento participativo, de fóruns temáticos e de outras iniciativas bem sucedidas de gestão pública com participação popular.

Quando o governo de FHC, na década de 1990 começou a implementar a reforma gerencial do Estado brasileiro, intelectuais de esquerda e algumas lideranças do Partido dos Trabalhadores, passaram a defender esse paradigma que combinava a democracia representativa e a participativa, o que representava a criação de espaços públicos de negociação e espaços deliberativos (PAULA, 2005). Entretanto, quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência da república o que se observou foi uma continuidade em relação às práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais.

Para Peroni (2012) os princípios da gestão gerencial estão presentes no documento “Gestão pública para um país de todos”, plano de gestão do governo Lula e que foram aprofundados pelo governo Dilma, com a criação, em maio de 2011, da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC)<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> Segundo Peroni (2012) a Câmara contava com quatro representantes da sociedade civil, considerados pela Presidência da República como experientes e líderes nas áreas de gestão e competitividade. Eram os empresários Jorge Gerdau Johannpeter, (presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau), Abílio Diniz (ex-proprietário da Companhia Brasileira de Distribuição - redes Pão de Açúcar, Extra, Compre Bem, Sendas e Ponto Frio), Antônio Maciel Neto (presidente da Suzano Papel e Celulose) e Henri Philippe Reichstul (ex-presidente da Petrobrás - 1999/2001). Pelo governo federal, participavam os então ministros: da Casa Civil, Antônio Palocci; da Fazenda, Guido Mantega; do Planejamento, Miriam Belchior, e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel.

que tem na presidência Jorge Gerdau<sup>8</sup>, empresário brasileiro, que vem fazendo uma verdadeira cruzada para que a lógica de mercado seja incorporada na gestão pública.

Apesar do plano de governo do ex-presidente Lula, se auto afirmar como um instrumento de transformação da gestão pública, com vistas à construção de um novo perfil de Estado e se apresentar como um contraponto a reforma iniciada pelo governo de FHC, percebemos ao longo do texto elementos do modelo gerencial, entre eles, o conceito de eficiência, a gestão por resultados e a utilização de indicadores de desempenho (BRASIL, 2003).

As mudanças na gestão pública, segundo o plano, têm por objetivo revitalizar o Estado, mudando o seu perfil de atuação de meramente regulador para um Estado promotor do desenvolvimento com inclusão social. Apesar dessas afirmações, o conceito de eficiência é entendido como “fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, que são escassos em função da restrição fiscal e do desperdício no âmbito do Estado”. (BRASIL, 2003, p.6).

No governo Dilma, esses princípios são reafirmados pelo regimento interno da CGDC. Criada com o objetivo de formular políticas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos e ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, em seu art. 3º, tal normatização determina que a Câmara deverá identificar os órgãos prioritários de atuação para fortalecer a gestão de resultados com o objetivo de:

- I – otimizar o desempenho geral do Poder Executivo na prestação de serviços públicos à sociedade;
- II – reduzir custos;
- III – racionalizar processos; e
- IV – tornar mais eficientes e efetivos os programas e ações prioritárias.

---

<sup>8</sup> Francisco de Oliveira (2010) em seu livro “Hegemonia às avessas” nos lembra da posição ocupada por Gerdau na estrutura produtiva e o aponta como proprietário do maior conjunto de siderúrgicas no Brasil (e de algumas no exterior), compradas, nas palavras do próprio autor (p.23) “na bacia das almas das privatizações de FHC” .

Nesse contexto, para alguns setores da estrutura estatal, como foi o caso da educação, o poder público começou a introduzir mecanismos de gestão privada no seu funcionamento, bem como a estimular a presença do terceiro setor na oferta de serviços públicos. A lógica gerencial da esfera privada é introduzida na administração pública através de pactos de atuação conjunta entre governos e setores da sociedade civil, com objetivo de consolidar um sentido de corresponsabilização no que diz respeito a garantia e ampliação do direito à educação (ADRIÃO e BEZERRA, 2013).

Diversos autores como Peroni (2009, 2009 b, 2010, 2010 b), Adrião (2011), Peroni e Adrião (2005, 2008), Frigotto (2001), Silva Jr. e Sguissardi (2001), Dourado (2002), entre outros, têm discutido como esses novos discursos têm influenciado a materialização da reforma do Estado brasileiro, em especial no campo da educação.

O debate acadêmico contemporâneo tem demonstrado que as esferas federal, estadual e municipal vêm consolidando esse novo paradigma de relação entre Estado, mercado e sociedade civil, a partir de políticas públicas que promovem o envolvimento de instituições do terceiro setor, tais como ONGs, OSIPS, fundações, e até mesmo empresas privadas *stricto sensu*, na subvenção pública a vagas para oferta do ensino, na assessoria para gestão educacional, na compra de sistemas de ensino didáticos, entre outros. No caso da educação não se trata da transferência direta da propriedade pública para os setores privados, mas do estabelecimento de parcerias/convênios entre essas duas esferas administrativas. As parcerias público-privadas, assim denominadas, surgiram, segundo Robertson e Verger (2012), como um corretivo para a presença demasiada do Estado (*keynesianismo*), por um lado, e a ausência dele, por outro (*privatização*).

Peroni (2003, 2006) nos alerta que, a partir do momento que o governo federal se fortalece nas funções de regulação e controle e transfere o controle político-ideológico para as organizações públicas não-estatais, apenas financiando-as, ele, automaticamente, transfere a coordenação e a regulação dessas organizações para o mercado. Para Robertson e Verger (2012), isso significa formar um tipo particular de cidadão, um cidadão de mercado, pois proporciona uma visão empobrecida da educação como atividade social e prejudica a capacidade dos sujeitos sociais de serem reflexivos, na medida em que os limitam como agentes econômicos enquadrados em relações de mercado.

Deste modo, as políticas públicas no âmbito da educação que se fortaleceram a partir da década de 1990, não são simplesmente, determinadas pelas mudanças que estão ocorrendo na redefinição do papel do Estado, mas são parte constitutiva dessas mudanças. Apoiadas no discurso da valorização da eficácia do mercado em detrimento à ineficiência do público, a atual política educacional brasileira é, portanto, parte do projeto de reforma do Estado que tem, como diagnóstico, aquele proposto pelo neoliberalismo e partilhado pela Terceira Via, de que não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado (PERONI, 2010).

É verdade também que toda política pública, embora materializada no governo, envolve vários atores e níveis de decisão. Em seu processo de definição, há permeabilidade de influências internas e externas, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. Outros segmentos que não os governos, como os grupos de interesse e os movimentos sociais, se envolvem na sua formulação e no seu processo, cada qual com maior ou menor influência (SOUZA, 2006). Para Momma (2007), o processo de implantação de uma política pública no campo da educação se insere numa dinâmica social e política complexa, na qual estão inseridos diferentes sujeitos com interesses e projetos societários antagônicos.

### **1.3 Parcerias público-privadas na educação brasileira: implicações do processo de reforma do Estado**

As profundas alterações que o Estado tem sofrido na sua configuração, com grande impacto nas suas relações com a sociedade civil e com a iniciativa privada vêm acompanhadas de transformações na estrutura e no funcionamento da administração pública. A reforma administrativa constituiu um dos eixos da reforma do Estado, cujas ideias estão ancoradas na chamada Nova Gestão Pública<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> A expressão Nova Gestão Pública, surgiu como alternativa ao “falido” modelo burocrático weberiano. A ideia do gasto público como custo improdutivo; a identificação dos servidores públicos como detentores de privilégios; a crítica a interferência do Estado nos mercados; o Estado como promotor/empreendedor, ao invés de provedor de serviços sociais; a importação de práticas gerenciais do setor privado; a privatização de setores econômicos estatais e a desregulação dos mercados comerciais e de trabalho, são algumas das características presentes nas diversas correntes da nova gestão pública (JUNQUILHO, 2002 apud ADRIÃO, 2012).

expressão utilizada para designar um conjunto de estratégias de gestão que traduzem os pressupostos recém-discutidos.

Para Abrúcio (2007), a crise atribuída ao Estado afetou diretamente a organização burocrática e novos conceitos como administração por objetivos, serviços públicos voltados para o consumidor, pagamento por desempenho, qualidade total, entre outros, se constituíram num conjunto de medidas com a finalidade de modificar, no nível mais abrangente possível, a estrutura da administração pública.

Esse movimento em prol de uma nova forma de gerir a máquina pública, que nas últimas décadas se proliferou em diversos países, inclusive no Brasil, tem o objetivo, na ótica de seus idealizadores, de acabar com a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais e combater a baixa responsabilização dos dirigentes frente ao sistema político e à sociedade (ABRÚCIO; SANO, 2008).

Durante boa parte do século XX, a administração burocrática foi considerada o modelo ideal de gestão sob o argumento da superioridade técnica obtida através dos princípios da hierarquia funcional, centralização e impessoalidade. No entanto, a partir da década de 1970, com o advento das principais estratégias do capital para superação da crise, atribuída de forma ideológica ao Estado, as ideias de flexibilização e participação, base do modelo gerencial, ganharam força e a partir da década de 1990 migraram do setor privado para a administração pública. O modelo empresarial do setor privado passou a ser visto como exemplo de eficiência a ser adotado também pela esfera pública.

Neste contexto, as relações entre o público e o privado adquiriram novos contornos e as suas fronteiras se materializam sob diversos formatos. Essa busca em nome da modernização da administração pública introduziu, entre outras coisas, mecanismos jurídicos que estimularam variadas formas de parcerias entre a esfera pública e as entidades privadas, o que tem contribuído para que muitos municípios adotem esses mecanismos como forma de atender suas demandas, especialmente no campo dos serviços sociais, dentre eles, a educação.

Na reforma iniciada em 1995, foi proposta uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público, porém, não necessariamente estatal. As políticas sociais foram consideradas atividades não exclusivas do Estado e, por meio do programa de publicização, foi proposta a transferência de parte desses serviços para

o que foi denominado de setor público não-estatal. Assim, tornou-se possível estabelecer um sistema de parceria entre Estado e sociedade para o financiamento de serviços como educação, saúde, cultura, esportes e assistência social. Como uma das alternativas, o programa de publicização previa a transformação das fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades públicas de direito privado sem fins lucrativos.

Uma instituição sem fins lucrativos, para adquirir o título de organização social e se tornar responsável pela oferta de serviços, antes desempenhados pelo Estado, deveria pleitear uma autorização específica junto ao poder legislativo e, após esta autorização, poderia celebrar contratos de gestão com direito a financiamento total ou parcial com recursos públicos (DI PIETRO, 2011).

As organizações sociais foram regulamentadas através da Medida Provisória nº 1.591, de setembro de 1997 depois transformada na Lei nº 9637, de 15 de maio de 1998. No contrato de gestão, instrumento jurídico pelo qual se estabelece a parceria entre a administração pública e a organização social, devem conter as atribuições, as responsabilidades e as obrigações, tanto do poder público quanto da organização estatal (DI PIETRO, 2011).

Para Di Pietro (2011) é clara a intenção privatista do governo ao transferir para as organizações sociais atividades antes desempenhadas por órgãos públicos. Trata-se de outra modalidade de privatização que não a venda direta de ações, pois a habilitação perante a administração pública de uma entidade como organização social, implicava a extinção de um órgão público ou de uma pessoa jurídica de direito público (autarquia ou fundação). Ou seja, no lugar de uma entidade estatal é alocada uma pessoa jurídica de direito privado.

As organizações sociais, entretanto, não foram as únicas herdeiras desse movimento. Essas entidades nem haviam sido ainda assimiladas e já tramitava no congresso outro projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo que culminou na lei nº 9.790, de 23/03/1999, que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), e sobre o termo de parceria a ser celebrado entre essas entidades e o poder público (DI PIETRO, 2011).

As OSCIPs e as OS, embora criadas em momentos diferentes, apresentam similaridade, a diferença no ordenamento jurídico que originaram essas organizações consiste na gratuidade da atuação das OSCIPs em relação às OSs, que também não podem ter fins lucrativos, mas podem cobrar pelos serviços em



determinadas circunstâncias (SUSIN, 2006). As OSs e as OSCIPs rapidamente se espalharam por todo o país (ABRÚCIO, 2007).

Para Di Pietro, o objetivo, em ambas entidades, é o mesmo:

[...] instituir parcerias entre o poder público e uma organização não governamental qualificada pelo poder público, sob certas condições, para prestar atividade de interesse público mediante variadas formas de fomento pelo Estado. Os dois tipos de entidades atuam na área dos chamados serviços públicos não exclusivos do Estado ou, mais especificamente, na área dos serviços sociais, que a Constituição prevê como serviço público e como atividade aberta à iniciativa privada, como saúde, educação, cultura, etc. Só que, em um caso, a entidade assim qualificada recebe o título de organização social e, no outro, de organização da sociedade civil de interesse público; no primeiro caso, o instrumento jurídico pelo qual se concretiza a parceria é denominado de contrato de gestão; no outro, é denominado de termo de parceria. Trata-se de miscelânea terminológica para designar entidades que, em termos genéricos, apresentam características muito semelhantes e que, por isso mesmo, mereceriam submeter-se ao mesmo regime jurídico (DI PIETRO, 2011, p. 252- 253).

As possibilidades de interseção entre as esferas pública e privada não findaram com a criação das OSs e das OSCIPs. Outros formatos de parcerias foram regulamentados e, conforme Di Pietro (2011), variam em função do tipo de serviço oferecido e podem ser utilizados sob as formas de Delegação, Fomento, Cooperação ou Desburocratização<sup>10</sup>.

No caso dos serviços sociais<sup>11</sup>, que é o que nos interessa neste trabalho, além dos contratos de gestão com as organizações sociais e dos termos de parceria com as OSCIPs, que se consolidam na forma de fomento público ao privado, é cabível ainda outras três modalidades de se efetivar acordos com instituições privadas: a *concessão administrativa* (sob a forma de delegação), a *terceirização* (sob forma de cooperação) e o *convênio* (sob forma de fomento) (Di Pietro, 2011).

<sup>10</sup> Segundo Di Pietro (2011) a parceria pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos. Ela pode ser utilizada como: forma de delegação da execução de serviços públicos à particulares; por meio de fomento à iniciativa privada de interesse público; na forma de cooperação do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública; como instrumento de desburocratização e de instauração da chamada Administração Pública Gerencial.

<sup>11</sup> Os serviços sociais, quando prestados pelo Estado, devem ser obrigatoriamente gratuitos, por isso, não podem ser objeto de qualquer tipo de concessão que implique cobrança de tarifa ao usuário. Optamos neste trabalho em mencionarmos apenas os acordos possíveis para a execução dos serviços sociais, o qual inclui a educação. Para maior aprofundamento sobre outras modalidades de parceria na administração pública ver Di Pietro (2011) “Parcerias na administração pública – concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-público-privada e outras formas.”

A **concessão administrativa** refere-se a uma modalidade de parceria público-privada em seu sentido estrito e se efetiva por meio de contrato, cujo objeto é a prestação de serviço de que a administração pública seria a usuária direta ou indireta, sendo o concessionário remunerado pelo poder público. Nesse caso inexistente a cobrança de tarifa do usuário, porém não há restrição quanto ao recebimento de recursos de outras fontes de receitas complementares, acessórias, alternativas ou decorrentes de projetos associados. Caracteriza-se pela delegação, ao parceiro privado, da implantação e da gestão do empreendimento público, o que pode compreender a execução de obras e o fornecimento e instalação de bens, bem como a execução de serviços administrativos e de serviços sociais do Estado. Essa modalidade assemelha-se ao tipo de delegação de serviço público que ocorre com as organizações sociais, porém com regime jurídico diferente (DI PIETRO, 2011).

De qualquer forma, a ideia é a de delegar a entidade privada a execução de serviço público; só que no caso das organizações sociais, a entidade tem que ser associação ou fundação sem fins lucrativos e, no caso da concessão administrativa, essa exigência não existe, podendo a concessionária atuar com objetivo de lucro. Nos dois casos ter-se-á serviço público não exclusivo do Estado, prestado por entidade privada, mediante remuneração garantida pelo poder público (DI PIETRO, 2011, p. 154).

Um exemplo desse tipo de parceria na área educacional é o caso da prefeitura de Belo Horizonte que, segundo site oficial do município, em 2012 firmou contrato para ampliar a estrutura da rede municipal de educação com a construção de 37 unidades de ensino, sendo 32 escolas de educação infantil e 5 de ensino fundamental. Segundo informações constantes no site, o ente privado (Odebrecht) seria responsável pela construção e pela manutenção predial das novas unidades, além da operação de alguns serviços, como os de limpeza e segurança. A empresa teria a concessão pelo período de 20 anos e não se responsabilizaria pelas atividades pedagógicas, pelo serviço de merenda e pela administração das novas unidades que deveriam continuar sob-responsabilidade da Prefeitura de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2013).

A **terceirização**, bastante utilizada na iniciativa privada, consiste na transferência a um ente privado de determinadas atividades complementares por meio de contratos de prestação de serviço mediante remuneração pelos cofres públicos. Não tem fundamento jurídico a terceirização que tenha como objeto determinado serviço público como um todo. Podem ser submetidos a terceirização

os serviços que se enquadrem nos art. 6º., II, e 13º. da lei nº 8.666/93. Entre eles encontram-se os serviços de demolição, conserto, instalação, montagem, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro, estudos técnicos, pareceres, perícias, auditorias financeiras ou tributárias, fiscalização, supervisão de obras ou serviços, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, restauração de obras de arte e bens de valor histórico, entre outros (DI PIETRO, 2011).

O **convênio** é mais um dos instrumentos do qual o poder público se utiliza para se associar a outras entidades públicas ou entidades particulares. Ele se diferencia dos contratos pelos interesses dos partícipes: enquanto no primeiro, eles são opostos e contraditórios, no segundo eles são recíprocos. Pressupõe-se, neste tipo de acordo, a colaboração mútua das entidades envolvidas para a consecução de interesses e objetivos comuns (DI PIETRO, 2011).

Quanto ao convênio com instituições privadas, ele se concretiza na modalidade de fomento, cujo incentivo à iniciativa privada ocorre na forma de auxílios financeiros, subvenções, financiamentos, favores fiscais e desapropriações em favor de entidades privadas sem fins lucrativos. Assim, em vez de o Estado desempenhar ele mesmo determinadas atividades, inclusive as sociais, ele tem a opção de incentivar o particular a prestá-lo, já que se trata de atividades que trazem benefícios à coletividade (DI PIETRO, 2011).

No convênio pressupõe-se que as duas entidades/órgãos tenham competências institucionais comuns e que vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos. O serviço prestado pelo particular continua sendo privado, ou seja, ele não perde sua natureza para transformar-se em serviço público. O executor do convênio é visto como alguém que administra dinheiro público, portanto está obrigado a prestar contas do valor repassado e demonstrar que o referido recurso está sendo utilizado em consonância com os objetivos estipulados. Está prevista a devolução de saldos financeiros remanescentes ao órgão repassador quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do ajuste. A celebração do convênio independe de licitação prévia<sup>12</sup> (DI PIETRO, 2011).

---

<sup>12</sup> Segundo Di Pietro (p. 368, 2011b), “pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que

Faz-se necessário esclarecer que há certa confusão com relação à nomenclatura parceria público-privada. A expressão parceria já era utilizada, de forma genérica, para designar todos os ajustes entre o poder público e o privado para consecução de fins de interesse público, quando surgiu, no âmbito da administração pública, a terminologia parceria público–privada para designar apenas dois tipos particulares de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa (DI PIETRO, 2011). Para a autora, a introdução da denominação parceria público-privada na sua forma restrita para designar determinados tipos de contratação, sujeitos a regime legal específico, causa certa perplexidade, pois as outras modalidades também constituem acordos entre os setores público e privado.

Diversas pesquisas no âmbito da educação têm utilizado o conceito de parceria público-privada num sentido mais amplo, cuja definição implica, segundo Bezerra (2008, p. 62-63), “a 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”.

A EC n°. 19/98 é considerada o marco legal que reformou o Estado brasileiro (Arelaro, 2007, 2008), pois foi ela que deu respaldo jurídico para a concretização das mudanças na máquina pública e trouxe implicações para a instituição dessas parcerias. Segundo Adrião e Bezerra (2013) sua vigência consolidou e ampliou os mecanismos jurídicos que regularizam as estratégias de inserção das instituições do terceiro setor na administração pública, principalmente naqueles setores voltados para a oferta de políticas de cunho social.

Além da introdução do contrato de gestão (PERONI; ADRIÃO, 2005; ARELARO, 2008) que, no caso de parcerias com o setor privado, instrumentalizou os acordos com as organizações sociais, a EC n°19/98 introduziu o conceito de eficiência, que ao adquirir status constitucional, permitiu a flexibilização das relações entre a iniciativa privada e o poder público a partir da inserção de práticas gerenciais advindas de modelos privatistas considerados mais eficientes (ADRIÃO; BEZERRA, 2013; BEZERRA, 2008).

---

se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato”

A EC n° 19/98 também trouxe restrições ao crescimento do Estado ao limitar as despesas com pagamento de pessoal do serviço público. Em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC n° 101, de maio de 2000, a EC n° 19/98, serviu como propulsora de estratégias de transferência para o setor privado de atividades até então desempenhadas pelo Estado. Segundo Arelaro,

[...] num país em que os direitos sociais começam a ser implementados, em especial nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, é evidente que a limitação em 60% dos gastos com pessoal significava, principalmente congelamento dessas atividades pelo Estado (2008, p. 54).

Para a autora não foram necessários mais do que dois anos para que as consequências de tal medida aparecessem:

[...] as terceirizações nos serviços públicos, com a introdução da ótica gerencial privada, seja pela transferência direta dessas responsabilidades, seja pelo estabelecimento de parcerias e convênio para sua realização, que se vão estabelecendo em praticamente todos os setores da atuação pública. Hoje, de norte a sul do país os serviços de coleta de lixo, limpeza e manutenção dos equipamentos sociais, de alimentação, de vigilância e segurança foram quase totalmente terceirizados ou privatizados (ARELARO, 2008, p. 54).

No âmbito da educação a situação não foi diferente:

[...] nas etapas ou modalidades de ensino que ainda não estavam plenamente implementadas ou que possuíam altos déficits de atendimento receberam incentivos para “comunitarização”, apelido bonito para informar à população (especialmente aos mais pobres) que o Estado não tinha condições de ampliar o referido atendimento (ARELARO, 2008, p. 54).

Cabe destacar que essas alterações de cunho privatizantes, materializadas em parcerias público-privadas, precisam ser entendidas também como decorrência do processo de descentralização que culminou num aumento significativo de responsabilidades por parte dos municípios que, só no campo da educação, passaram a atender a educação infantil, o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos. Para Adrião (2009), a falta de capacidade política, institucional e financeira para responder a essa demanda induziu muitos municípios a adotarem diferentes formas de parcerias, na forma de contratos ou convênios.

Adrião et al. (2012), em pesquisa interinstitucional, analisaram a natureza e as consequências de parcerias firmadas entre setores privados e governos municipais

paulistas para atendimento da educação infantil e do ensino fundamental, no período correspondente de 1996 a 2006. Basearam-se na percepção de que o aumento das responsabilidades dos municípios pela oferta educacional, decorrente da municipalização do ensino fundamental, poderia estimular processos de privatização da educação municipal, por meio do aumento de parcerias entre a gestão municipal e o setor privado lucrativo e não lucrativo. As pesquisadoras identificaram tendências relacionadas a três modalidades de parcerias: subvenção pública para oferta de vagas em instituições privadas de educação infantil, aquisição de “sistemas” privados de ensino e contratação de assessoria privada para a gestão da educação municipal. O estudo demonstrou, que houve aumento das parcerias nos anos em que se iniciou o processo de municipalização do ensino fundamental, por meio do FUNDEF, e no ano em que os municípios passaram a responder por, no mínimo, 40% do atendimento desta etapa de escolaridade.

Os estímulos ao estabelecimento de acordos com a iniciativa privada no âmbito da educação recebeu novo ânimo, em 2007, quando foi promulgada a Lei nº 11.494, que regulamentou a EC nº 53 de dezembro de 2006, que criou o FUNDEB<sup>13</sup>. Duas questões, no mínimo, merecem destaque. Primeiro, o coeficiente de valorização das creches e pré-escolas que, na regulamentação do Fundo foi estabelecido abaixo do valor das séries iniciais do ensino fundamental; mesmo se sabendo que o custo de um aluno da educação infantil é maior que de um aluno do ensino fundamental, o que pressupõe a busca por alternativas menos onerosos de atendimento. A outra se refere à inclusão das matrículas efetivadas na educação infantil em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas na contagem para fins de repasse de recursos do Fundo, o que pode estimular a prática de conveniamento e ocasionar numa falta de estímulo para que os governos subnacionais invistam em matrículas na rede direta (ARELARO, 2008).

[...] esse sistema vem criando um círculo vicioso nas relações público-privadas, pois, ao mesmo tempo em que estados e municípios comprometem cada vez mais maior volume de recursos públicos nas parcerias, menos condições vão tendo para criar seu próprio sistema de ensino. Isso vai gerando uma tendência quase impossível de ser revertida, pois os Tribunais de Contas, ao analisarem as despesas realizadas pelo

---

<sup>13</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006.

Poder Público, incentivam que parte dos serviços seja transferida para o setor privado, para que os percentuais estabelecidos na LRF não sejam contrariados (ARELARO, 2008, p. 63-64).

Diante de todos esses incentivos ao estabelecimento de parcerias no campo da educação, as entidades não governamentais, que historicamente estiveram vinculadas ao atendimento da criança pequena e que formalizavam suas parcerias com o poder público, por meio de convênios, passam a coexistir com novas instituições, denominadas por Robertson e Verger (2012) como “novos filantropos” que enxergam a educação como um bem de consumo e que esperam substantivos retornos para seus investimentos. Segundo os autores, há uma gama de empresas globais de educação que vão desde consultorias e corporações educacionais a grandes conglomerados de empresas que incluem negócios em educação, dentre os quais se concentram as parcerias público-privadas que têm provocado uma expansão muito rápida da atividade do setor privado na educação pública, muito maior do que o imaginado no âmbito das políticas anteriores de liberalização do mercado lançadas na década de 1980.

## **Capítulo II - BREVE HISTÓRICO DO ATENDIMENTO À CRIANÇA PEQUENA NO BRASIL**

### **2.1 A origem das escolas de educação infantil no contexto internacional**

Por muito tempo a educação das crianças esteve sob os cuidados da família ou do grupo social ao qual estava submetida. A partir do convívio com outras crianças e com os adultos elas aprendiam as tradições, os costumes e os conhecimentos necessários para sua sobrevivência. Com o advento da revolução industrial, na Europa, a classe operária foi submetida ao regime fabril o que levou a entrada da mulher no mercado de trabalho, alterando, por consequência, a forma como as famílias passaram a cuidar e educar suas crianças (PASCHOAL; MACHADO, 2009).

O aparecimento das creches e pré-escolas tem sido muito associado ao trabalho materno fora do lar e com a nova configuração que a família adquiriu, na qual pai, mãe e filhos passaram a constituir uma nova norma, diferente daquelas famílias que se organizavam de forma ampliada, com vários adultos convivendo num mesmo espaço, possibilitando um cuidado que nem sempre esteve centrado na figura materna (BUJES, 2001).

O desenvolvimento dessas instituições está também relacionado às muitas teorias que, naquela época, estavam interessadas em descrever a natureza moral das crianças. Essas teorias defendiam a ideia de que proporcionar educação representava proteção contra as influências negativas do meio e preservação da inocência, bem como amparo contra qualquer ameaça de exploração e, até mesmo, uma forma de eliminar possíveis inclinações para a preguiça e a vagabundagem, consideradas características dos pobres. Coexistiram argumentos com uma visão mais otimista da infância, com outros do tipo corretivo, disciplinar, que viam, principalmente nos pequenos, uma ameaça ao progresso e à ordem social (BUJES, 2001).

Para Kuhlmann (2004), as instituições educacionais para as crianças da primeira infância têm estreita relação com as questões que dizem respeito à história da infância, da família, da população, da urbanização, do trabalho, das relações de produção e, também, com a história das demais instituições educacionais. Em suma,



o que se pretende demonstrar “é que a história das instituições pré-escolares não é uma sucessão de fatos que se somam, mas a interação de tempos, influências e temas”. (KUHLMANN, 2001).

A escola de tricotar do pastor protestante Jean Frédéric Oberlin na paróquia rural francesa de Ban-de-la-Roche, criada em 1769, foi a primeira instituição para as crianças da primeira infância. Os objetivos de Oberlin eram internalizar nas crianças, hábitos de obediência, sinceridade, ordem e bondade, bem como fazê-las soletrar e pronunciar bem as palavras, conhecer as letras e adquirir as primeiras noções de moral e religião.

Os esforços precursores a favor das escolas infantis como os de Oberlin surgiram em outros pontos da Europa. Na Escócia, Robert Owen abriu junto a sua fábrica têxtil, em 1816, uma escola que atendesse alunos desde quando começassem a andar até os 25 anos. As crianças pequenas eram divididas em três grupos: o primeiro atendia os pequenos de 18 meses a 2 anos; o segundo os de 3 a 5 anos e o terceiro grupo atendia as crianças maiores. Os alunos realizavam atividades sobre a descrição dos objetos e da natureza, sobre evolução, dança de grupo e canto coral. As iniciativas de Owen lhe atribuíram o título de criador da primeira Infant School, no Reino Unido (KUHLMANN, 2001).

Na França, merece destaque também o pioneirismo da Marquesa de Pastoret que integrou uma Junta de Senhoras e em conjunto com Jean Marie Denys Cochin, Prefeito do 12º. Distrito de Paris foi responsável pela criação, em 1826, das Salles d' Asile (Salas de Asilo), que desde o seu princípio foi concebida sob uma perspectiva de prover cuidados e educação moral e intelectual às crianças. Em 1881, através de um decreto, foi alterado o nome das Salas de Asilo que passaram a se chamar Escolas Maternais (KUHLMANN, 2001). A mudança da nomenclatura representava uma tentativa para acabar com o generalizado preconceito contra essa organização que era frequentada por crianças pobres e abandonadas (KISHIMOTO, 1988).

A partir da segunda metade do século XIX, o quadro das instituições de educação adquirem novos contornos, compondo-se, no âmbito das instituições infantis, das creches e dos jardins-de-infância. Essas instituições começaram a ser divulgadas internacionalmente como modelo de civilização e sinônimo de

modernidade e progresso. As exposições Internacionais<sup>14</sup> serviram como espaços para a disseminação dessas escolas infantis, que chegaram a ocupar papel de destaque nessas mostras. Um grupo específico dedicado à instrução foi constituído nesses eventos. Propostas para o atendimento à infância se tornaram tema obrigatório nos congressos de higiene, de direito e de educação. As creches e os jardins-de-infância eram alguns dos modelos que deveriam se multiplicar mundo afora (KUHLMANN; 2001, 2004).

Pensado, inicialmente, para atender apenas crianças com mais de três ou quatro anos, o Kindergarten ou jardim de infância foi criado na Alemanha, em 1840, por Friedrich Froebel e se tornou referência em vários países. Sua expansão internacional teve grande influência norte-americana, local onde estas instituições encontraram maior desenvolvimento (KUHLMANN, 2004). As primeiras unidades instaladas nos EUA ocorreram em 1855, pela iniciativa privada, e logo depois sua expansão foi garantida pela atuação das entidades femininas, organizações religiosas e apoio do governo (KISHIMOTO, 1988).

Criado como um estabelecimento tipicamente educativo, o kindergarten tinha por objetivo promover o desenvolvimento intelectual, emocional, social e moral da criança, por meio de um currículo que privilegiasse a educação religiosa, o cuidado com o corpo, a observação da natureza, o aprendizado de poesias e cantos, entre outros (KISHIMOTO, 1988).

Alguns movimentos esparsos pela institucionalização da pré-escola, tanto nos EUA quanto na Europa surgiram ainda no século XIX. Por volta de 1870 ampliou-se a rede de jardins de infância nos EUA, destinada a crianças pobres e filhas de imigrantes, tendo em vista transformá-las em cidadãs americanas (KRAMER, 1995).

As creches destinadas a atender as crianças de até três anos de idade surgiram posteriormente aos jardins de infância. Sua origem data de 1844, na França, e seu fundador foi Firmin Marbeau. Apenas na década de 1870 essas instituições encontraram condições efetivas para se difundirem, devido à

---

<sup>14</sup>As exposições internacionais também chamadas de universais ocorreram no século XIX e serviram como meio de divulgar o progresso, a técnica e a ciência. De forma acrítica expressavam as tendências e conflitos existentes na sociedade de seu tempo e foram realizadas em cidades como Londres, Paris, Viena e até mesmo no Rio de Janeiro. Cada país que comparecia a exposição exibia seus produtos e atributos de modernidade. As instituições de educação infantil sempre fizeram parte dos grupos dedicados ao ensino, embora também fossem apresentadas nos grupos dedicados à economia social como estratégia das políticas assistenciais. Na exposição de Viena, por exemplo, em 1873, um oficial da marinha japonesa ficou impressionado com o kindergarten e fundou esse modelo de instituição em seu país (KUHLMANN, 2004).

amamentação artificial. Além da importância atribuída ao papel materno na educação e cuidado dos bebês, é preciso considerar que naquela época era quase inevitável atender os menores sem as alarmantes consequências dos altos índices de doenças contagiosas e da mortalidade infantil (KUHLMANN, 2000).

Somente a partir da década de 1930, com a depressão econômica decorrente da crise econômica de 1929, se reconheceu, na Europa e nos EUA, a necessidade da educação pré-escolar como meio de garantir emprego a profissionais como professores, enfermeiros, e, simultaneamente, fornecer nutrição, proteção e um ambiente saudável e emocionalmente estável para as crianças pobres de dois a cinco anos de idade (KRAMER, 1995).

Um movimento de grande expansão da pré-escola ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial devido ao seu caráter de urgência. Voltado, principalmente, ao atendimento das crianças, cujas mães foram trabalhar em indústrias bélicas ou foram substituir o trabalho masculino, esse movimento introduziu o conceito de assistência social para crianças pequenas e despertou o interesse por novas formas de atuação com as crianças que tiveram seus pais convocados para a guerra e suas mães engajadas no trabalho produtivo. Surgia, nessa ocasião, a preocupação com as necessidades emocionais e sociais da criança (KRAMER, 1995).

Depois da guerra, a teoria psicanalítica e as teorias do desenvolvimento da criança começaram a influenciar a prática pré-escolar. Nesse período, a atenção dos professores se voltou para as necessidades afetivas da criança, cujas discussões se intensificaram a partir de temas como frustração, agressão e ansiedade. Crescia também o interesse pelo conhecimento dos aspectos cognitivos do desenvolvimento, pela evolução da linguagem e pela interferência dos primeiros anos de vida da criança no seu desempenho escolar futuro (KRAMER, 1995).

## **2.2 Trajetória da educação infantil no Brasil: as primeiras experiências de creche e pré-escola**

No Brasil, os primeiros movimentos a favor da primeira infância tiveram como objetivo proteger as crianças pobres das precárias condições de sobrevivência a que estavam submetidas. Diversos autores como Campos (1988), Faria (2005); Kramer

(1995); Kuhlmann (2004) e Rosemberg (1989) apontam que essa visão, conhecida como médico-higienista, predominava nas discussões sobre a infância desde os anos de 1870 e teve grande influência nas primeiras experiências de creche e jardim de infância que surgiram como forma de substituir as relações domésticas maternas (FARIA, 2005).

Nessa época, as pesquisas no campo da epidemiologia atribuíram à medicina e à higiene uma autoridade social incontestável, provocando o redirecionamento das atividades profissionais e, até mesmo, política de muitos médicos para setores relacionados à educação, em especial à educação primária e infantil (KUHLMANN, 2004).

As primeiras preocupações com a criança pequena se concretizaram no final do século XIX, com a criação, em 1899, do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil (IPAI). Com sede no Rio de Janeiro, essa entidade, de caráter filantrópico, liderada pelo médico-higienista Arthur Moncorvo Filho, foi a mais importante experiência de assistência à criança desse período e seu fundador teve papel importante na busca pela materialização de um atendimento à infância, em especial à criança pobre. O IPAI, em seu programa de assistência, oferecia os seguintes serviços: ginecologia e proteção à mulher grávida, assistência ao parto e ao recém-nascido, distribuição de leite, vacinação, creche, consulta de lactentes, higiene da primeira idade, exame de atestação das amas de leite, entre outros (KUHLMANN, 2004).

Na mesma data de criação do IPAI, surgiram as primeiras propostas de instituições de atendimento para crianças pobres com a inauguração da creche da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, no Rio de Janeiro. Nos congressos que abordavam a assistência à infância eram frequentes as recomendações para que se criassem esse tipo de instituição junto às indústrias e essa foi a primeira experiência para atender filhos de operários de que se tem registro (KUHLMANN, 2004).

O setor privado da educação pré-escolar, voltado ao atendimento das elites, com os jardins de infância de orientação froebeliana, teve como principais expoentes o Colégio Menezes Vieira, fundado em 1875, no Rio de Janeiro, e, o Colégio da Escola Americana, em São Paulo, fundado em 1877. No setor público, o jardim de infância, anexo à escola normal Caetano de Campos, foi inaugurado quase duas décadas mais tarde, em 1896, e destinou-se a atender os filhos da burguesia paulistana (KUHLMANN, 2004).

Embora o caráter assistencialista tenha marcado o início do atendimento às crianças pequenas no Brasil, a trajetória dos jardins de infância se distanciou do caminho percorrido pelas creches e foram criados sob o amparo da educação. De acordo com Kishimoto (1986), Abramowicz (2003), Faria (2005), Arelaro (2008), Rosemberg (1992) e Campos, M. (1988), as creches e escolas maternas surgiram da necessidade do trabalho feminino nas indústrias, atendiam crianças pobres, nasceram sob o guarda-chuva da religião e da filantropia e permaneceram por muito tempo vinculadas a órgãos assistenciais ou associações filantrópicas, enquanto que os jardins de infância atendiam crianças com boas condições financeiras, tinham o objetivo de prepará-las para o ingresso na escola e apresentaram uma trajetória educacional.

Em 1919, os fundadores do IPAI criaram o Departamento da Criança no Brasil, cujas tarefas consistiam em: criar um histórico sobre a situação da proteção à infância no Brasil e uniformizar as estatísticas sobre mortalidade infantil; fomentar iniciativas de amparo à criança e à mulher grávida; publicar boletins, realizar congressos e divulgar conhecimentos. Sem receber qualquer auxílio do Estado, apesar de idealizado com esse fim, conseguiu, em 1920, o título de Utilidade Pública e, em 1922, organizou o 1º. Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, reunindo homens ligados à iniciativa privada e à vida pública, cuja finalidade era a de apelar apoio às autoridades governamentais nas questões relacionadas à proteção da criança, em especial as pobres (KRAMER, 1995). Em 1929 o IPAI já possuía 22 filiais em todo o país, 11 delas com creches (KUHLMANN, 2004).

Apesar de todos os esforços de Monocorvo Filho em prol da assistência à infância, defendendo o controle, por parte do poder público, das instituições destinadas a proteger a criança, até o final da década de 1920, as autoridades governamentais pouco contribuíram em termos de realizações objetivas a favor da criança, permanecendo sua assistência sob os cuidados de entidades particulares de caráter filantrópico e assistencialista (KRAMER, 1995).

O atendimento à criança pequena passou a contar com a participação direta do poder público apenas a partir da década de 1930, quando o estado brasileiro começou a se equipar de instituições e pessoal técnico e deu início à criação de diversos órgãos oficiais voltados à execução de ações de cunho social, assumindo funções na área da saúde, educação, previdência e assistência (VIEIRA, 1988). À ênfase no atendimento médico foi acrescida do caráter assistencial. Tratava-se de

proteger uma infância abandonada pela família e abrigada pelo Estado (KRAMER, 1995).

O Ministério da Educação e Saúde Pública foi uma das instituições decorrentes desse período. Criado em 19 de novembro de 1930, era constituído de quatro departamentos: Departamento Nacional de Ensino, Departamento Nacional de Saúde Pública, Departamento de Assistência Pública e Departamento Nacional de Medicina Experimental. O Ministério contava ainda com o Conselho Nacional de Educação, como órgão consultivo do Ministro nos assuntos técnicos e didáticos relativos ao ensino (KRAMER, 1995).

Algumas iniciativas dessa época merecem destaque como a da cidade de São Paulo, quando o então secretário de Cultura, Mário de Andrade, criou os Parques Infantis, em 1945. Localizados em bairros operários, eles atendiam crianças em período integral, com uma proposta educacional e constituíram-se num espaço pioneiro de educação pública. Essas instituições deram origem as atuais EMEIs – Escolas Municipais de Educação Infantil (Faria, 1995).

Outra medida importante, desse período, foram as creches no local de trabalho. A legislação trabalhista da década de 1930 previa essa modalidade de atendimento que, apesar de nunca ter se tornado uma realidade na maioria das empresas, algumas experiências puderam ser efetivadas em indústrias têxteis (VIEIRA, 1988).

Em 1940, foi criado, pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, o Departamento Nacional da Criança (DNCr) órgão que centralizou o atendimento da infância brasileira durante quase 30 anos (VIEIRA, 1988; KRAMER, 1995) e que teve grande influência nas medidas adotadas como forma de equacionar o problema da criança nesse período.

Apesar de contar com a participação pública no atendimento à criança pré-escolar, o DNCr sempre priorizou as atividades voltadas aos serviços de saúde, como as campanhas de combate à desnutrição e de vacinação e serviços de reforma, ampliação e criação de hospitais e maternidades. Como não havia nenhuma regulamentação sobre as formas como os recursos deveriam ser distribuídos pelo Estado, os investimentos nas áreas de assistência social e educação sempre foram muito escassos (KRAMER, 1995).

As propostas desse departamento tinham um viés sanitário e higiênico, com foco central na luta contra a mortalidade infantil e na educação das mães e

responsáveis pelas instituições de cuidado à criança pequena. Baseadas nos preceitos da puericultura, essas propostas, apesar dos avanços com o cuidado da saúde da criança, vieram acompanhadas de uma série de normas e preceitos morais que visavam limitar à mulher, seu papel de progenitora e dona do lar (VIEIRA, 1988).

No campo da educação, o DNCr conseguiu realizar alguns levantamentos quanto à situação da criança no Brasil e constatou-se que, de 12.308.636 crianças em idade pré-escolar existentes em 1965, apenas 199.200 eram atendidas pelos 3.120 jardins de infância, públicos e privados, o que representava um déficit de 12.109.436, ou seja, mais de 85 % das crianças estavam sem qualquer tipo de atendimento (KRAMER, 1995). Nos anos 1950, o DNCr, informava que apenas as grandes capitais dispunham de creches, mesmo assim em número insuficiente para atender toda a demanda (VIEIRA, 1988).

O Ministério da Educação se desvinculou da área da saúde apenas em 1953, quando passou a se chamar Ministério da Educação e Cultura, cuja sigla, MEC, é até hoje utilizada para referir-se ao atual Ministério da Educação.

Em meados da década de 60, frente ao grande déficit de escolas maternas e jardins de infância, o DNCr propõe a criação de Centros de Recreação. Essas unidades deveriam funcionar em locais cedidos pela igreja e contar com pessoal voluntário e com a participação da comunidade, rompendo com o modelo de organização dos serviços sociais até então presentes no atendimento ao pré-escolar (VIEIRA, 1988).

Nessa mesma década, o DNCr foi perdendo uma série de atribuições para outros setores do Ministério da Saúde, sendo assim paulatinamente enfraquecido, até ser, finalmente, substituído em 1970 pela Coordenação de Proteção Materno-infantil, com funções mais restritas se comparadas com aquelas anteriormente assumidas (VIEIRA, 1988).

Esquecida na história de uma educação que estava privilegiando o ensino obrigatório, somente nas décadas de 1970 e 1980 que surgiram medidas mais eficazes, por parte do Estado, relacionadas à ampliação da oferta da educação infantil (FARIA, 2005).

Durante a década de 1970, o MEC formulou um programa nacional de educação pré-escolar de massa, cujos princípios fundamentavam-se em recomendações do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (ROSEMBERG, 1992). Amparado na teoria da “privação cultural”, em seus documentos (Pareceres, Indicações, Resoluções), o Ministério atribuía à educação compensatória<sup>15</sup> uma forma de sanar as desigualdades culturais e de equalizar as oportunidades educacionais entre os estudantes (ROSEMBERG, 1992). Alegava-se que as crianças pobres viviam em ambiente privado de estímulos e, que isso, as levava ao fracasso escolar. Nesta concepção, as crianças das classes menos favorecidas eram consideradas carentes, deficientes e inferiores, na medida em que não correspondiam ao padrão estabelecido (KRAMER, 1995).

Essas crianças eram comparadas com as crianças da classe média e os objetivos do trabalho eram justamente os de compensar as deficiências do desempenho das primeiras, em relação ao padrão escolar das segundas. Como forma de superar essa carência cultural, deveriam ser incutidos nessas crianças certos atributos ou conteúdos e à pré-escola seria atribuída tal tarefa (KRAMER, 1995).

Além da educação compensatória, o plano do Ministério da Educação atribuía um caráter assistencialista à educação pré-escolar e previa poucos investimentos na área. A utilização de espaços físicos disponíveis na comunidade e a participação de trabalho voluntário tinham o objetivo de baratear o atendimento (ROSEMBERG, 1992).

O novo modelo de educação pré-escolar foi divulgado pelo MEC, por meio de publicações e seminários e contou com a colaboração das secretarias estaduais de educação. Entretanto, apesar do discurso persuasivo foi praticamente nulo o impacto no sistema educacional. No que diz respeito à forma pela qual a educação pré-escolar seria financiada, os documentos que lançaram as diretrizes desse atendimento de massa eram extremamente vagos (ROSEMBERG, 1992).

---

<sup>15</sup> O conceito de educação compensatória como uma solução para a privação cultural originou-se no pensamento de Pestalozzi e Froebel, sendo mais tarde expandido por Montessori e pelas irmãs Rachel e Margaret McMillan. A pré-escola era compreendida por esses educadores, como uma instituição capaz de superar a miséria, a pobreza e a negligência das famílias com as crianças da primeira infância. A experiência de Froebel baseou-se na instituição de jardins de infância nas favelas, em pleno surgimento da revolução industrial; já a de Montessori, no final do século XIX e início do século XX, se efetivou a partir de trabalhos de educação pré-escolar para crianças pobres de favelas italianas; e a das irmãs MacMillan, contemporâneas de Montessori, ocorreu num bairro londrino e enfatizou a necessidade de assistência médica e dentária, bem como de estimulação cognitiva (KRAMER, 1995).



Apesar dessa inexpressividade do projeto do MEC e dos equívocos das propostas compensatórias, as iniciativas do governo, na década de 1970, tiveram o papel de impulsionar o debate sobre as funções e os currículos da pré-escola, motivando a busca de alternativas para as crianças brasileiras. As políticas públicas, estaduais e municipais, da década de 1980, beneficiaram-se dos questionamentos provenientes de enfoques teóricos de diversas áreas do saber. Para a autora, a abordagem da privação ou carência cultural, então defendida por documentos oficiais do governo federal que definiam as crianças como carentes, deficientes, imaturas, defasadas, foi questionada e estudos da antropologia, sociologia, linguística e psicologia ajudaram a entender que foi imposta às crianças uma situação desigual e que para combater essa desigualdade, serviços como assistência, saúde e educação deveriam ser compreendidos como um direito social (KRAMER, 2006).

Como as iniciativas governamentais não foram suficientes para colocar a proposta em prática, a expansão da pré-escola ocorreu pela Legião Brasileira de Assistência – LBA<sup>16</sup> através do projeto Casulo, que retomou o desenho do MEC, de forma quase intocada (ROSEMBERG, 1992).

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

Destinado às crianças de zero a 6 anos, o projeto Casulo tinha um duplo objetivo: atender ao maior número possível de crianças, com “pouco gasto” e aumentar a renda familiar ao proporcionar às mães tempo livre para ingressarem no mercado de trabalho. As unidades Casulo foram implantadas em todo o território nacional, mediante solicitação por parte dos estados, prefeituras e instituições filantrópicas, o que resultou numa significativa ampliação do atendimento à criança

---

<sup>16</sup> Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi fundada em 28 de agosto de 1942, pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar os soldados enviados à Segunda Guerra Mundial e seus familiares. Com o fim da guerra, esse órgão de assistência social passou a atender às famílias de um modo geral. Foi extinta em 1995, no governo de FHC.

pequena, ainda que no âmbito da assistência social. Atendiam crianças durante quatro ou oito horas diárias, conforme condições locais. Mediante convênios, instituídos entre a LBA, via Projeto Casulo, e as instituições, era repassado um valor per capita destinado quase que exclusivamente à alimentação das crianças, o que causou sérios problemas, pois muitas instituições não dispunham de recursos para remunerarem o pessoal, ficando esses estabelecimentos à mercê de trabalhos voluntários (KRAMER, 1995).

Esse projeto foi desenvolvido em plena ditadura militar, desvinculado da esfera educacional e sob o diagnóstico de que a pobreza poderia trazer graves problemas sociais se constituindo numa ameaça à segurança nacional, caso não fosse, pelo menos em parte, atendida (ROSEMBERG, 1992).

Apenas na década de 1980 constatam-se ações mais incisivas do MEC para com a educação pré-escolar. Em decorrência do III PSECD<sup>17</sup>, para o quinquênio 1980/1985 foi lançado o Programa Nacional de Educação Pré Escolar, o qual manteve o intuito de ampliar o atendimento a baixo custo, com a participação do MOBREAL<sup>18</sup> (ROSEMBERG, 1992).

A utilização de recursos da comunidade e do trabalho voluntário, marcas do trabalho do MOBREAL com a educação de adultos, encontraram na educação infantil terreno fértil para se consolidarem. Transferir a educação infantil para a responsabilidade do MOBREAL tornaria a sua expansão mais rápida e barata, respondendo assim aos anseios populares por este tipo de atendimento (ARCE, 2008, p.380). Os reflexos dessa proposta apareceram rapidamente, através do aumento de vagas e do espaço que passou a ocupar: em 1981, o MOBREAL era responsável por 19% das vagas públicas, em 1982, por 43% e, em 1983, por 49% (ROSEMBERG, 1992).

É preciso considerar que, apesar das dificuldades encontradas por muitas instituições ao buscar apoio de recurso público, devido às precárias condições de instalação física e a falta de trato com as máquinas públicas, tanto em São Paulo como em Belo Horizonte, muitas organizações não governamentais aderiram a esse

---

<sup>17</sup> Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos (1980-1985). Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001497.pdf>> Acesso em 20/01/2014

<sup>18</sup> MOBREAL: Movimento Brasileiro de Alfabetização, programa do governo federal iniciado em 1971, cujo objetivo era a erradicação do analfabetismo no Brasil, tendo sido extinto em 1985 (ARCE, 2008).

movimento quando perceberam as vantagens que poderiam obter com essa aliança (CAMPOS, M., 1988).

É possível perceber que, até aquele momento histórico, o atendimento à criança pequena no Brasil, principalmente as menores de três anos, atendidas nas creches, esteve, na sua maioria, vinculado a entidades de caráter filantrópico e comunitário e aos órgãos de assistência e bem-estar social. Apesar da sua expansão, desde a década de 70, esse atendimento ocorreu sob a figura do amparo e da assistência, sem nenhuma regulamentação que atribuísse um caráter educacional ou delimitasse as responsabilidades dos entes federativos. As ações do poder público, muitas vezes, se reduziram à subvenção às creches criadas pela iniciativa privada.

Assim, as mudanças legislativas promovidas pela promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual marcou o fim da ditadura militar, chegou tardiamente, se considerarmos a real situação do atendimento à educação infantil.

### **2.3 A educação infantil pós CF 88: quando a educação se torna um direito no Brasil**

No decorrer das décadas de 1970 e 1980, inúmeros fatores contribuíram para ampliar as discussões sobre a política da educação pré-escolar acirradas em torno da constituinte. Organizações de mulheres, mobilizações sociais pressionando prefeituras, engajamento e comprometimento de profissionais das áreas de saúde, educação e previdência social atuaram firmemente no sentido de reverter a situação e a concepção da pré-escola no Brasil.

Foram várias as mudanças ocorridas na legislação brasileira, nas últimas décadas do século XX, que definiram a garantia do atendimento às crianças de zero a 6 anos, configurando-se num novo ordenamento legal, cujo início se deu com a promulgação da Constituição de 1988.

O processo de abertura política, as eleições diretas e a instalação do Congresso Constituinte contribuíram para que as lutas pela escola pública aparecessem em todo o país. As eleições estaduais e municipais favoreceram o desenho das novas políticas públicas locais e aumentaram as pressões em torno de uma educação pública, em todos os níveis, entendida como de responsabilidade e

dever do Estado. O direito à educação de todas as crianças de zero a 6 anos tornou-se uma bandeira de movimentos de mulheres, educadores e trabalhadores em geral (KRAMER, 1995).

Mais de um milhão e setecentas mil assinaturas coletadas em todo o país por profissionais, instituições públicas e não-governamentais e movimentos organizados da sociedade civil, levaram em 1988 à Assembléia Nacional Constituinte, o pleito de construção de uma nova ordem jurídico-institucional que assegurasse às crianças e adolescentes os direitos à vida, à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer, [...] (Barbosa, 1990, p. 3, apud Kramer, 1995).

A Constituição de 1988 incorporou algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à educação infantil. Provavelmente ela não seria incluída no texto da lei, caso isto não estivesse sido amadurecido entre as lideranças e os educadores, no âmbito dos estados da federação (CURY, 1988).

O período de redemocratização da sociedade brasileira contou, ainda, com as contribuições de Emília Ferreiro e Ana Teberosky, cujos estudos trouxeram consequências fundamentais para a atual concepção de ensino e aprendizagem, especialmente para a percepção da importância da educação infantil. Essas pesquisadoras, que estiveram inúmeras vezes no Brasil, afirmavam a necessidade de que se fizesse uma rediscussão e uma reconceituação do processo científico da aprendizagem, pois haviam identificado processos de formação intelectual, social e emocional nas crianças diferente dos sustentados pelas teorias comportamentalistas (ARELARO, 2012).

Esse período foi marcado por um processo de releitura das obras de Piaget e da introdução de Vygotsky e de Wallon na literatura pedagógica, trazendo modificações significativas nos nossos referenciais teóricos, que até então, postulavam que os processos intelectuais mais complexos, que garantiriam o processo formal da aprendizagem, começavam a se estabelecer a partir dos 7 anos de idade, o que justificava a organização escolar e a obrigatoriedade do ensino a partir dessa idade (ARELARO, 2012).

Esses estudos nos permitiram admitir que as crianças aprendiam muito antes do que até então se acreditava, ou seja, desde o nascimento. Isso significava, entre outras coisas, reconhecer que uma criança, mesmo da mais tenra idade, já era um

ser pensante e, agora, na condição de criança, um ser de direitos (ARELARO, 2012).

Sob a figura do direito e dever do Estado e não mais sob o desenho do amparo ou da assistência, o direito à educação infantil, passou então, a ser expresso claramente na Constituição Federal de 1988, o que marca o início de uma nova etapa na história do atendimento às crianças menores de 7 anos no Brasil.

Com essa medida obriga-se o Estado a disponibilizar as vagas demandadas pelas famílias em instituições dos sistemas educacionais para todas as crianças desde seu nascimento, seja qual for sua origem regional, social, racial ou étnica e a despeito da opção religiosa ou política de seus pais. Trata-se de não mais justificar uma função específica para as instituições de educação infantil e seus profissionais com base exclusivamente no direito das mulheres trabalhadoras, ou na retórica que justifica objetivos pedagógicos dessa ou daquela natureza, mas como um **direito da criança** (Machado, 2000, p. 7, grifo da autora).

O direito à educação infantil foi reafirmado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90), que foi elaborado e sancionado dois anos após a promulgação da Constituição Federal, o que, para Corrêa (2007) explica, em parte, o seu conteúdo ser tão significativo no que tange aos direitos da infância e da adolescência, pois os grupos e movimentos organizados haviam acumulado experiência junto ao processo constituinte e ainda se mantinham fortemente articulados.

Para Arelaro (2000):

É importante que se destaque, como positiva para a educação infantil a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, que gerou a constituição das Comissões Municipais e dos Conselhos Tutelares que, de alguma forma e em algum nível, têm sensibilizado a sociedade, os pais, os educadores e os governos para o direito social de proteção à infância e dentre eles, o direito à educação (ARELARO, 2000, p.54).

Outro marco legal de grande importância para a nova configuração do cenário educacional e que trouxe mudanças para o atendimento à criança pequena foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1996.

A LDB introduziu a expressão “educação infantil” inexistente nas legislações anteriores e dispôs uma seção específica a esse atendimento, considerado como a primeira etapa da educação básica. Para Corrêa (2007), isso significa que a

educação infantil passa a fazer parte das estruturas regulares de ensino, trazendo, por conseguinte, a sua normatização e a sua fiscalização.

Ao afirmar que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica a nova lei não está apenas dando-lhe uma posição cronológica na pirâmide da educação, mas, principalmente, expressando um conceito novo sobre esse nível educacional. Segundo o art.22 da LDB, a educação básica é aquela que assegura ao educando a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornece-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Esta formação indispensável não começa na 1ª série do ensino fundamental, mas na educação infantil, ou seja, no nascimento [...] (DIDONET, 2000, p 16).

Para Didonet (2000), essa foi a mais importante e decisiva contribuição da LDB para com a educação infantil, pois ao situá-la na educação básica duas consequências imediatas foram intuídas:

[...] a) a política educacional não pode omitir a educação infantil sob pena de ver-se capenga, incompleta, tentando sustentar-se no ar e b) a educação infantil e o ensino fundamental devem estar articulados e coordenados quanto ao planejamento curricular, ou seja, na definição dos conteúdos e métodos (DIDONET, 2000, p. 16).

A LDB subdividiu a educação infantil em duas etapas e estabeleceu onde ela seria ofertada: em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 anos de idade; em pré-escolas, para as crianças de 4 a 6 anos de idade (art. 30).

Para Campos, R., ao criar essa categoria “entidades equivalentes”, sem especificar o que seriam estas instituições, a LDB possibilitou interpretações variadas para a terminologia. Segundo a autora, a inclusão dessa nomenclatura se deu devido a três grandes motivações:

a) a presença significativa de crianças atendidas em entidades co-financiadas com recursos da assistência social e a incapacidade dos sistemas municipais absorverem essas matrículas de modo imediato; b) as pressões dos movimentos sociais de creches que almejavam manter suas identidades e formas organizativas, embora integradas aos sistemas; c) a incorporação dos novos marcos regulatórios advindos da reforma do estado e as pressões do chamado “ajuste neoliberal” que pressupunha a transferência da execução dos serviços educacionais para “organizações da sociedade civil”, reservando-se ao estado apenas o papel de regulador (CAMPOS, R., 2009, p.3).

A LDB determinou, ainda, uma reorganização do atendimento às crianças pequenas, atribuindo-lhe um caráter educacional, ao dispor que as creches e pré-

escolas existentes ou que viessem a ser criadas integrassem os respectivos sistemas de ensino (art. 89 do ADCT). Em outras palavras isso significou que as creches, juntamente com as pré-escolas, deveriam ser identificadas como unidades educacionais.

Essa reordenação das redes de ensino, com a transferência dessas instituições para as secretarias de educação, impôs o desafio de apreender a dimensão educativa prevista para a faixa etária de zero a 6 anos, que há tanto tempo esteve sob os cuidados da assistência educacional. Para Craidy (2000, p. 66), “fica definitivamente sepultada a concepção que via o atendimento da criança pequena como meramente assistencial ou tendo como objetivo apenas a guarda e os cuidados das crianças cujas mães necessitassem trabalhar”.

No que diz respeito à responsabilidade pela oferta da educação infantil, a CF/88 delegou aos municípios, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, a prioridade de implantação de programas destinados às crianças de zero a 6 anos. Para Pinto e Guimarães (2001), isso significa que a educação infantil não deve ser entendida como de responsabilidade exclusiva do município. Apesar de se configurar como uma das atribuições prioritárias do poder público municipal, a oferta e manutenção dessa modalidade de ensino, comporta um regime de colaboração entre parceiros, envolvendo, inclusive o poder público federal, que deveria subsidiar esse tipo de atendimento.

Vale lembrar que, no Estado de São Paulo já vinham ocorrendo medidas para transferir a responsabilidade pelo atendimento educacional aos municípios. Logo após a promulgação da CF 88, o Decreto nº 30.375 de 13 de setembro de 1989 instituiu o Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, cuja absorção do ensino pré-escolar pelos municípios foi realizada no início da década de 90 (OLIVEIRA; RUBIANO, 2000).

Com a aprovação da LDB, o processo de municipalização da educação infantil se intensificou em todo o território nacional, pois ao definir como área de atuação prioritária dos governos estaduais os níveis fundamental e médio, observou-se um rápido e progressivo abandono da educação infantil por parte desses entes federados (GUIMARÃES; PINTO, 2001).

Outro aspecto importante advindo da LDB, em 1996, foi a exigência de formação para professores (art. 62), que passou a ocorrer preferencialmente em nível superior, em cursos de licenciatura, de graduação plena, em universidades e

institutos superiores de educação, mas admitindo-se ainda a formação em nível médio, na modalidade Normal.

É inegável que o entendimento da educação infantil como um direito da criança trouxe avanços significativos nas últimas décadas do século XX, principalmente se considerarmos o atendimento à criança de 4 a 6 anos de idade.

[...] em 1996, constatamos que a pré-escola (como era chamada), dentre todos os níveis de ensino considerados (fundamental, médio e superior) foi o que teve o melhor desempenho quantitativo. Em 25 anos, de 1970 a 1994, este atendimento teve um crescimento de 1.520%! Pulamos de 374.000 crianças atendidas na pré-escola, para 5.687.000! Ou seja, 48% do total de crianças de 4 a 6 anos, no Brasil, em 1994 (9,9 milhões aproximadamente), estavam matriculadas numa pré-escola, contra 28,6%, em 1985! Não é um aumento qualquer, principalmente se considerarmos que este crescimento teve, no período, basicamente o empenho de uma só esfera pública: o município. E, nesses, principalmente os das regiões Sul e Sudeste, nas cidades mais industrializadas. Mas o pouco que se realiza em cidades de menor porte, especialmente na região Nordeste, vem a ser indispensável para as crianças e as famílias, elevando o patamar mínimo de indicadores de qualidade de vida.

Por outro lado, este atendimento não pode ser considerado suficiente, principalmente, porque nesses dados **não** estão incluídas as crianças de 0 a 3 anos e 11 meses [...] (ARELARO, 2000, p. 52- 53, grifo da autora).

As conquistas garantidas pela CF 88 no que diz respeito à educação infantil, entretanto, esbarraram na prioridade nacional de universalização do ensino fundamental. A criação do FUNDEF<sup>19</sup>, a partir da EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, implicou uma estagnação do aumento da oferta da educação infantil por parte dos municípios, visto que o Fundo atendia apenas as crianças matriculadas no ensino fundamental.

O FUNDEF mudou o perfil de atendimento educacional no país, pois ao atrelar parte dos recursos vinculados à educação, à matrícula no ensino fundamental regular, induziu um processo generalizado de municipalização desta etapa da educação básica sem precedentes no país (PINTO, 2002, 2007; ARELARO, 2007, 2008; GUIMARAES; PINTO, 2001; ADRIÃO et al., 2009 ).

Ao financiar apenas o ensino obrigatório, na época o ensino fundamental de 8 anos, o Fundo provocou um desestímulo de investimento na educação infantil por parte de muitas prefeituras (PINTO, 2002). A sua implantação, prejudicou a educação básica como um todo, pois impediu tanto o financiamento da educação

<sup>19</sup> . O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997.



infantil como da educação de jovens e adultos, além de impedir a efetivação de políticas educacionais por parte de estados e municípios ao obrigar que esses entes federados investissem 60% dos recursos destinados à educação no ensino fundamental (GUIMARÃES; PINTO, 2001). “Essa medida impediu, na prática, a utilização de uma parte significativa dos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino, em outras etapas de ensino, que não a do fundamental”. (ARELARO, 2008).

É notória a centralidade ocupada pelo ensino fundamental nas políticas educacionais que, no entanto, não têm implicado aumento dos recursos destinados à educação, mas numa restrição ainda maior para as outras etapas da educação básica (CORREA, 2011).

Para Arelaro (2008), apesar das pesquisas no campo da Linguística, da Sociologia, da Antropologia e da Psicologia confirmarem que a aprendizagem ocorre desde o nascimento, contribuindo para a incorporação das crianças menores aos sistemas públicos de ensino desde os anos 1980, a educação infantil sofreu ruptura e estagnação com a criação do FUNDEF. Para Guimarães e Pinto (2001) o final da década de 1990 foi marcado por declínio no número de crianças atendidas na pré-escola no Brasil, pois em 1996, 4,27 milhões de crianças foram atendidas na pré-escola, número que apresentou declínio em 1998 (4,11 milhões de crianças atendidas) e uma ligeira recuperação em 1999 (4,23 milhões de matrículas). O crescimento apresentado no ano de 1999 não foi suficiente para alcançar os números registrados em 1996 (GUIMARÃES; PINTO, 2001).

O FUNDEF incentivou, ainda, muitas redes de ensino, especialmente as municipais, a anteciparem a entrada das crianças na 1ª série do ensino obrigatório. Para conseguirem maiores recursos financeiros do Fundo, alguns municípios, como o de São Bernardo do Campo, na região do ABCD, na grande São Paulo, passaram a matricular as crianças de 6 anos de idade, antes atendidas na educação infantil, no ensino fundamental. Sobre essa experiência Arelaro (2012) relata que:

Com essa nova opção, as famílias matricularam seus filhos (agora, precoces?), sem limite do mês em que completariam os referidos 6 anos. Assim, número significativo dessas crianças que completavam essa idade nos meses de outubro, novembro e dezembro também foram matriculadas e, para desespero dos professores, as turmas eram compostas, em número relevante, de crianças de 5 anos de idade, que deveriam, na nova condição de matrícula, ser alfabetizadas.

Exemplos como o de São Bernardo do Campo se tornam corriqueiros em muitas redes de ensino com a instituição do ensino fundamental de 9 anos (Lei nº 11274/2006) e com a obrigatoriedade de matrícula aos 6 anos de idade (Lei nº 11.114/2005), mesmo que o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) tenha apontado ao Conselho Nacional de Educação (CNE) os equívocos dessa medida e as consequências que a ausência de um projeto pedagógico consistente pudesse trazer ao introduzir essas crianças de forma prematura no ensino fundamental de nove anos (ARELARO, 2012).

Desse modo, apesar da incorporação da educação infantil como primeira etapa da educação básica e do seu reconhecimento como um direito da criança, a falta de recursos para seu financiamento, fez com que ficasse a cargo dos municípios o ônus decorrente de sua oferta. Isso, atrelado à demanda assumida por essa esfera administrativa, via municipalização do ensino fundamental, representou um entrave para efetivação concreta do direito de todas as crianças de zero a 6 anos frequentarem uma instituição educacional pública, sobretudo aquelas de até 3 anos de idade, atendidas em creches.

Sem recursos próprios para sua manutenção e expansão, o convênio com entidades privadas sem fins lucrativos continuou sendo uma das principais estratégias de aumento de vagas na educação infantil, dando continuidade às políticas adotadas nas décadas de 1970 e 1980.

Segundo Campos, R. (2009), as creches estão mais sujeitas à participação dessas instituições na sua oferta, o que de certa forma se torna contraditório, pois ao mesmo tempo em que permite a presença de variados tipos de entidades privadas, por outro lado, a sua integração aos sistemas municipais de educação, poderia significar também maior fiscalização e controle por parte do poder público.

A substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, em 2006, finalmente, proporcionou uma fonte específica de financiamento às outras etapas e modalidades de ensino que não o ensino fundamental. Destinado à toda a educação básica, esse Fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/06 e regulamentado pela Lei nº 11.494/07. A sua instituição deu início a uma nova etapa na história da educação infantil no Brasil, pois ao financiá-la proporcionou um aumento no número de crianças atendidas em creches e pré-escolas como mostram as pesquisas de Batista (2013), Susin (2008) e Gomes (2014).

Porém, esse aumento considerável no número de matrículas na educação infantil não implicou, necessariamente, aumento de vagas por parte da rede pública estatal. Domiciano (2009), por exemplo, ao analisar o Programa “Bolsa Creche<sup>20</sup>” nos municípios de Hortolândia e Piracicaba constatou que parte das matrículas efetuadas por meio de convênio com a iniciativa privada foram contabilizadas como públicas. Isso significa que a implantação do Fundo pode estar contribuindo para o avanço da privatização da educação infantil, principalmente em creches, na medida em que viabilizou a transferência de recursos públicos à escola privada de forma mais extensiva, como já nos alertava Pinto (2007).

#### **2.4 Políticas atuais de educação infantil: a reprodução do convênio como principal estratégia.**

A LDB, ao incluir o termo “entidades equivalentes” no provimento da educação infantil, deu abertura para que se fomentasse o atendimento às crianças de zero a 5 anos por meio de parcerias com instituições mantidas pela iniciativa privada, especialmente aquelas atendidas em creche. Além de valorizar o ensino obrigatório, as políticas estabelecidas após a década de 1990, deram continuidade à dualidade estrutural presente na educação infantil brasileira desde a sua origem. Alguns recentes marcos regulatórios da educação infantil têm contribuído para essa conjuntura que, de certa forma, destina às crianças menores de três anos um lugar secundário na política educacional vigente (ZARPELON, 2010) .

O FUNDEF, em especial, ao estabelecer como prioritário o atendimento do ensino fundamental estimulou um fomento, mesmo que de forma indireta, às alternativas de financiamento para a educação infantil, muitas vezes, materializadas na forma de convênios com instituições privadas.

Na década seguinte à promulgação da LDB e à instituição do FUNDEF foi aprovado pelo Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2001-2010, sob a forma da Lei nº 10.172/2001. O plano contém uma seção sobre a educação infantil, na qual estão especificadas as metas, as diretrizes e os

---

<sup>20</sup> O Programa ‘Bolsa Creche’ consiste em um formato de financiamento adotado para a ampliação da oferta de vagas à educação infantil via subvenção pública à escola privada e, embora receba o nome de ‘Bolsa Creche’, financia tanto a creche, quanto a pré-escola (DOMICIANO, 2009).

objetivos para os dez anos subsequentes à sua publicação e a prioridade era ampliar a oferta de matrículas da educação infantil de forma a atender, em cinco anos, 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de zero a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (BRASIL, PNE, 2001).

Note-se que os objetivos instituídos para a faixa etária de creche se distanciaram dos estabelecidos para a pré-escola, etapa mais próxima da idade escolar obrigatória, o que para Zarpelon (2011) significa um alinhavo às políticas já estabelecidas na década de 1990, principalmente a de valorização do ensino fundamental, mediante a instituição do FUNDEF, e de priorização do atendimento das crianças de 4 a 5 anos em detrimento das de zero a 3 anos.

Se não bastasse esse tratamento diferenciado para as etapas que compõem a educação infantil, o cumprimento das metas estabelecidas no plano também se caracterizou de forma desigual. Vieira (2010) nos alerta que é justamente na variável idade, que observamos as maiores disparidades de acesso. Enquanto que antecipadamente, no ano de 2008, se atingiu a meta estipulada para o fim do decênio no que concerne o atendimento na pré-escola (VIEIRA, 2010), na creche o percentual de oferta em 2010, segundo o próprio MEC (2012), foi de 23,6 %, ou seja, não se atingiu nem a metade do que foi previsto.

Não podemos negar que a ampliação da oferta para as crianças de 4 e 5 anos representa um avanço no que diz respeito ao direito à educação, porém, faz-se necessário considerar que essa fragmentação desqualifica a importância do atendimento das crianças de até 3 anos de idade.

Em 2007, novo estímulo ao firmamento de parcerias foi estabelecido quando entrou em vigor o FUNDEB que, em substituição ao FUNDEF, passou a financiar toda a educação básica. Essa mudança na política de financiamento da educação no Brasil representou um marco importante no que tange ao atendimento às crianças na primeira infância ao incluir suas matrículas para fins de repasse de recursos advindos do Fundo. Entretanto, esse novo mecanismo de financiamento, também abordou de forma desigual o atendimento às crianças de zero a 3 anos daquelas de 4 a 5 anos, sobretudo no que se refere à relação da esfera pública com a privada.

O FUNDEB também possibilitou que as matrículas efetuadas em instituições sem fins lucrativos que ofertassem a educação infantil e que firmassem convênio

com o poder público, fossem computadas para fins de repasse de recursos do Fundo, e, mais uma vez, os critérios definidos para a etapa de pré-escola foram diferentes dos estabelecidos para a creche. O texto da lei estabelecia que o valor transferido do FUNDEB por matrícula realizada na pré-escola em entidades conveniadas só seria realizado até o ano de 2011, prazo que depois foi prorrogado até 2016<sup>21</sup>. Já a situação das creches foi mais ofensiva, pois não foi estabelecida data limite para o término da inclusão das matrículas para fins de repasse de recursos do fundo.

Apesar do final da década de 1970 ter sido marcado por forte presença da sociedade na oferta da educação infantil, por meio de associações comunitárias ou filantrópicas, estimulada, inclusive, por ações do governo federal, foi a primeira vez que, no Brasil, se estabeleceram parâmetros legais para o repasse de recursos públicos da área educacional para essas entidades. Segundo Vieira (2010), isso se deve, provavelmente, ao reconhecimento da presença relevante dos convênios na gestão da política de educação infantil dos municípios e à necessidade de regulação pela política nacional.

A segmentação entre as faixas etárias há tanto tempo presente na história da educação infantil brasileira parece ganhar novo fôlego com a regulamentação do FUNDEB que garante esse dualismo pelo menos até 2020, prazo de sua vigência. Para Pinto (2007) e Arelaro (2008) o grande risco, em especial no que se refere às creches, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições, com poucas exceções, é muito inferior aos custos do atendimento direto.

Aqui duas observações importantes precisam ser feitas. A primeira é a de que a LDB, já havia admitido, em seu artigo 77, a transferência de recursos públicos para instituições privadas de caráter comunitário, confessional ou filantrópico que comprovassem finalidade não lucrativa, portanto o FUNDEB encontra-se em consonância com a principal lei que regulariza a educação no Brasil. A segunda é que a inclusão das creches no FUNDEB foi, segundo Arelaro (2012) resultado da pressão dos movimentos sociais e da luta pela educação infantil, com ampla mobilização de diversos atores sociais, entre eles a Campanha Nacional pelo Direito

---

<sup>21</sup> A extensão do prazo se deu por meio de Medida Provisória que foi transformada na Lei no 12.837, de 09 de julho de 2013.

à Educação e o MIEIB, pois a primeira versão do projeto de Lei não previa a participação dessas matrículas para fins de repasse do fundo.

Em 2009, essa segmentação da educação infantil ganhou novo fôlego com a EC nº 59 que expandiu o ensino obrigatório, a partir de 2016, dos 4 aos 17 anos de idade e, em relação à educação infantil, apenas à pré-escola. Em seu art. 3º a referida lei também priorizou a distribuição dos recursos públicos em prol do atendimento das necessidades do ensino obrigatório, o que significa, para Zarpelon (2010), que ao excluir a etapa de creche das prioridades de repasse de recursos, criou-se mais um incentivo para que muitos municípios expandissem seus atendimentos por meio de convênios.

Em outras palavras, ao instituir a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos de idade, os municípios são instigados a priorizar o atendimento dos 4 a 5 anos, perpetuando, assim, a cisão entre creches e pré-escolas. As consequências são novamente previsíveis: manutenção e ampliação das parcerias firmadas com o setor privado, especialmente com instituições religiosas ou filantrópicas, sem fins lucrativos, para oferta da educação de zero a 3 anos.

Outro passo importante para a homogeneização das políticas de conveniamento nos municípios, segundo Vieira (2010), foi a publicação, em 2009, pelo MEC, das *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil* (BRASIL/MEC, 2009). Ainda que essa relação entre o público e o privado na educação infantil venha de longa data, segundo a autora, foi a primeira vez que o governo federal elaborou esse tipo de orientação.

Ao mesmo tempo em que, no documento, reconhece-se que o convênio foi uma política formulada e estimulada pelo governo federal em tempos regressos à população pobre e vulnerável, em momento algum, o MEC assume um compromisso de romper com esse padrão de atendimento. Ao contrário, o documento constitui-se como uma referência para que os municípios construam e aperfeiçoem suas políticas de conveniamento (BRASIL/MEC, 2009). Para Zarpelon (2010) fica claro, na publicação, que se o governo municipal ainda não possui uma política de conveniamento, ou ela é ainda muito incipiente, ele deve estabelecê-la e, caso ele já a tenha, deve revê-la e aprimorá-la.

Para finalizar essa disparidade no tratamento entre creches e pré-escolas, em 2014, foi publicado o atual PNE para o decênio 2014-2024 que, em sua primeira meta, apenas postergou o que estava previsto no plano anterior para a etapa de creche ao redefinir que até o final da década, a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos atendidas em unidades escolares atinja finalmente os 50 %. Já na etapa de pré-escola ficou determinada a sua universalização até o ano de 2016, de forma a atender o previsto na Emenda Constitucional n° 59/2009, que ampliou a faixa de obrigatoriedade do ensino para a população com idade entre 4 e 17 anos.

Ao repetir quase que na íntegra a mesma meta do plano anterior no que se refere ao atendimento das crianças de zero a 3 anos de idade, o PNE 2014-2024 prorrogou o objetivo do PNE 2001-2011 em mais treze anos e frustrou, segundo Zarpelon (2010) a expectativa de boa parte das organizações, dos pesquisadores e dos profissionais de ensino, materializada na Conferência Nacional de Educação (CONAE) que, em seu Documento Final, ao abordar o financiamento da educação e a democratização do acesso à educação infantil, destacava:

[...] a extensão da obrigatoriedade do ensino não pode significar prejuízo de investimentos na ampliação de matrículas nas creches – primeira etapa da educação básica e aquela que está mais distante de atingir as metas de atendimento estabelecidas pelo PNE. Nessa ótica, é fundamental a garantia de aporte financeiro do governo federal para construção, reforma, ampliação e custeio com pessoal para o aumento significativo da oferta de vagas. O objetivo é matricular 50% das crianças de 0 a 3 anos, até 2012, e universalizar o atendimento da demanda manifesta, até 2016 (BRASIL; CONAE, 2010, p. 113, grifo nosso).

Apesar do intenso debate e da legitimidade do Documento Final aprovado na CONAE 2010, no que concerne a ampliação do atendimento às crianças de 0 a 3 anos, prevaleceu a versão do governo, explicitada na Lei n° 13.005/2014.

Não é novidade a participação de instituições sem fins lucrativos no provimento da educação infantil brasileira, sobretudo aquela ofertada em creche. No entanto, diante de todos esses recentes marcos regulatórios da educação infantil, fica difícil afirmar que as creches conveniadas se constituem em opção emergencial nas políticas públicas. Para Arelaro (2008), a tendência é que elas continuem, enquanto não forem substituídas as prioridades para a atuação do Estado estabelecidas nas últimas décadas no país, e enquanto o estado mínimo for considerado sinônimo de competência política e gerencial.

## **Capítulo III - A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS: O PROGRAMA “NAVE-MÃE”**

### **3.1 Caracterização do município**

Considerada uma das principais cidades de São Paulo, Campinas está localizada a 100 km da capital e compõe uma das cinco regiões metropolitanas do Estado. Com uma população estimada, em 2015, de 1.164.098 habitantes, distribuída em uma área de 794,571Km<sup>2</sup>, Campinas possui um dos maiores PIBs do país (IBGE Cidades, 2015).

Sua história oficial data do século XVIII. Nos marcos de sua formação colonial, a cidade surgiu como um bairro rural da Vila de Jundiaí, localizado às margens de uma trilha aberta por paulistas do Planalto do Piratininga entre 1721 e 1730 – trilha que seguia o caminho das pedras preciosas na região central do Brasil. A instalação dos tropeiros deu início ao povoamento do “Bairro Rural de Mato Grosso”. O pouso das “Campinas do Mato Grosso”, erguido em meio a pequenos descampados ou campinhos, em uma região de mata muito fechada, possibilitou o desenvolvimento de atividades e a formação de um povoado (IBGE Cidades, 2015).

Dentro do círculo dos barões do café que mantinham o trabalho escravo na região e por força do governo da capitania de São Paulo, o bairro rural de Mato Grosso foi transformado em “Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso” (1774), data oficial de fundação da vila, que depois virou Vila de São Carlos e finalmente, Campinas, em 1842 (IBGE Cidades, 2015).

A partir da economia cafeeira, Campinas passou a concentrar um grande contingente de trabalhadores escravos e livres, de diferentes partes do Brasil, empregados em atividades rurais e urbanas. Nesse período a cidade experimentou um forte processo de modernização, com os meios de transporte e de produção. No entanto, ao final da década de 1880, a elegante e festejada Campinas, considerada a capital agrícola de São Paulo, também vivenciou um lado menos glamouroso. Os imigrantes e escravos libertos se comprimiam em cortiços e casas de cômodos. A cidade estava prestes a passar por uma das experiências mais traumáticas de sua história: a febre amarela (SILVA, 2011).



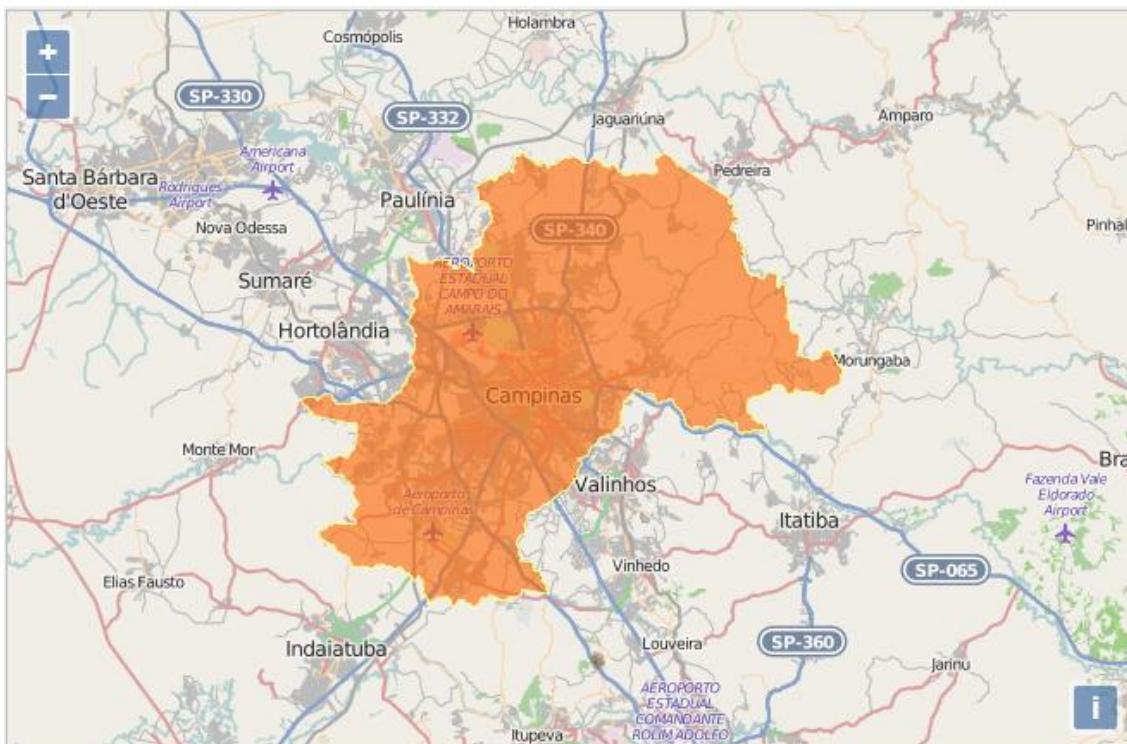
No verão de 1889, uma epidemia resultou em centenas de mortos, abalando a economia, a demografia e o orgulho da chamada “Princesa d’Oeste”, que perdeu casas comerciais, indústrias e habitantes. Nos anos seguintes novas epidemias ocorreram e o ciclo só foi interrompido em 1897, com uma série de intervenções urbanas e obras de saneamento. As ações afetaram diretamente a vida dos habitantes, não apenas melhorando a salubridade local, mas também criando problemas de ordem prática, como demolições, interdições e milhares de intimações para reformas de casas e prédios. Os cortiços e habitações coletivas foram combatidos tenazmente pela polícia sanitária, tão temida quanto a polícia comum, pois tinha o poder de deixar famílias inteiras desabrigadas (SILVA, 2011).

Com a crise da economia cafeeira, a partir de 1930, a cidade agrária assumiu uma fisionomia mais industrial e de serviços. No plano urbanístico, recebeu o “Plano Prestes Maia” (1938), um amplo conjunto de ações voltado a reordenar as ações urbanísticas, incentivando pólos tecnológicos no interior do estado de São Paulo (IBGE Cidades, 2015).

A criação do parque industrial em Campinas passou a atrair pessoas de todo o Brasil. Entre as década de 1930 e 1940, a cidade vivenciou um crescimento acelerado dos bairros próximos às fábricas e às grandes rodovias estaduais que ali se instalaram: a Via Anhanguera (1948), a Rodovia dos Bandeirantes (1979) e a Rodovia Santos Dumont (1980) (IBGE Cidades, 2015).

A figura 1 apresenta Campinas, ao centro, e parte dos 20 municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas (RMC).

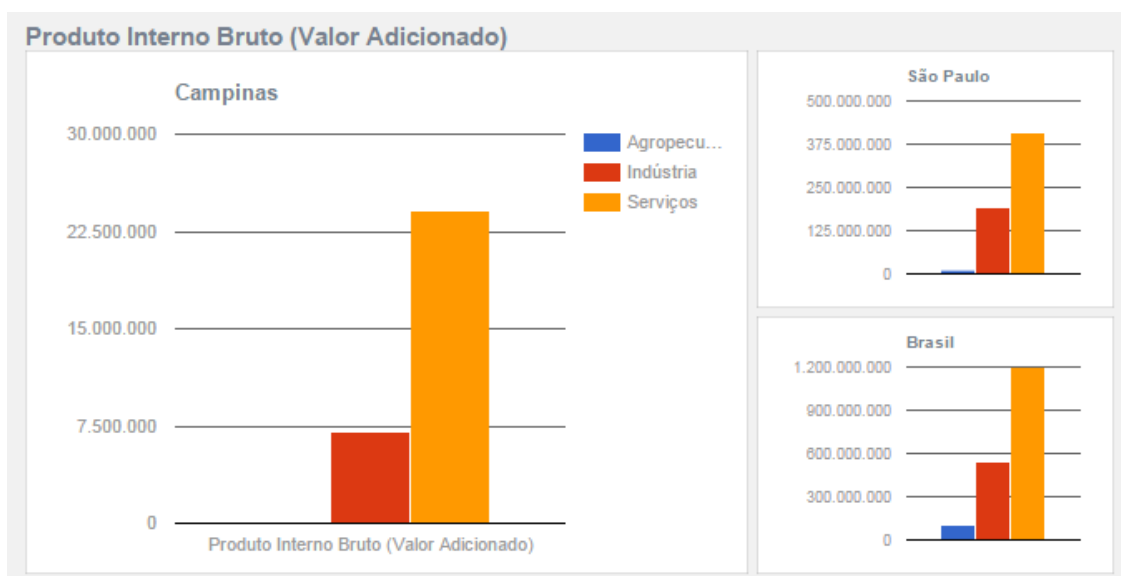
**Figura 1 - Mapa de Campinas**



Fonte: IBGE Cidades (2015).

Com um PIB de R\$ 42.766.024,00 em 2012, Campinas ocupava a 11ª posição entre os municípios brasileiros, ficando à frente, inclusive de algumas capitais. O setor de serviços é a primeira fonte econômica da cidade, seguida do setor industrial, conforme apresenta o Gráfico 1.

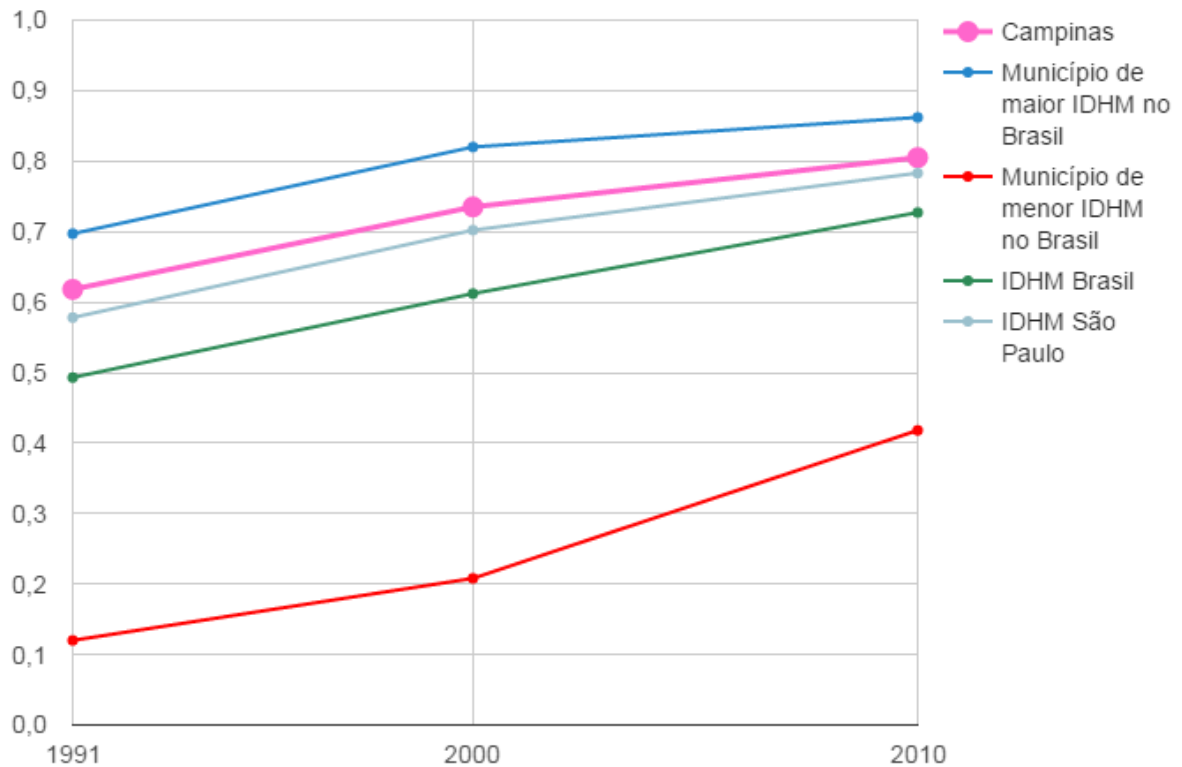
**Gráfico 1 - Produto interno Bruto – Campinas (2012)**



Fonte: IBGE Cidades (2015).

Seu IDHM<sup>22</sup>, em 2010, foi de 0,805, em uma classificação que vai de 0 até 1, o que situou o município na faixa de Desenvolvimento Humano Muito Alto. Essa situação a colocou na 28<sup>o</sup> posição entre os 5.565 municípios brasileiros (ATLAS BRASIL, 2013). O Gráfico 2 apresenta a evolução do IDHM desde 1991 até 2010.

**Gráfico 2 – Evolução do IDHM- Campinas (1991-2010)**



**Fonte:** ATLAS BRASIL (2013)

Apesar de apresentar um IDHM considerado elevado, o município apresenta fortes diferenças e desigualdade entre seus bairros<sup>23</sup>.

As estatísticas de saúde e moradia também são favoráveis quando comparadas às taxas nacionais e estaduais. A mortalidade infantil (até 1 ano de idade) por mil nascidos vivos, em 2013, foi de 9,29, contra 11,47 no Estado de São

<sup>22</sup> O IDHM - O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é composto dos Índices relativos a Longevidade, Educação e Renda.

<sup>23</sup> Em termos do IDHM geral, somando-se as três dimensões, de Longevidade, Educação e Renda, os bairros com maior Índice de Desenvolvimento Humano em Campinas são: Alphaville, Gramado, Barão do Café, Condomínio Plaza Tower, Paineiras, Estância Paraíso, Parque Prado, Vila Verde. Todos esses bairros, denominados Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), apresentam IDHM de 0,954, um dos mais altos do Brasil (BACCHETTI, 2015).

Paulo e 15,02 no Brasil (IBGE Cidades, 2015). O percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgoto inapropriado, em 2010, foi de apenas 0,32 % enquanto em São Paulo foi de 0,60 % e no Brasil de 6,12 (ATLAS BRASIL, 2013).

Na Tabela 1 apresentam-se os indicadores gerais do município.

**Tabela 1 – Indicadores gerais do município de Campinas**

Indicador	Ano de referência	Campinas	Estado de São Paulo
Área (em km <sup>2</sup> )	2015	794,57	248.222,36
População Total	2015	1.164.098	3.046.555
Densidade Demográfica (habitante/ km <sup>2</sup> )	2015	1.359,60	173,42
Grau de Urbanização	2014	98,28%	96,21
IDHM	2010	0,805	0,783
IPRS – Riqueza	2012	49	46
IPRS – Longevidade	2012	75	70
IPRS – Escolaridade	2012	50	52
Taxa de Natalidade - Por mil habitantes	2013	13,93	14,45
Taxa de Mortalidade Infantil - Por mil nascidos	2013	9,29	11,47
Taxa de Mortalidade na Infância	2013	10,78	13,20
PIB em milhões de reais	2012	42.766,02	1.408.903,87
PIB <i>per capita</i> (em reais correntes)	2012	38.843,95	33.593,32

Fonte: IBGE Cidades (2015); Seade (2015).

De modo geral, pode-se afirmar que Campinas oferece à sua população melhores condições de vida quando comparada a outras localidades.

### 3.1.1 Cenário político municipal no período de 2001 a 2014

Campinas teve à frente do poder executivo durante toda a série histórica analisada 6 diferentes políticos. Desses 6, apenas 3 foram eleitos de forma direta para o cargo de prefeito.

Na gestão 2001/2004, assumiram a prefeitura Antonio da Costa (Toninho) e Izalene Tiene, ambos do PT. Toninho foi assassinado em 10/09/2001, não sendo esclarecida sua morte ou preso os autores até hoje. A Sra. Izalene, então vice-prefeita, assumiu a prefeitura e governou até o fim do seu mandato, sendo a primeira e única mulher a comandar o executivo no município.

A gestão seguinte foi sucedida por Hélio de Oliveira Santos, eleito pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), em dois mandatos consecutivos (gestão 2005/2008 e 2009/2012).

Dr. Hélio, como era conhecido, foi reeleito, em primeiro turno, com quase 70% dos votos válidos, mas não conseguiu terminar seu mandato. Protagonizou um grande escândalo político na cidade, quando teve seu mandato cassado pela Câmara dos Vereadores, no dia 20 de agosto de 2011, acusado de ter cometido infrações político-administrativas ao não impedir um suposto esquema de corrupção liderado pela sua esposa e chefe de gabinete Rosely Nassin Jorge dos Santos (FOLHA, 2011).

O caso envolvia, principalmente, a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A - SANASA. Muito comentado na mídia na época, o suposto esquema veio à tona quando várias pessoas tiveram prisão decretada pela polícia federal, entre elas, o então vice-prefeito Sr. Demétrio Vilagra (PT), a primeira dama, secretários municipais e ex-diretores da autarquia responsável pela captação e distribuição da água no município. Todos foram acusados de formação de quadrilha, corrupção e fraudes em licitações.

O delator, Luiz Castrillon de Aquino, era ex-presidente da empresa e afirmou, em depoimento, que a primeira dama comandava a cobrança de propina em troca de contratos. Ele afirmou que todas as licitações para prestação de serviços da SANASA foram fraudadas e eram direcionadas às empresas que aceitavam “devolver” entre 5% e 12 % do valor dos contratos como propina a integrantes da administração (FOLHA, 2011).

Com a cassação do prefeito, em 23 de agosto de 2011, o então vice-prefeito Demétrio Vilagra, do Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a prefeitura, porém tomou posse também sob acusação de envolvimento no mesmo esquema de corrupção e com pedido de instituição de Comissão Processante, protocolado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) (FOLHA, 2011).

Em 19 de outubro de 2011, Demétrio Vilagra foi afastado temporariamente pela Câmara Municipal, por 90 dias, para que a Comissão Processante concluísse os trabalhos de investigação. Na ocasião, quem assumiu a prefeitura foi o presidente da Câmara, Sr. Pedro Serafim, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), conforme a legislação ordena.

Em 04 de novembro de 2011, Demétrio Vilagra, por decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, conseguiu retomar o posto de prefeito, no qual permaneceu apenas até 21 de dezembro de 2011, quando, então foi cassado por decisão da Câmara de Vereadores (G1, 2011).

Pedro Serafim assumiu novamente a prefeitura, permanecendo de forma interina até 09 de abril de 2012. Em 10 de abril do mesmo ano foi eleito indiretamente, pela Câmara Municipal, como prefeito para mandato tampão de 8 meses (LUPION, 2012), pois havia necessidade de nova eleição para o executivo municipal.

Por fim, em 28 de outubro de 2012, foi eleito, por meio de eleições diretas, o Sr. Jonas Donizette, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que assumiu o governo municipal em janeiro de 2013.

O Quadro1 sintetiza as informações descritas, com a identificação dos secretários de educação nomeados nesse período.

**Quadro 1 – Organização político-administrativa de Campinas (2001-2014)**

Gestão	Prefeito (a)	Vice-prefeito (a)	Secretário (a) da Educação	Partido Político
01/01/2001 a 31/12/2004	Antonio da Costa Santos	Izalene Tiene	Corinta Maria Grisolia Geraldi	PT
01/01/2005 a 31/12/2008	Hélio de Oliveira Santos	Demétrio Vilagra	Hermano de Medeiros Ferreira Tavares; Graciliano de Oliveira Neto;	PDT
01/01/2009 a 31/12/2012	Hélio de Oliveira Santos	Demétrio Vilagra	Graciliano de Oliveira Neto; José Tadeu Jorge; Márcio Rogério Silveira de Andrade	PDT
23/08/2011 a 19/10/2011	Demétrio Vilagra	Nenhum	Márcio Rogério Silveira de Andrade; Eduardo José Pereira Coelho	PT
21/10/2011 a 03/11/2011	Pedro Serafim Junior	Nenhum	Eduardo José Pereira Coelho	PDT
04/11/2011 a 21/12/2011	Demétrio Vilagra	Nenhum	Eduardo José Pereira Coelho	PT
22/12/2011 a 31/12/2012	Pedro Serafim Junior	Nenhum	Eduardo José Pereira Coelho; Carlos Roberto Cecílio	PDT
01/01/2013 a 31/12/2016	Jonas Donizette	Henrique Magalhães Teixeira	Solange Villon Kohn Pelicer	PSB

Fonte: Elaboração da autora a partir de DOM - Campinas

**3.2. Quadro geral da organização da educação no município de Campinas**

O sistema municipal de ensino está estruturado de acordo com a lei nº 12.501 de 13 de março de 2006 e compreende os seguintes órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Educação: Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Conselho das Escolas Municipais e a Fundação Municipal para a Educação Comunitária (FUMEC). Subordinadas à SME estão: os Núcleos de Ação Educativa

Descentralizada (NAEDs) e as unidades educacionais de educação infantil, ensino fundamental e EJA mantidas pelo poder público municipal e seus respectivos conselhos de escola. Há ainda as escolas de educação infantil mantidas pela iniciativa privada e que são fiscalizadas pela SME.

Em seu art 5º, a referida Lei, dispõe sobre as finalidades atribuídas ao sistema de ensino:

I oferecer educação infantil, garantindo acesso e permanência gratuitos nas Unidades Educacionais de Educação Infantil às crianças de até 5 anos de idade, tendo como objetivo o desenvolvimento integral em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, completando a ação da família e da comunidade;

II oferecer o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

III oferecer atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais;

IV garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;

V assegurar formação, produção e a pesquisa científica que possibilite o direito à aprendizagem a todos os educandos;

VI garantir a participação de docentes, pais e demais segmentos ligados às questões da educação municipal na formulação de políticas e diretrizes para a educação do município, bem como na gestão e controle social dos recursos financeiros e materiais do ensino público e privado, repassados pelo Poder Público;

VIII viabilizar projetos e programas especiais para crianças, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social.

A Secretaria Municipal de Educação foi reorganizada em 2003, pelo Decreto nº 14.460, cuja composição passou a ter a seguinte estrutura organizacional:

- Gabinete da Secretaria da Educação que recebe apoio: do Chefe de Gabinete; da Assessoria de Planejamento e Acompanhamento da Gestão; da Assessoria de Comunicação e Eventos; da Assessoria Jurídica; da Assessoria de Informação Educacional; da Assessoria de Educação e Cidadania; do Setor de Expediente; e dos cinco Núcleos de Ação Educativa Descentralizada – Naeds;
- Departamento Pedagógico, ao qual se integram a Coordenadoria Setorial de Educação Básica, a Coordenadoria Setorial de Formação, a Assessoria de Currículo, Programa e Pesquisa Educacional, o Núcleo de Tecnologia



Educacional, o Museu Dinâmico de Ciências de Campinas e o Centro de Formação;

- Departamento Financeiro, composto pela Coordenadoria Setorial de Planejamento e Controle Financeiro, pela Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios;
- Departamento de Apoio à Escola, com as Coordenadorias de Suprimentos, a de Arquitetura Escolar, a de Gestão de Pessoas e a de Nutrição.

A Secretaria Municipal de Educação atua de modo descentralizado por meio dos cinco Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (NAEDs), aos quais se vinculam, pedagógica e administrativamente, as unidades educacionais, públicas e privadas, que compõem o Sistema Municipal de Ensino. Eles atuam conforme as regiões geograficamente definidas pela política de descentralização da prefeitura de Campinas, em: Norte, Sul, Leste, Sudoeste e Noroeste (CAMPINAS, 2015).

Os NAEDs são dirigidos por representantes regionais, que são nomeados pelo Prefeito, dentre os servidores públicos efetivos do município. Cada NAED possui uma equipe educativa composta por supervisores educacionais, coordenadores pedagógicos e profissionais de apoio técnico e administrativo, cujo objetivo é acompanhar e assessorar as unidades educacionais do sistema municipal de ensino (CAMPINAS, 2003).

Além dos cinco NAEDs, a SME possui o Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional “Professor Milton de Almeida Santos” – CEFORTEPE, destinado à formação dos profissionais da educação, o qual se encontra vinculado ao Departamento Pedagógico (CAMPINAS, 2010). Segundo *site* oficial do município, o CEFORTEPE possui três frentes de trabalho: Formação Continuada (Cursos de Formação Continuada); Programas e Projetos; e o Núcleo de Memória e Pesquisa em Educação (CAMPINAS, 2015).

A lei nº 12.987, de 28 de junho de 2007, instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Magistério Público Municipal de Campinas. Em seu art. 5º, essa lei determina que o quadro de cargos do magistério compreende o grupo de docentes e o de especialistas organizados da seguinte maneira:

I - Grupo de Docentes, constituído de cargos efetivos de:

- a) Professor de Educação Básica I (PEB-I);
- b) Professor de Educação Básica II (PEB-II);
- c) Professor de Educação Básica III (PEB-III);
- d) Professor de Educação Básica IV (PEB-IV);
- e) Professor Adjunto I; e
- f) Professor Adjunto II.

II - Grupo de Especialistas de Educação, constituído de cargos de provimento efetivo de:

- a) Coordenador Pedagógico;
- b) Orientador Pedagógico;
- c) Supervisor Educacional;
- d) Vice-Diretor; e
- e) Diretor Educacional.

Os ocupantes de cargos do grupo de docentes devem atuar nos seguintes campos: PEB-I, na Educação Infantil; PEB-II, nos anos iniciais do Ensino Fundamental; PEB-III, nos anos finais do Ensino Fundamental e PEB- IV, na Educação Especial (art. 6º.). Os cargos de Professor Adjunto destinam-se à substituição das funções de docentes sempre que se configurar ausência de um professor. Os Professores Adjuntos I devem atuar na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental e os professores Adjuntos II, nos anos finais do Ensino Fundamental.

O regime jurídico que rege o magistério público de Campinas é o estatutário (CAMPINAS, 1990). Para ingresso nos cargos do Quadro do Magistério, inclusive para o grupo de especialistas, é realizado concurso público de provas e títulos, exigindo-se a seguinte formação (CAMPINAS, 2007 a, art. 4º.):

**I** - para o Professor de Educação Básica I e II e para o Professor Adjunto I: Curso de Graduação Superior, de licenciatura plena em Pedagogia ou Normal Superior, admitida, como formação mínima a oferecida em nível médio, na modalidade normal;

**II** - para o Professor de Educação Básica III e para o Professor Adjunto II: Curso de Graduação Superior, de licenciatura plena, com habilitação específica em disciplina ou área de conhecimento do currículo da Educação Básica;

**III** - para o Professor de Educação Básica IV: Curso de Graduação Superior, de licenciatura plena em Pedagogia com habilitação em Educação Especial;

**IV** - para os cargos do Grupo de Especialista de Educação: Curso de Graduação Superior, de licenciatura plena em Pedagogia, Mestrado ou Doutorado em Educação.

A jornada de trabalho dos especialistas da educação é de 36 horas semanais e dos docentes é regulamentada pela Lei Complementar nº 57 de 9 de janeiro de 2014, a qual compreende os seguintes tempos pedagógicos:

- Trabalho Docente com Aluno (TDA): compreende o exercício da docência;
- Trabalho Docente Individual (TDI): compreende o atendimento e a recuperação dos alunos, reuniões com pais, atividades educacionais e culturais com alunos;
- Trabalho Docente Coletivo (TDC): espaço formativo que compreende reuniões pedagógicas da equipe escolar para a construção, o acompanhamento e a avaliação do projeto político-pedagógico da unidade educacional e para as atividades de interesse da Secretaria Municipal de Educação;
- Trabalho Docente de Preparação de Aulas (TDPA): trabalho desempenhado em hora e local de livre escolha do docente, destinado à preparação das atividades pedagógicas;
- Trabalho Docente entre Pares (TDEP): compreende as reuniões entre os docentes do mesmo Ciclo/Ano, para planejamento e organização do trabalho pedagógico;
- Trabalho Docente de Formação (TDF): compreende o tempo utilizado pelos docentes para formação em serviço, objetivando a qualificação da ação pedagógica.

Os tipos de jornadas do grupo de docentes e a sua composição encontram-se sintetizados na Tabela 2

**TABELA 2 – Jornada de trabalho dos docentes da PMC**

Tipo de Jornada	Distribuição das horas/aula – horas atividades						TOTAL
	TDA	TDI	TDC	TDPA	TDEP	TDF	
<b>MÍNIMA</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>20</b>
<b>PARCIAL</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
<b>COMPLETA</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>32</b>
<b>INTEGRAL</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>40</b>
<b>INTEGRAL I *</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>40</b>

Fonte: CAMPINAS, Lei Complementar nº 57 de 9 de janeiro de 2014.

\* A jornada Integral I é exclusiva dos professores que trabalham nas escolas de tempo integral

Os professores que atuam na educação infantil possuem a jornada completa, ou seja, 24 horas na sala de aula, 1 hora para atender pais ou realizar alguma atividade cultural ou apoio escolar, 2 horas de reunião pedagógica com a equipe escolar e 5 horas para preparação de aulas, o que totaliza 32 horas semanais de trabalho.

Outra figura importante que atua no atendimento às crianças de até 5 anos de idade, é o Agente de Educação Infantil/Monitor Infante-juvenil. Apesar de não estarem enquadrados no quadro do Magistério, eles trabalham diretamente com as crianças, auxiliando os professores nos espaços educacionais. Com uma jornada de 32 horas semanais de trabalho, cumprem 30 em serviço e 2 em formação. São estatutários e contratados por meio de concurso público, cuja escolaridade mínima exigida para o cargo é o ensino médio<sup>24</sup> (CAMPINAS, 2007 b).

As escolas de educação infantil que compõem a rede municipal de ensino em Campinas e que ofertam a educação às crianças de zero a 5 anos de idade recebem as seguintes denominações: Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI) e Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) (CAMPINAS, 2015).

As crianças são distribuídas em Agrupamentos Multietários nessas unidades, que desde 2002 foram implantados na rede e passaram a atender crianças de diferentes idades numa mesma sala. Essa nova forma de organização das turmas

<sup>24</sup> Não é nossa intenção discutir a existência de monitores atuando nas escolas de educação infantil em Campinas, uma vez que muitos educadores defendem a permanência de apenas pedagogos para trabalharem com as crianças em instituições educacionais.

foi formalizada pela primeira vez por meio da Resolução SME nº. 23/2002, publicada em Diário Oficial do dia 13/11/2002 (ROCHA, 2009).

Desde então, anualmente, a SME publica Resolução específica, na qual define as datas de nascimento das crianças para matrícula de cada uma delas nos agrupamentos. Nos últimos anos foram observadas alterações no que diz respeito à faixa etária estabelecida para a enturmação dos alunos. Em 2014, a partir da publicação da Resolução SME nº 07/2013 as crianças foram distribuídas da seguinte forma: Agrupamento I (AG I) para as crianças nascidas entre 01/07/2012 e 31/12/2014; AG II para as crianças nascidas entre 01/11/2010 a 30/06/2012; AG III para as crianças nascidas entre 01/04/2008 a 31/10/2010 (CAMPINAS, 2013). Grosso modo, os agrupamentos I (para crianças de até 1 ano e 7 meses) e II (para as crianças de 1 ano e 8 meses a 3 anos e 3 meses) referem-se a etapa de creche em período integral, enquanto que o Agrupamento III (para crianças de 3 anos e 4 meses a 5 anos e 11 meses) refere-se as etapas de creche e pré-escola em período parcial de, no mínimo 04 (quatro) horas.

As EMEIs atendem, prioritariamente, crianças do AG III e os CEMEIs dos AG I e AG II.

Além das escolas que compõem a rede direta de ensino, a educação infantil de Campinas, é oferecida, em caráter público, pelos Centros de Educação infantil CEIs “Naves-Mães” e por outras entidades sem fins lucrativos conveniadas à SME. Os primeiros CEIs “Naves-Mães” foram instituídos em 2008, e são escolas municipais geridas por meio de parceria público-privada.

Optamos por distingui-las da seguinte forma: as EMEIS e CEMEIs compreendem o que chamamos de rede direta de ensino, os CEIs “Naves-Mães” de rede indireta e as escolas mantidas por instituições filantrópicas, de entidades conveniadas.

Para atender ao ensino fundamental, em 2014, o município possuía 40 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), 3 Centros Municipais de Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (CEMEFEJAs) e 1 Escola Municipal de Educação de Jovens e Adultos (EMEJA). Essas duas últimas modalidades atendem apenas a educação de jovens e adultos.

A educação infantil, nesse mesmo ano, era ofertada por meio de 197 escolas, que se encontravam assim divididas: 69 CEMEIs, 69 EMEIs, 16 CEIs “Naves-Mães” e 43 entidades conveniadas<sup>25</sup>.

A Tabela 3 apresenta as diferentes escolas de ensino fundamental distribuídas nos NAEDs.

**Tabela 3- Distribuição das escolas de ensino fundamental, por região, no município de Campinas (ano 2014)**

	Leste	Norte	Noroeste	Sudoeste	Sul	Total
<b>EMEF</b>	<b>03</b>	<b>05</b>	<b>05</b>	<b>09</b>	<b>18</b>	<b>40</b>
<b>CEMEPEJA</b>	<b>02</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>3</b>
<b>EMEJA</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>05</b>	<b>05</b>	<b>05</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>44</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados disponibilizados pela SME/integre

A Tabela 4 mostra como estão organizadas as escolas de educação infantil.

**Tabela 4 – Número de escolas de educação infantil, por região, no município de Campinas (ano 2014)**

	Leste	Norte	Noroeste	Sudoeste	Sul	Total
<b>EMEI</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>08</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>69</b>
<b>CEMEI</b>	<b>07</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>69</b>
<b>CEI “Nave-Mãe”</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>05</b>	<b>06</b>	<b>03</b>	<b>16</b>
<b>Entidades</b>	<b>17</b>	<b>07</b>	<b>04</b>	<b>05</b>	<b>10</b>	<b>43</b>
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>46</b>	<b>47</b>	<b>197</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados disponibilizados pela SME/integre

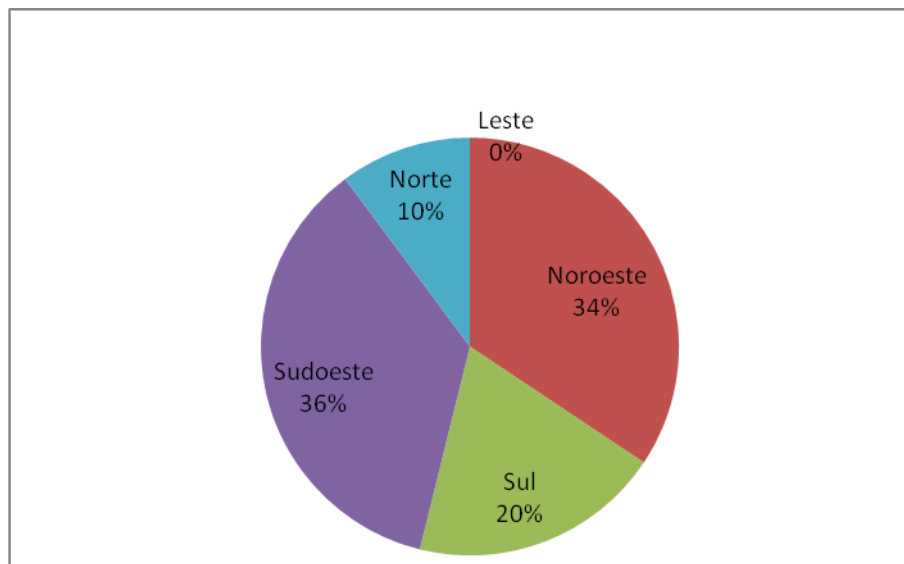
Observa-se que a região leste não possui nenhuma “Nave-Mãe”, mas, em contrapartida é a região que concentra maior número de entidades conveniadas. Já as regiões noroeste e sudoeste são as que apresentam maior número de CEIs “Naves-Mães”, e, juntas, elas concentram quase 70% dessas escolas.

<sup>25</sup> Em 2013, a partir do Decreto 18.664, a prefeitura, alterou as denominações das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) e dos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs) para Centros de Educação Infantil (CEIs), o mesmo nome atribuído às “Naves-mães”. Entretanto, em 2015, no site oficial do município, ainda constavam as denominações anteriores, as quais optamos por mantê-las para facilitar nossas análises e comparações.

A região noroeste é onde as “Naves-Mães” apresentam maior representatividade, ou seja, esse novo formato de funcionamento da educação infantil já é responsável por 17 % do total de escolas de educação infantil nessa área.

Quando analisamos as matrículas efetuadas nesses estabelecimentos percebemos que essa região é a segunda colocada em número de crianças matriculadas, ficando atrás da região sudoeste e à frente das regiões norte e sul.

**Gráfico 3 – Distribuição das matrículas nos CEIs “Naves-Mães” por NAED (2014)**



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados disponibilizados pela SME/integre

### 3.3 A oferta do ensino fundamental em Campinas no período de 2001 a 2014

A oferta do ensino fundamental é de responsabilidade compartilhada entre estados e municípios, conforme determina a CF 88. O atendimento a essa etapa da educação básica é claramente prioritário nos termos da LDB e da própria Constituição, uma vez que era a única etapa considerada obrigatória até 2016, quando a compulsoriedade e gratuidade do ensino se estenderam aos alunos de 4 a 17 anos, conforme determina a EC nº 59/2009.

Com a criação do FUNDEF em 1996, observou-se um processo generalizado de municipalização do ensino fundamental em boa parte dos municípios brasileiros (ARELARO, 1999, 2005, 2007; DAVIES, 1999; Pinto, 2007;). Com a implantação do Fundo, que vigorou até 2006, a participação dos municípios nas matrículas públicas aumentou sensivelmente, superando as efetuadas pelas redes estaduais, principalmente as dos anos iniciais do ensino fundamental (ARELARO, 2007; PINTO, 2007).

Desde então, os municípios têm assumido papel de destaque no que diz respeito à efetivação da oferta do ensino obrigatório no país, conjuntura que tem se perpetuado nos últimos anos como pode ser observado na Tabela 5.

**Tabela 5 - Número de matrículas no ensino fundamental no Brasil por dependência administrativa (2001-2014)**

	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
<b>2001</b>	35.298.089	27.416	0,08	14.917.534	42,26	17.144.853	48,57	3.208.286	9,09
<b>2002</b>	35.150.362	26.422	0,08	14.236.020	40,50	17.653.143	50,22	3.234.777	9,20
<b>2003</b>	34.438.749	25.997	0,08	13.272.739	38,54	17.863.388	51,87	3.276.125	9,51
<b>2004</b>	34.012.434	24.633	0,07	12.695.895	37,33	17.960.426	52,81	3.331.480	9,79
<b>2005</b>	33.534.561	25.728	0,08	12.145.494	36,22	17.986.570	53,64	3.376.769	10,07
<b>2006</b>	33.282.663	25.031	0,08	11.825.112	35,53	17.964.543	53,98	3.467.977	10,42
<b>2007</b>	32.122.273	24.276	0,08	11.332.963	35,28	17.571.366	54,70	3.193.668	9,94
<b>2008</b>	32.086.700	25.622	0,08	11.000.916	34,28	17.442.158	54,36	3.618.004	11,28
<b>2009</b>	31.705.528	25.005	0,08	10.572.496	33,35	17.329.638	54,66	3.778.389	11,92
<b>2010</b>	31.005.341	25.425	0,08	10.116.856	32,63	16.921.822	54,58	3.941.238	12,71
<b>2011</b>	30.358.640	25.096	0,08	9.705.014	31,97	16.526.069	54,44	4.102.461	13,51
<b>2012</b>	29.702.498	24.704	0,08	9.083.704	30,58	16.323.158	54,96	4.270.932	14,38
<b>2013</b>	29.069.281	24.017	0,08	8.516.086	29,30	16.154.337	55,57	4.374.841	15,05
<b>2014</b>	28.459.667	23.306	0,08	8.018.227	28,17	15.941.124	56,01	4.477.010	15,73

Fonte: Elaboração da autora a partir de Sinopse estatística/INEP/MEC



Apesar do aumento da participação das redes municipais na oferta do ensino fundamental no Brasil, as desigualdades regionais advindas principalmente da capacidade fiscal e administrativa e do contingente populacional dos mais de 5.000 municípios e estados nos permitem afirmar que cada caso possui suas especificidades e, portanto, não há, nem deve haver uma organização única para a municipalização do ensino.

No Estado de São Paulo, a municipalização teve início antes da implantação do FUNDEF e se materializou por meio de incentivos adicionais como a transferência de escolas, alunos e professores da rede estadual para as redes municipais de ensino (MARTINS, 2003). A Tabela 6 apresenta as matrículas efetuadas no estado de São Paulo no período de 2001 a 2014 e mostra como esse processo ainda vem sendo colocado em prática.

**Tabela 6 - Número de matrículas no ensino fundamental no estado de São Paulo por dependência administrativa (2001-2014)**

	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
<b>2001</b>	6.092.455	196	0,003	3.550.973	58,28	1.771.767	29,08	769.699	12,63
<b>2002</b>	5.993.885	194	0,003	3.285.418	54,81	1.935.101	32,28	773.172	12,90
<b>2003</b>	5.896.461	194	0,003	3.106.812	52,69	2.011.743	34,12	777.712	13,19
<b>2004</b>	5.825.079	187	0,003	3.001.513	51,53	2.039.424	35,01	783.955	13,46
<b>2005</b>	5.875.983	188	0,003	2.954.426	50,28	2.127.994	36,22	793.375	13,50
<b>2006</b>	6.014.209	181	0,003	2.945.985	48,98	2.249.262	37,40	818.781	13,61
<b>2007</b>	6.017.579	222	0,003	2.874.400	47,77	2.313.296	38,44	829.661	13,79
<b>2008</b>	6.030.171	214	0,003	2.810.469	46,61	2.338.467	38,78	881.021	14,61
<b>2009</b>	6.057.884	231	0,003	2.720.685	44,91	2.432.559	40,16	904.409	14,93
<b>2010</b>	5.985.884	232	0,003	2.637.107	44,06	2.410.776	40,27	937.769	15,67
<b>2011</b>	5.887.722	216	0,003	2.563.326	43,54	2.359.825	40,08	964.355	16,38
<b>2012</b>	5.765.903	203	0,003	2.447.074	42,44	2.334.747	40,49	983.879	17,06
<b>2013</b>	5.635.164	190	0,003	2.332.719	41,40	2.296.856	40,76	1.005.399	17,84
<b>2014</b>	5.405.798	196	0,003	2.140.301	39,59	2.245.201	41,53	1.020.100	18,87

Fonte: Elaboração da autora a partir da Sinopse estatística/INEP/MEC.

Nota-se uma tendência de queda nas matrículas ofertadas pela SEE/SP. Em 2001, o governo do estado de São Paulo era responsável por 58 % das matrículas e, em 2014, por 39 %. Em 1995, a concentração de matrículas na rede estadual era de 76%, na municipal de 9% e na privada de 15 %, segundo os dados do INEP/MEC.

Ainda que tenha ocorrido um forte apelo à descentralização dessa etapa de ensino em todo território nacional, e em particular no estado de São Paulo, no caso de Campinas, a municipalização não ocorreu de forma efetiva, pois outros elementos locais parecem ter sido decisórios na contraposição à implantação desta política pública.

Segundo o ex-secretário de educação, professor Bryan (gestão 1989-1992), do PT, já no início da década de 1990, antes mesmo da implantação do FUNDEF, a SME havia resistido às iniciativas do governo estadual, devido ao custo que esses novos alunos representariam para os cofres municipais.

[...] sempre houve uma pressão muito grande do estado para que se municipalizasse, que fizesse acordo de municipalização para depois eles transferirem a verba. Mas como sempre pagamos muito mais aos professores, então, desde o começo, eu sempre resisti e a própria prefeitura acabou resistindo a todos os esforços e pressões do estado para que se municipalizasse o primeiro grau. O máximo que eu aceitei foi trocar. Eles tinham unidades isoladas, não sei aonde, que eram mais próximas de uma escola da prefeitura, eles não tinham como manter a supervisão lá, saía muito caro manter o diretor, então juntamos com o município. Em contrapartida a gente tinha aluno que precisava ser atendido, em vez de construir uma nova escola, eles passaram a ser atendidos pelas escolas do estado. Isso acabou levando a um planejamento conjunto. Eu também tive a felicidade de contar com um diretor regional do estado que, apesar de partidos diferentes, era muito acessível, muito aberto, que era preocupado com a educação, mesmo a do município, então, eu não recebi muito a pressão da municipalização não. Ele aceitou muito com bons olhos essa necessidade de fazer um planejamento conjunto, procurar um outro caminho que não fosse a municipalização, porque se recebêssemos as escolas do estado, aí estourava qualquer orçamento (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista n° 05).

Quando analisamos a distribuição de responsabilidades entre a Prefeitura Municipal de Campinas e o Governo do Estado de São Paulo, no período de 2001 a 2014, constatamos um movimento contrário nesta esfera subnacional, quando comparado com as matrículas em nível nacional e até mesmo estadual. Optamos por separar o ensino fundamental em anos iniciais e anos finais para que a nossa análise ocorresse de forma mais detalhada.

A Tabela 7 apresenta os dados obtidos junto ao censo escolar/INEP/MEC, cujas matrículas demonstram a participação das diferentes esferas administrativas na oferta dos anos iniciais do ensino fundamental.

**Tabela 7 – Número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental por dependência administrativa -Campinas (2001-2014)**

<b>Anos Iniciais EF</b>	<b>Rede Municipal</b>	<b>%</b>	<b>Rede Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Rede Privada</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>2001</b>	17.869	24,50	44.155	60,54	10.909	14,96	72.933
<b>2002</b>	17.186	23,89	43.928	61,07	10.813	15,03	71.927
<b>2003</b>	17.434	24,10	43.924	60,73	10.968	15,16	72.326
<b>2004</b>	16.965	23,50	43.925	60,85	11.290	15,64	72.180
<b>2005</b>	14.494	20,95	42.984	62,14	11.699	16,91	69.177
<b>2006</b>	14.115	19,67	45.308	63,14	12.333	17,19	71.756
<b>2007</b>	12.998	18,22	44.441	62,31	13.889	19,47	71.328
<b>2008</b>	12.113	17,63	42.415	61,73	14.183	20,64	68.711
<b>2009</b>	12.034	17,85	40.888	60,64	14.507	21,51	67.429
<b>2010</b>	11.872	18,33	37.701	58,21	15.197	23,46	64.770
<b>2011</b>	11.471	17,74	37.347	57,77	15.828	24,48	64.646
<b>2012</b>	10.498	16,28	37.312	57,87	16.667	25,85	64.477
<b>2013</b>	9.948	15,52	36.705	57,26	17.449	27,22	64.102
<b>2014</b>	9.912	14,72	39.217	58,25	18.195	27,03	67.324

**Fonte: Elaboração da autora a partir do Censo Escolar/ INEP/MEC.**

Nota-se na série histórica analisada apresentada na Tabela 7 que a maior parte da oferta das matrículas esteve sob-responsabilidade do governo estadual e essa disparidade entre os entes federados aumentou ao longo dos anos. A SEE/SP foi responsável por uma média aproximada de 60% do total do atendimento ao longo dos anos. No que diz respeito, apenas às matrículas realizadas nas redes públicas, constatamos que, entre 2001 e 2004, o governo estadual foi responsável por mais de 70% das matrículas e, a partir de 2005, por mais de 75%, o que contraria a tendência nacional, como apontado anteriormente.

É interessante destacar que no ano de 2006, devido à adequação a Lei federal nº 11.114, de maio de 2005, a SME determinou a matrícula nas escolas de ensino fundamental de todos os alunos que completassem 7 anos durante o ano de

2006 (ROCHA, 2009). Mesmo com essa regulamentação da SME, as matrículas na rede municipal continuaram diminuindo, enquanto as da rede estadual aumentaram. Nos anos anteriores a adequação à lei (de 2001 a 2005) a rede estadual havia apresentado um discreto declínio, enquanto, em 2006, recebeu mais de 2.000 novas matrículas, ou seja, grande parte desses alunos de 6 anos que não seriam mais atendidos na pré-escola foi absorvida pela rede estadual de ensino.

Ao analisarmos as listas dos alunos matriculados no 1º ano do ensino fundamental de uma EMEF do município de Campinas constatamos que a rede municipal já matriculava alunos de 6 anos no 1º ano, antes de 2006, ainda que não de forma obrigatória.

Outro dado importante, apresentado na Tabela 7, é a migração de alunos da rede pública para a rede privada. Enquanto o atendimento público apresentou declínio nas duas redes, a iniciativa privada cresceu substancialmente, atingindo, no ano de 2014, um índice de crescimento de 66%, quando as matrículas saltaram de 10.909, em 2001, para 18.195, em 2014. Essa migração se justifica, muito provavelmente, pela maior capacidade financeira das famílias, somada à crença de que tudo que é privado é de qualidade e superior ao público.

Com relação à oferta pública, em 2001 havia 17.869 alunos matriculados na rede municipal e, em 2014, 9.912, uma queda de 45%. Já na rede estadual, em 2001, havia 44.155 matrículas e, em 2014, 39.217, o que representou uma queda de 11%. Enquanto a rede municipal perdeu 7.957 alunos, a rede estadual perdeu 4.938, embora o seu atendimento fosse quase três vezes superior ao oferecido pelo município em 2001. Ou seja, se em 2001, a rede municipal era responsável por 24 % das matrículas, a rede estadual por 61% e a rede privada por 15%, em 2014, o município se responsabilizou apenas por 15 %, o estado por 58 % e a rede privada, por 27 % do total de atendimentos.

Quando analisamos as matrículas nos anos finais do ensino fundamental, novamente observa-se uma redução significativa nessa oferta pelo município, conforme pode ser verificado na Tabela 8.

**Tabela 8 - Número de matrículas nos anos finais do ensino fundamental por dependência administrativa - Campinas (2001 a 2014).**

Anos Finais – EF	Rede Municipal	%	Rede Estadual	%	Rede Privada	%	Total
2001	16.822	22 %	45.761	61%	12.254	16%	74.837
2002	16.331	23%	43.161	60%	12.019	17%	71.511
2003	17.466	25%	41.468	58%	11.954	17%	70.888
2004	17.219	24%	41.954	59%	11.696	17%	70.869
2005	12.601	19%	41.817	63%	11.523	17%	65.941
2006	12.299	18%	42.580	64%	11.612	17%	66.491
2007	11.971	18%	42.889	64%	11.708	18%	66.568
2008	12.014	18%	42.977	64%	12.070	18%	67.061
2009	12.258	18%	43.181	64%	12.442	18%	67.881
2010	11.484	17%	44.920	65%	12.651	18%	69.055
2011	10.454	15%	44.916	66%	12.971	19%	68.341
2012	9.694	15%	42.797	65%	12.960	20%	65.451
2013	8.825	14%	40.533	65%	13.336	21%	62.694
2014	8.430	15%	34.401	61%	13.187	24%	56.018

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Censo Escolar /INEP/MEC

Na série histórica analisada, o município reduziu de 16.822 para 8.430 o número de alunos matriculados nos anos finais, a secretaria estadual de 45.761 para 34.401 e a rede privada ampliou de 12.254 para 13.187, o que significa, respectivamente 50 % de redução na rede municipal e 25% na rede estadual. Já a rede privada cresceu 7 %.

A queda na rede municipal foi mais acentuada de 2004 para 2005, quando o município reduziu o atendimento em 27 %, ou seja, de 17.219 alunos atendidos em 2004, apenas 12.601 foram recebidos em 2005. Em 2008 e 2009 ocorreu uma ligeira recuperação, seguida nos anos subsequentes de um novo recuo.

No entanto, ao compararmos as matrículas efetuadas no ensino fundamental regular, no ano de 2005, com as realizadas na modalidade EJA constatamos uma discrepância, permitindo-nos levantar a hipótese de que o município tenha, em anos anteriores, contabilizado os alunos da EJA no ensino regular, talvez para que pudesse receber maiores recursos do FUNDEF e que, a partir de 2008, essa situação tenha sido regularizada.

As matrículas oferecidas pelo município na modalidade EJA aumentaram no mesmo ano em que se reduziu o número de atendidos no ensino fundamental

regular, como pode ser constatado na Tabela 9. Se, em 2005, o ensino fundamental municipal perdeu 4.618 alunos, conforme Tabela 8, a EJA recebeu 6.939 matrículas, o que significa um crescimento de 140 % em relação ao ano anterior.

**Tabela 9 – Matrículas na EJA no ensino fundamental em Campinas por dependência administrativa (2001 a 2014)**

<b>ANO</b>	<b>Rede Municipal</b>	<b>Rede estadual*</b>	<b>Rede privada*</b>
<b>2001</b>	<b>4953</b>	<b>4040</b>	<b>2432</b>
<b>2002</b>	<b>6290</b>	<b>4093</b>	<b>2377</b>
<b>2003</b>	<b>4156</b>	<b>5597</b>	<b>1638</b>
<b>2004</b>	<b>4947</b>	<b>2553**</b>	<b>707</b>
<b>2005</b>	<b>11886</b>	<b>7322</b>	<b>1316</b>
<b>2006</b>	<b>10484</b>	<b>6911</b>	<b>408</b>
<b>2007</b>	<b>8665</b>	<b>5710</b>	<b>410</b>
<b>2008</b>	<b>7289</b>	<b>3947</b>	<b>300</b>
<b>2009</b>	<b>7212</b>	<b>3243</b>	<b>270</b>
<b>2010</b>	<b>6026</b>	<b>3679</b>	<b>03</b>
<b>2011</b>	<b>6768</b>	<b>1717</b>	<b>13</b>
<b>2012</b>	<b>5916</b>	<b>1775</b>	<b>11</b>
<b>2013</b>	<b>5524</b>	<b>955</b>	<b>1</b>
<b>2014</b>	<b>5524</b>	<b>1016</b>	<b>15</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de censo escolar/INEP/MEC  
 OBS: Não estão incluídas as matrículas na educação especial na modalidade EJA  
 \* Foram incluídas as matrículas realizadas na modalidade presencial e semipresencial ;  
 \*\* Em 2004 encontramos apenas as matrículas na modalidade presencial

Assim como ocorreu nos anos iniciais, quando analisamos o percentual de atendimento do município em relação ao total de matrículas, torna-se ainda mais perceptível o recuo dessa esfera subnacional e verifica-se que o governo estadual atuou como principal mantenedor, também, nos anos finais do ensino fundamental. Se em 2001, a rede municipal era responsável por 27% da oferta pública, em 2014 esse índice caiu para 20 %.

A mudança no perfil demográfico da população, apresentada na Tabela 10, pode ter contribuído para a queda do número de alunos matriculados em todo o ensino fundamental, uma vez que existiam 70.888 matrículas nesta etapa de ensino e em 2014, este número se reduziu para 56.018, consideradas todas as dependências administrativas. Mesmo assim, o que se tem observado é que o município vem diminuindo de forma mais expressiva o seu percentual de atendimento frente ao total de matrículas, o que indica uma resistência desse ente federado à municipalização do EF.

**Tabela 10 - População residente por grupos de idade (2000 - 2010)**

Variável = População residente (Pessoas)			
Brasil e Município	Grupos de idade	Ano	
		2000	2010
Brasil	0 a 4 anos	16.386.239	13.806.733
	5 a 9 anos	16.576.259	14.967.767
	10 a 14 anos	17.353.683	17.167.135
	15 a 19 anos	17.949.289	16.986.788
Campinas – SP	0 a 4 anos	75.060	64.405
	5 a 9 anos	75.460	65.784
	10 a 14 anos	82.089	78.581
	15 a 19 anos	90.413	81.690

Fonte: IBGE (2010)

As Tabelas 7 e 8 nos permitem afirmar que o município vem gradativamente se eximindo da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, pois, apesar do avanço da rede particular, entendido como uma opção da família campineira em matricular seus filhos nessas escolas, o que poderia justificar a queda apresentada pelas esferas públicas, as matrículas municipais apresentaram um declínio superior ao da rede estadual.

O que chama atenção é a elevada queda nas matrículas da SME, num período em que muitas redes municipais aumentaram o atendimento de suas demandas como foi observado na Tabela 5. Se em 2001 havia 34.691 crianças e adolescentes matriculados nas escolas mantidas pela esfera municipal em todo o ensino fundamental, em 2014 havia 18.342, o que representa uma queda de 47 % e, em números absolutos, uma redução de 16.349 alunos! Se considerarmos apenas o

período 2005 a 2014, a redução foi de 8.753 alunos, o que significa um decréscimo de 33 % nas matrículas.

Os dados até aqui apresentados demonstraram a baixa participação da Prefeitura Municipal de Campinas na oferta do ensino fundamental e a redução da sua responsabilidade.

Gomes (2014), em interessante pesquisa, analisou em que medida a implantação do FUNDEB alterou a dinâmica de divisão de responsabilidades para a oferta da educação básica entre os entes federados nos municípios de Campinas e Monte-Mor no período de 2005 a 2012.

Os dados apresentados por Gomes (2014), com relação ao município de Campinas, corroboram nossa pesquisa de que o município não teve uma ampliação de sua presença na oferta do ensino fundamental. A autora confirma a queda na oferta municipal dessa etapa de ensino, processo que ela denomina de “desmunicipalização” do ensino fundamental.

Vale-nos ainda arriscar a afirmar que a pressão do Ministério Público para o aumento de vagas na educação infantil, aliada à instituição do FUNDEB, a partir de 2007, têm contribuído para que o município priorize esta etapa da educação básica.

### **3.4 A oferta da educação infantil em Campinas**

#### **3.4.1 Breve histórico da educação infantil em Campinas**

O atendimento à educação infantil no município de Campinas até a década de 1930 se deu, principalmente, por meio de instituições religiosas e assistenciais e destinava-se aos grupos mais pobres da população à semelhança do que ocorria no restante do país (CAMPINAS, 2008).

Segundo Cordão (2013), concomitantemente a essas instituições, funcionavam estabelecimentos privados, como o Colégio Sagrado Coração de Jesus e o Colégio Ave Maria, que ofereciam jardins de infância à elite. A autora também afirma a existência do curso pré-primário, no ano de 1936, junto ao Instituto de Educação Carlos Gomes, localizado no centro da cidade,

Apenas em 1940 foi criada a primeira instituição pública destinada exclusivamente às crianças da primeira infância. Frente à uma crise urbana que



assolava o município, decorrente das transformações na estrutura produtiva e populacional, foi criado o primeiro Parque Infantil, localizado no Cambuí, bairro nobre da Cidade. A industrialização crescente nesse período atraiu um grande contingente populacional e fez com que a cidade se expandisse, o que impulsionou a criação de uma segunda unidade, em 1942, na Vila Industrial (CAMPINAS, 2008). Esta unidade denominada EMEI Celisa Cardoso do Amaral ainda existe, tendo seu prédio tombado, desde 1987, pelo patrimônio histórico da cidade.

Para Teodoro (2005), os Parques Infantis campineiros tinham estreitas ligações com as instituições infantis paulistas, sendo que no início de seu funcionamento, essas unidades foram diretamente orientadas pelas instâncias administrativas e pedagógicas dos parques infantis de São Paulo. Educar, assistir e recrear se tornaram os objetivos dessas instituições, assim como ocorria na capital do Estado.

Segundo Basseto (2006), os primeiros PIs eram constituídos com ambientes com grande área externa e arborizada. Essas instituições tinham a finalidade de promover o desenvolvimento infantil, a partir de atividades esportivas, trabalhos manuais, jogos, desenhos, leitura, horta, danças, dramatizações, música e natação (já que possuíam piscinas).

O currículo destes estabelecimentos era constituído de: Educação Infantil, Educação Recreativa, Educação Física e Educação Agrícola. As reuniões pedagógicas eram realizadas aos sábados e tinham por objetivo promover o intercâmbio de ideias e sugestões em relação aos problemas técnico-administrativos (CAMPINAS, 1998).

Em 1946 foram criados os Recantos Infantis, instituições educacionais públicas que, assim como os Parques Infantis, se localizavam em bairros operários. Enquanto os primeiros eram dedicados às crianças de 4 a 10 anos de idade, os segundos tinham seu atendimento expandido até as crianças de 14 anos (TEODORO, 2005).

No início da década de 1950 essas instituições foram regulamentadas pelo decreto nº 360 de 29 de dezembro de 1951 e passaram a ser coordenadas pela Diretoria de Ensino e Difusão Cultural (CAMPINAS, 1998) que, segundo Basseto (2006), era composta por:

1. Serviço de Ensino, que tinha por objetivo atender as escolas;
2. Serviço de Assistência Sócio Educacional, que atendia os Parques Infantis;

3. Biblioteca Municipal;
4. Cinema Educativo;
5. Serviço Dentário Escolar Municipal.

Para a matrícula nessas escolas, exigia-se a apresentação da certidão de nascimento e a realização de exames médicos oferecidos nas próprias unidades. Não era preciso atestado de trabalho da mãe. Os alunos não se restringiam somente às classes populares e a maior frequência era de crianças acima dos 7 anos (BASSETO, 2006). No início da década de 1960, Campinas já contava com 14 instituições destinadas à primeira infância, sendo 10 Parques Infantis e 4 Recantos Infantis (TEODORO, 2005).

Em 1966 foram criadas as Escolas Parques (EP) que além de atender crianças de 7 a 10 anos de idade, em período integral, também atendiam crianças de 6 anos, nas salas de pré-primário. Em 1969 o município já contava com 10 dessas instituições (BASSETO, 2006).

Apenas em junho de 1967 foi criada a primeira creche e na década de 1970 foram inaugurados os Centros Infantis (CIs), ambos vinculados à Secretaria de Promoção Social (CAMPINAS, 1998). Os Centros Infantis receberam essa denominação com o objetivo de se evitar as conotações estereotipadas que as creches possuíam e foram criados com a finalidade de atender crianças de ambos os sexos, de zero a 3 anos, para que as mães pudessem trabalhar. Baseados no modelo de substituição materna, os CIs tinham o objetivo de dar abrigo à criança, oferecendo alimentação, atendimento médico, formação de hábitos de alimentação, saúde e higiene.

Os critérios estabelecidos para as matrículas nessas instituições, já que o número de vagas não era suficiente para atender toda a demanda eram: a criança estar subnutrida e a mãe estar trabalhando e exercendo, preferencialmente, a profissão de empregada doméstica ou faxineira (BASSETO, 2006).

O horário de funcionamento dos CIs era, de segunda à sexta-feira, das 7h às 19h, e aos sábados das 7 às 18 h. As reuniões de pais eram marcadas ao final da tarde, em função do trabalho das mães e não havia férias para as crianças (BASSETO, 2006).

Com a criação dos CIs, os Pis e os RIs tornaram-se uma extensão do atendimento oferecido pelos CIs. Quando as crianças atingiam a idade escolar, eram

encaminhadas, no contra turno, a essas instituições como forma complementar do processo educativo (CAMPINAS, 1998).

Na década de 1970 foi feito um levantamento com a participação da Divisão Regional da Secretaria de Promoção do Estado em todos os CIs e em todas as instituições particulares da cidade e constatou-se que havia, já naquela época, um grande número de crianças sem atendimento. Desse modo, o Fundo de Assistência Social do Município passou a se preocupar com a instalação de novos CIs em bairros com elevada população infantil. Apesar do aumento no número de vagas ofertadas, o município não foi capaz de atender toda a demanda, o que gerou superlotação nessas unidades e estímulo à participação comunitária (TEODORO, 2005), em consonância com o que se efetivou em outras regiões do país.

Em 1981, os Parques Infantis passaram a se chamar Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) e seu atendimento restringiu-se as crianças de até 7 anos de idade. A mudança de nomenclatura tinha o objetivo de adequar a estrutura organizacional do município às exigências do Conselho Estadual de Educação.

As pré-escolas comunitárias foram criadas pelo Departamento Nacional da Criança em 1983, durante o governo de Magalhães Teixeira (1983-1988), em plena ditadura militar, como um programa de emergência, que atendia as crianças pré-escolares em unidades simples, com parte do pessoal voluntário, a partir de parceria entre a prefeitura e a comunidade, com financiamento do MOBREAL. Em 1985, Campinas possuía um total de 200 salas comunitárias, algumas em situações muito precárias, atendendo 6.000 crianças (BASSETTO, 2006).

Ainda na década de 1980 foi criada a Secretaria Municipal de Educação e a Fundação Municipal para a Educação Comunitária (FUMEC), esta última, de natureza jurídica privada, foi criada para obter recursos do Mobral (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista nº 05) e passou a se responsabilizar, em 1985, pelas pré-escolas comunitárias (BASSETTO, 2006). A FUMEC ainda está em funcionamento, sendo responsável, hoje, prioritariamente, pelos anos iniciais da educação de jovens e adultos.

Em 1987 foi criado o Projeto Creche, um plano de integração entre a prefeitura e as empresas privadas, cuja proposta da administração municipal era estabelecer um padrão para as futuras construções de creches anexadas às empresas, a fim de atenderem às leis trabalhistas. Através de uma linha de crédito da Prefeitura, as empresas receberiam os recursos através da Federação das

Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC). As empresas que não optassem pelo financiamento, deveriam fazer uma doação ao Fundo Social de Solidariedade do Município, com posterior desconto no Imposto de Renda. Esse projeto teve duração de apenas um ano, sendo extinto em 1988 (BASSETTO, 2006).

Assim como ocorreu em nível nacional, a década de 1980 representou um marco na história da educação infantil em Campinas. Esse período foi marcado pela realização de seminários com a participação de pesquisadores da área da educação e pela elaboração de inúmeros documentos que culminaram numa proposta de cunho educacional para a educação infantil (CAMPINAS, 1998).

Durante a Gestão do prefeito Jacó Bittar (1989-92)<sup>26</sup>, a educação infantil deu um salto qualitativo no município, pois as unidades que atendiam as crianças da primeira infância foram integradas à pasta da educação, sob-responsabilidade do Prof. Dr. Newton Bryan. Com o Decreto nº 9.904 de 23/08/1989, os Centros Infantis, que até então estavam subordinados ao Departamento de Promoção Social, passaram a integrar a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação e foram denominados de Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI). Isso fez com que Campinas se tornasse pioneira na incorporação de creches junto ao sistema educacional, antes mesmo da exigência nacional que veio apenas em 1996, com a promulgação da LDB.

Desta maneira essas Unidades Educacionais, que funcionavam com caráter exclusivamente assistencial, passaram a ter uma estrutura mais complexa, pois preservaram o caráter de assistência à criança e introduziram a educação, dando aos CEMEIS um caráter sócio-educacional [...] (CAMPINAS, p 20, 1998).

Em 31 de março de 1990, o município por meio da sua Lei Orgânica, recém-promulgada, reafirmou o seu compromisso com a educação infantil ao determinar, entre outras coisas, que o atendimento em creches tivesse um caráter educacional e fosse executado por equipes de formação interdisciplinar (art. 228 ).

Nota-se que esse período trouxe ganhos significativos à educação infantil no município, pois a transferência das escolas que atendiam as crianças de tenra idade para a secretaria de educação imprimiu um caráter mais educativo ao trabalho

---

<sup>26</sup> O prefeito foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e no terceiro ano de seu mandato, desfilou-se do partido, filiando-se ao Partido Democrático Trabalhista (PDT).

desenvolvido, a partir da inserção de professores e pedagogos no cotidiano dessas unidades.

No ano de 1992, ainda na gestão do prefeito Jacó Bittar, com a promulgação do Decreto nº 11.051, as unidades de atendimento à primeira infância foram reagrupadas e passam a ter as seguintes denominações: Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) para o atendimento das crianças de 4 a 6 anos e 11 meses, Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI) para crianças de 3 meses a 6 anos e 11 meses (antigos CIs) e Centro Integrado de Educação Infantil (CIMEI) compreendendo CEMEIs e EMEIs que tivessem uma localização próxima e que atendessem de forma integrada crianças dos 3 meses aos 6 anos e 11 meses.

A valorização da educação infantil, enquanto um serviço educacional advinda da promulgação da CF 88, da LDB e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) proporcionou um crescimento da procura por vagas nos estabelecimentos de ensino, o que tornou ainda mais grave o problema da escassez de atendimento. O final da década de 1990 foi marcado por discussões acerca da falta de vagas na educação infantil em Campinas e pela necessidade de se ampliar a oferta, cuja participação, desde então, do Ministério Público e do Conselho Tutelar tiveram papel de destaque (ROCHA, 2009).

Nesse período, a prefeitura propõe novamente parceria com a iniciativa privada, cuja característica principal era a cessão de terreno por parte da Prefeitura e apoio pedagógico da SME e, em contrapartida, as entidades particulares deveriam financiar a construção do prédio escolar (ROCHA, 2009).

Durante o segundo mandato do prefeito Magalhães Teixeira (1993-1996), do PSDB, foi lançado o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), criado pela Lei nº 8.261 de 06/01/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 11.471 de 03/03/1995. O programa previa uma complementação na renda das famílias carentes por parte do governo. Para receber a ajuda, essas famílias precisavam morar em Campinas há mais de dois anos, os pais eram obrigados a matricular os filhos na escola e de garantir a frequência das crianças e adolescentes às aulas, além de levá-los ao posto de saúde. Cada família tinha garantida uma renda mínima de 35 reais por pessoa. Para manter o programa a prefeitura disponibilizava 1 % do seu orçamento.

Outra medida adotada pela prefeitura e que gerou protestos da população campineira foi o fim do atendimento integral às crianças de 4 a 6 anos nas escolas municipais, no ano de 1999, durante a gestão do prefeito Francisco Amaral (1997-

2000), do Partido Progressista (PP). Essa estratégia aumentou o número de crianças matriculadas, já que elas passaram a frequentar a escola em período parcial (ROCHA, 2009), porém desatendia às famílias cujos responsáveis trabalhassem.

Em 2001, sob a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), foi criado o Programa “Nem um a menos” cujo objetivo era o de “criar mecanismos capazes de acabar drasticamente com a fila de espera por uma vaga nas creches municipais”. Segundo Rocha (2009), esse programa foi criado para que a prefeitura, através da SME, ampliasse os convênios com as entidades assistenciais do município. Entre essas instituições estava a Fundação Douglas Andreani<sup>27</sup> que teria firmado convênio para construção e gestão de uma unidade no jardim Monte Cristo. A SME ofereceu em contrapartida, a regularização legal do terreno para a construção do prédio, apoio pedagógico e repasse de recursos financeiros.

Além do interesse pelo aumento desse tipo de atendimento, esse programa tinha ainda outras duas frentes de trabalho: reorganizar os espaços ociosos nas unidades escolares e criar parcerias com a iniciativa privada para a construção de unidades educacionais que poderiam ser geridas pela própria SME ou pela entidade através de repasse de recursos (ROCHA, 2009).

Como a ampliação de vagas na educação infantil era um problema iminente, outra estratégia adotada pela SME foi o aumento da “capacidade” da turma baseado na frequência dos alunos e não mais no total de matrículas realizadas. Rocha (2009) cita como exemplo uma sala, cuja frequência média era de 25 alunos e capacidade de 30. Nesse caso a turma recebeu 5 novas matrículas e passou a atender 35 alunos, já que algumas crianças sempre faltavam.

Outra marca registrada da administração do PT foi a instituição, em 2002, dos Agrupamentos Multietários, que são turmas de crianças, de diferentes faixas etárias, convivendo num mesmo espaço, durante o tempo de permanência na escola. Nesse novo formato, as crianças passaram a ser distribuídas nos Agrupamentos I, II e III. O Agrupamento I (AG I) atendia crianças de 3 meses a 1 ano e 11 meses; o

---

<sup>27</sup> A Fundação Douglas Andreani, braço social da Diagrama Consultoria Empresarial Ltda (FDA, 2013?) foi a primeira instituição a firmar parceria com a PMC para a gestão de CEIs Naves-mães.

Agrupamento II (AGII), crianças de 2 a 3 anos e o Agrupamento III (AG III), crianças de 4 a 6 anos<sup>28</sup>.

Essa nova forma de organizar as turmas baseava-se no pressuposto de que o convívio de alunos de várias faixas etárias traz benefícios para a aprendizagem de todas as crianças e rompe com o modelo seriado baseado nas teorias comportamentalistas que defendiam o agrupamento das crianças tendo como critério a idade cronológica. Apesar de se tratar de uma experiência inovadora, cuja implicação para a aprendizagem dos alunos merece uma análise mais detalhada, os estudos de Rocha (2009) apontam que esses agrupamentos também foram utilizados como estratégia para aumentar o atendimento. Segundo a autora, essa mudança permitiu o aparecimento de vagas ociosas que surgiram principalmente nas salas chamadas de pré (que atendiam crianças de 6 anos de idade) e que agora poderiam ser ocupadas por crianças de idade entre 4 e 6 anos.

Em 2004, o Decreto Municipal nº 14.859, descentralizou a responsabilidade pelas escolas de educação infantil por NAEDs dentro do âmbito territorial Norte, Sul, Leste, Sudoeste e Noroeste.

No ano de 2006, com a Lei nº 11214, a SME determinou a matrícula nas escolas de ensino fundamental de todos os alunos que completassem 7 anos durante o ano de 2006 (Rocha, 2009), mesmo a lei permitindo que se iniciasse a matrícula dessas crianças a partir de 2010. Com isso um maior número de alunos de 6 anos de idade deixaram de ser atendidos na pré-escola para integrarem o quadro dos alunos do ensino fundamental. Isso possibilitou a transferência das vagas da educação infantil, até então destinadas aos alunos de 6 anos, para as crianças de 0 a 5 anos.

No ano de 2007, agora sob a gestão (2005-2008) do prefeito Hélio de Oliveira Santos, do PDT, a prefeitura instituiu o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI, objeto de estudo deste trabalho, que criou os Centros de Educação Infantil (CEIs) “Naves-Mães”, que são unidades escolares construídas e pertencentes à SME, mas geridas por meio de parceria com instituições de direito privado sem fins lucrativos (CAMPINAS, 2007c, 2007d).

---

<sup>28</sup> Ao longo dos anos, as Resoluções de matrículas sofreram alterações e, em 2014, as crianças ficaram distribuídas da seguinte forma nos Agrupamentos: AGI (integral) atendiam crianças de até 1 a 7m, AG II (integral) atendiam crianças de 1 ano e 8 meses a 3 anos e 2 meses e AGIII (parcial) atendiam crianças de 3 anos e 3 meses a 5 anos 11 meses.

Em 2012, a partir do Decreto nº 17657, de 26 de julho, a SME instituiu o Programa de Atendimento da Central de Vagas para a Educação Infantil com o objetivo de organizar o cadastro das crianças residentes e domiciliadas no município de Campinas. O programa foi viabilizado por meio do cadastro eletrônico das crianças de 3 meses a 5 anos e 11 meses que pleiteavam uma vaga na educação infantil, tanto na rede direta como na indireta. Com a implantação do programa, as famílias, por meio de acesso à internet, poderiam acompanhar as listas de esperas para as unidades de educação infantil no município.

Em 2008 foi inaugurada a primeira “Nave-Mãe” no município e até o ano de 2014 foram construídas 16 unidades que não foram suficientes para resolver o problema da falta de vagas, especialmente para as crianças de até 3 anos. Como alternativa, o atual prefeito Jonas Donizette (gestão 2013-2016) sancionou a Lei nº 14.758, de autoria do vereador Arthur Orsi (PSDB), que instituiu o Programa Auxílio Creche, com o objetivo de apoiar, com recursos financeiros, as mães que tem filhos na pequena infância (de zero a 3 anos), nas despesas com creche e prestação de serviço similar no município de Campinas.

O programa prioriza as mães com crianças que aguardam atendimento nas filas de espera das creches municipais ou conveniadas, cujo valor é de R\$ 250,00, recebido mensalmente como forma de auxílio, por criança, durante o período em que não for possível atendimento pela rede pública municipal. Os recursos utilizados no programa não podem incidir sobre os 25% destinados à educação, apesar dos art. 70 e 71 da LDB autorizarem esse tipo de subsídio.

Segundo nos informou a SME, em outubro de 2015, a Lei ainda não havia sido regulamentada e, portanto, ainda não haviam sido disponibilizados quaisquer auxílios do referido programa.

Nota-se pelo histórico até aqui esboçado, que a oferta da educação infantil no município de Campinas é marcada por períodos que se contradizem. Enquanto, na década de 1980, seu pioneirismo em incorporar o atendimento em creches sob responsabilidade da SME representou um marco na história do atendimento à primeira infância, a opção pelo conveniamento, também esteve presente nas políticas públicas adotadas pela SME, em consonância com o que acontecia em outros municípios. O modelo adotado pelas últimas administrações, inclusive, se distancia dos antigos acordos firmados com as instituições filantrópicas,



configurando-se num novo formato de funcionamento da educação, com estreita relação com o novo papel assumido pelo Estado a partir da década de 1990.

### **3.4.2 O processo de transferência das creches para a Secretaria Municipal de Educação – Entrevistando o ex-secretário e professor Newton Bryan**

O professor Newton Bryan foi secretário da educação em Campinas, durante a gestão (1989-92) do ex-prefeito Jacob Bittar. Ele deixou o governo, no segundo semestre de 1991, quando o então prefeito rompeu com o Partido dos Trabalhadores (PT), antes de terminar seu mandato. Apesar de permanecer pouco tempo à frente da Secretaria da Educação, seus feitos representaram marcos importantes para a educação infantil.

Quando assumiu a Secretaria, as creches eram subordinadas à Secretaria de Promoção Social e, em seu primeiro ano de governo, já houve a opção governamental de transferi-las para a pasta da Educação: “[...] nós já havíamos apontado que essa seria uma das nossas medidas, uma das primeiras, e de fato foi. Assumimos a Secretaria e já começamos fazer a transferência [...]”.

Esse processo, entretanto, não ocorreu de forma tranquila.

[...] a incorporação não foi fácil porque havia uma resistência muito grande por parte de algumas categorias profissionais durante o período em que nós apresentamos o plano de governo para a prefeitura, em especial o plano de governo para educação [...] Havia uma resistência muito grande por parte das assistentes sociais, já que eram elas quem cuidavam das creches. Cada creche tinha uma administradora, que se reportava à assistente social e a visão era assistencialista mesmo. As assistentes sociais assumiam as creches, acho que havia, em alguns casos, uma ou duas creches por assistente social [...] E elas resistiram muito, porque elas passaram para Secretaria da Educação junto com as creches. Até negociei muito com elas, da gente repensar a função da assistente social. Eu havia proposto que a assistente social começasse a trabalhar não só com a creche, mas com a educação infantil como um todo, fazendo a ponte escola – comunidade, creche- comunidade, já que elas conheciam muito bem Campinas. Elas tinham um bom conhecimento do campo, mas elas não tinham formação em educação. Não era o caso delas. Aí nós fizemos uma escolha para direção, colocamos diretores em todas as creches, foi feito um reagrupamento geral juntando creches [...] (BRYAN, ex- secretário de educação, entrevista nº 05).

O professor Bryan relatou que houve resistência também por parte de alguns diretores educacionais que possuíam uma visão estereotipada da creche como

uma instituição não educacional e, portanto, “inferior” às unidades de educação infantil que ofertavam a pré-escola.

Havia casos assim escabrosos, por exemplo: unidades de educação infantil que eram germinadas, eram gêmeas com as creches, no mesmo prédio, mas que não se falavam. A diretora de educação infantil considerava a creche como uma coisa menor, inferior e não se falavam. Podia faltar alimento em uma e sobrar na outra e nada ocorria, era como se houvesse uma muralha entre as duas [...]. Aí eu tive que enfrentar a resistência de algumas diretoras das unidades de educação infantil que se recusavam a assumir as creches justamente porque tinham essa visão. Era uma briga em duas frentes: por um lado, as assistentes sociais que estavam perdendo as creches e, por outro lado, as diretoras que não queriam assumir as creches junto com a EMEI tradicional (BRYAN, ex- secretário de educação, entrevista nº 05).

Apesar das dificuldades encontradas durante a transferência das creches para a SME, o professor Bryan avalia positivamente esse processo que representou um marco na educação infantil de Campinas. Ele relata que foi muito difícil, que envolveu negociações, conflitos, mas que, de modo geral, foi um processo muito rico, porque contou com o apoio da comunidade, dos pais e dos professores.

A melhoria da qualidade apresentada, segundo o ex-secretário, foi imediata. A mudança de uma visão puramente assistencialista para uma visão educacional do atendimento fez com que “[...] os pais percebessem rapidamente a melhoria da alimentação e da relação monitor - criança - comunidade [...]” (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista nº05).

A inserção dos professores para trabalharem junto com os auxiliares de creche foi outra medida que reforçou o caráter educacional do trabalho desenvolvido nestas instituições, pois, como afirmado pelo professor, nem as auxiliares de creches/monitoras e nem a diretora tinham formação para trabalhar com essas crianças.

O professor Bryan contou com o apoio da Secretaria de Promoção Social para decisão:

[...] eu tive a felicidade de ter como colega de secretaria de governo uma excelente secretária de promoção social, muito aberta, que entendia que as creches deveriam passar para a educação, apesar de parte do orçamento da promoção social virem das creches. E, ela foi muito positiva, ajudou muito no processo, a secretária era Maria Soares de Camargo, e eu acho que, sem esse apoio da secretária de promoção social e da equipe dela, não teria sido possível fazer o processo tal como ele ocorreu (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista nº 05).

Salientou que havia, na época em que era secretário, cinco tipos de unidades que atendiam as crianças:

[...] tínhamos as EMEIS, tínhamos as creches da promoção social, as creches de entidades conveniadas, educação infantil de entidades conveniadas e educação infantil (tipo EMEI) numa fundação da prefeitura ligada à secretaria da educação, a FUMEC, da qual eu também era presidente (BRYAN, ex- secretário de educação, entrevista n° 05).

A FUMEC, como lembrou o professor Bryan foi criada com o intuito de obter fundos do MOBREAL, na década de 1970, para a educação de jovens e adultos. “Depois começou uma linha dentro do Mobreal para educação infantil, então a FUMEC se moldou ao Mobreal, tinha educação infantil e educação de jovens e adultos”.

Outra medida importante adotada durante a permanência do professor Bryan foi trazer as pré-escolas comunitárias, que estavam sob-responsabilidade da FUMEC, para a Secretaria de Educação. Para isso, uma das medidas adotadas foi a realização de concurso para professores atuarem junto a essas unidades. Segundo o professor Bryan, os salários dos professores da FUMEC representavam 1/3 dos salários dos professores que trabalhavam na SME, então, uma das medidas foi equalizá-los.

Os professores, não sabíamos que tipo de formação eles tinham, porque eles não eram concursados, havia muita gente que entrava por indicação que não sabíamos como. Então, primeiro fizemos concursos para professores da FUMEC, aí houve briga com o sindicato dos professores da rede privada porque eles queriam assumir e eu não deixei, foi um grande enfrentamento com o sindicato (BRYAN, ex- secretário de educação, entrevista n° 05).

Além dos baixos salários, a infraestrutura dessas unidades era muito ruim.

[...] havia classes que dava dó, a situação era muito precária. Tínhamos que equiparar as condições, as unidades escolares da FUMEC eram péssimas, estavam em salas alugadas, se abria uma porta saía criança, tinha muita criança que eles iam colocando ali, era um depósito de crianças, era uma coisa precaríssima. Havia situações que tinha que mandar fechar, só não mandava fechar porque criaria um caos, seria um caos na comunidade. Então tínhamos que encontrar soluções rápidas para transferência das crianças para outras unidades e com as junções das creches e EMEIS isso ficou mais fácil de fazer (BRYAN, ex- secretário de educação, entrevista n° 05).

Apesar das péssimas condições apresentadas por essas unidades elas possuíam, segundo o professor Bryan, a mesma quantidade de alunos das EMEIs mantidas de forma direta pela SME. Ou seja, para o ex-secretário, a FUMEC funcionava até os anos 1980, como uma forma de se “oferecer aparentemente o mesmo serviço, com o mesmo título, mas não com a mesma qualidade, e com um salário muito mais baixo”.

O secretário destacou ainda que tentou obter recursos junto à iniciativa privada, pois as negociações com o governo federal não existiam. Afirmou ter conversado com diversos empresários e explicado que eles eram obrigados, pela lei, a CLT, a manter creches para os filhos de seus funcionários ou, então, contribuir para a construção de novas unidades. Dessa forma conseguiu ampliar a oferta com a colaboração de alguns setores. Com relação às negociações com o governo do estado, disse que foram possíveis alguns acordos, devido ao processo de municipalização que a pré-escola estadual estava sofrendo naquele momento histórico.

Outro aspecto que merece destaque é com relação à contraposição oferecida pela prefeitura no convênio com as entidades assistenciais. Segundo o antigo secretário, os convênios funcionavam sob a forma de cooperação entre a prefeitura e a instituição. Dessa forma, a SME se restringia a auxiliar a entidade com o envio de alimentos ou de algum material ou, então, fornecendo pessoal, como professores e merendeiras. Salientou ainda, que os professores enviados receberiam orientação da SME e que, caso a instituição não aceitasse, poderia devolver o professor. Completou: “[...] eu não tenho mais memória disso, mas eu acho que em nenhum caso, posso estar enganado, mas em nenhum caso a gente pôs dinheiro na entidade, não envolvia aporte de verbas direto [...] (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista nº05)”.

O professor Bryan ainda fez um paralelo entre o atendimento oferecido por meio da FUMEC, na década de 1980 e as “Naves-Mães” “[...] foi mais uma forma que a prefeitura encontrou, como foi a FUMEC lá atrás, de oferecer educação infantil a custo baixo [...] o que a FUMEC fazia nos anos 70, 80, começo dos anos 90, já denuncia isso que se faz hoje [...]” (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista nº05). Entretanto, o ex-secretário salienta uma diferença entre essas duas formas de atendimento, pelo menos no período em que esteve à frente da SME.

Eu via isso com uma forma provisória, não cortei convênio nenhum no começo, simplesmente, se eu cortasse não tinha onde colocar as crianças que já estavam lá, eu ia pôr na rua, isso seria um absurdo em nome de uma bandeira de que a educação deveria estar ligada diretamente a secretaria de educação [...] eu achava isso um fundamentalismo político absurdo e não embarquei jamais nisso. Mas deixávamos claro que era um processo transitório, que à medida que aumentássemos a oferta, aquelas crianças teriam prioridade, passariam para as unidades novas [...] A “Nave-Mãe” não, não se fala em transição, isso aí é para sempre, eu nunca ouvi falar que é uma transição (BRYAN, ex- secretário de educação, entrevista nº 05).

Destacou a importância das instituições sem fins lucrativos para alguns setores, pois, segundo ele, existem aquelas “que podem ter algumas especialidades ou algumas competências que a secretaria não tem, então, não podemos ignorar que algumas sabem fazer determinadas coisas”. Entretanto atribuiu ao Estado a responsabilidade pela oferta da educação infantil.

[...] a educação infantil é um direito da criança e obrigação do estado oferecer. E a melhor forma, apesar de todo discurso neoliberal, que o setor privado é mais eficiente, isso está pra ser provado, não há nada claro quanto a isso, não há nenhuma prova a longo ou médio prazo. Não há nenhuma prova concreta que funcione melhor no setor privado, com custo igual, com condições iguais e assim por diante (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista nº05).

Para finalizar referiu-se à “Nave-Mãe”, como estratégia de privatização da educação infantil no município:

[...] a “Nave-Mãe” é uma forma de privatizar o serviço público com verba pública. Você passa a verba pública para a pessoa privada que se apresenta na forma de entidades assistenciais sem fins lucrativos. Agora, até aonde vai o “sem fins lucrativos” eu não sei [...] e isso é uma função do estado, isso não aparece como uma coisa emergencial [...] em termos de técnicas construtivas não sei, eu não posso opinar, mas quanto ao formato que se dá isso, envolvendo o uso da verba pública, eu acho que é uma forma de degradar. Aos poucos tende a degradar a qualidade do ensino, porque essas entidades não têm, nem sempre têm, pode até ter em alguns casos, mas elas não existem para isso, elas estão ligadas à igreja ou à outras entidades que tem outros objetivos. Não é como a secretaria da educação que cuida da educação, e é esse o objetivo dela, ela não está cuidando de esportes, de outra coisa, a secretaria da educação, cuida da educação e ela tem essa preocupação como sua única grande preocupação, se não a única, a principal. A secretaria da educação tem que saber fazer educação infantil, é diferente do que ocorre com as entidades, aí é um voluntarismo, amadorismo, você pode pensar em todos os ismos possíveis. A qualidade desse serviço até que pode ser boa em determinado momento, mas não há garantia de que vai se manter a longo prazo. E por outro lado há uma degradação do trabalho profissional, os profissionais nessas entidades ganham muito menos que ganham no serviço público e isso tem um impacto muito grande na qualidade do trabalho, sem dúvida, só quem é ingênuo que acha que as pessoas

trabalham puramente por vocação (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista nº05).

### 3.4.3 O atendimento da educação infantil no período de 2001 a 2014

A Tabela 11 apresenta o quadro da oferta da educação infantil no município de Campinas, a partir dos dados do INEP/MEC, no período de 2001 a 2014, segundo a modalidade e dependência administrativa.

As matrículas na rede municipal aumentaram 23% quando subiram de 24.582, em 2001, para 30.369, em 2014, uma média anual de 1,8 %. Ao analisarmos, separadamente, as matrículas realizadas em creches daquelas realizadas em pré-escolas da rede municipal, constatamos o seguinte movimento: as matrículas nas creches quase triplicaram, quando saíram de um número de 5.596, em 2001, para 14.235, em 2014, enquanto que as matrículas na pré-escola diminuíram, totalizando 18.986, em 2001, e 16.134, em 2014, uma queda de 15%.

A rede privada também expandiu sua oferta, 56 % foi o aumento registrado nas matrículas realizadas em pré-escolas e 465 % o acréscimo apresentado nas matrículas efetuadas em creches.

**Tabela 11 – Matrículas na educação infantil por dependência administrativa em Campinas (2001 a 2014)**

Ano	Creche			Pré-escola			Educação Infantil		
	Municipal	Privada	Total	Municipal	Privada	Total	Municipal	Privada	Total
2001	5.596	1.615	7.211	18.986	6.533	25.519	24.582	8.148	32.730
2002	5.732	2.660	8.392	20.080	8.941	29.021	25.812	11.601	37.413
2003	5.747	3.519	9.266	20.318	9.249	29.567	26.065	12.768	38.833
2004	5.949	3.153	9.102	20.808	9.773	30.581	26.757	12.926	39.683
2005	6.096	3.076	9.172	21.691	9.757	31.448	27.787	12.833	40.620
2006	6.409	3.335	9.744	20.971	8.953	29.924	27.380	12.288	39.668
2007	7.135	3.658	10.793	18.643	8.505	27.148	25.778	12.163	37.941
2008	8.172	4.283	12.455	18.672	9.482	28.154	26.844	13.765	40.609
2009	8.552	4.229	12.781	17.368	9.442	26.810	25.920	13.671	39.591
2010	14.188	4.885	19.073	15.563	7.751	23.314	29.751	12.636	42.389
2011	16.034	5.588	21.622	14.610	8.052	22.662	30.644	13.640	44.284
2012	14.812	6.938	21.750	15.676	9.085	24.761	30.488	16.023	46.511
2013	14.568	7.247	21.815	15.913	9.384	25.297	30.481	16.631	47.112
2014	14.235	7.516	21.751	16.134	10.224	26.358	30.369	17.740	48.109

Fonte: Elaboração da autora a partir de Censo Escolar/INEP/MEC

Ao direcionarmos nossa análise, inicialmente, ao atendimento de zero a 3 anos, percebemos que nas creches mantidas pelo município ocorreu um crescimento contínuo até o ano de 2011, seguido de um declínio inexplicável nos anos subsequentes. O maior pico de crescimento ocorreu no ano de 2010, quando já existiam 12 “Naves-Mães” em funcionamento.

Quando observamos o total de matrículas para essa faixa etária percebemos que elas saltaram de 7.211 para 21.751, um crescimento de 201 %. Nas escolas municipais, constatamos que no período anterior ao FUNDEB (até 2006) as matrículas haviam crescido, apenas, 14 % em cinco anos, o que representa uma média anual de 2,8%, enquanto que no período posterior a implantação do Fundo (a partir de 2007) elas aumentaram 122 % em oito anos, o que significa que a média de crescimento anual foi maior, atingindo um índice de 15 %.

Já na rede privada, observa-se que no período anterior ao FUNDEB, apesar do aumento da oferta, as matrículas oscilaram, enquanto que no período posterior à vigência do Fundo há uma tendência de crescimento com um aumento de 125%, maior que o apresentado pela rede municipal. O aumento ocorrido entre 2001 e 2003, na rede privada, coincide com o início do governo do PT, quando foi criado o Programa “Nem um a menos” com o objetivo, segundo Rocha (2009), de ampliar os convênios com as entidades assistenciais do município.

A ampliação das matrículas em creche no município não ocorreu apenas na rede pública. Ainda que seu aumento tenha sido significativo, não podemos desprezar o crescimento elevado das matrículas nas instituições privadas. A falta de atendimento público aliada a políticas de conveniamento com instituições filantrópicas tem materializado esse tipo de atendimento que, a partir de 2007, ganhou novo fôlego com a implantação do FUNDEB. Entre 2006 e 2014, a prefeitura criou 7.826 vagas e a rede privada, 4.181.

Adrião e Domiciano (2010), ao discutirem as tendências de crescimento da oferta de vagas na educação infantil no estado de São Paulo, relacionando-as com a implantação do FUNDEB, destacaram a ‘explosão’ do atendimento privado, tanto nas creches, quanto nas pré-escolas, no primeiro ano de vigência do Fundo (2007-2008). Segundo as autoras, foram as vagas privadas que mais cresceram na comparação com as vagas públicas nesse período, tendência reforçada pelo crescimento do número de estabelecimentos de ensino dessa natureza. Isso significa, para as autoras, que a implantação do FUNDEB tem contribuído para que

a oferta da educação infantil se consolide por meio da iniciativa privada e que boa parte do dinheiro público desse Fundo tem sido direcionada aos estabelecimentos privados de ensino.

Como se não bastasse o aumento da rede privada, como indicativo de que parte das vagas em creche tenha se materializado por meio da iniciativa privada, Domiciano (2014), ao investigar o banco de dados do INEP encontrou CEIs “Naves-Mães” cadastrados como escolas públicas, o que significa que parte das matrículas oferecidas nessas unidades também foram computadas como públicas. Para a autora, elas não poderiam integrar a somatória de alunos da rede direta, pois se entende como matrícula pública aquela efetivada em escolas mantidas e geridas pelo poder público.

O aumento acentuado no atendimento em ambas as redes demonstra, ainda, o quanto de matrícula reprimida havia no município e reafirma o descompromisso histórico por parte do poder público com o atendimento em creche, cujas políticas públicas sempre traduziram interesse secundário quando comparadas à pré-escola.

Nota-se que, mesmo com a queda no número de crianças na faixa etária de zero a 4 anos em Campinas, o número de matrículas continua aumentando. Isso pode, num primeiro momento, parecer contraditório, no entanto, ao retomarmos a Tabela 10 observamos que havia em Campinas no ano de 2010, 64.405 crianças na faixa etária de zero a 4 anos, enquanto apenas 31.094 estavam frequentando alguma instituição educacional segundo dados do IBGE (IBGE, 2010). Ou seja, nem a metade das crianças dessa faixa etária era atendida pelo município, em qualquer de suas dependências administrativas.

Essa expansão da educação infantil, especialmente na faixa etária de zero a 3 anos reflete, o elevado número de crianças cujo direito à educação vinha sendo negligenciado pelo município. Entretanto, embora, ainda oferecendo vagas em número insuficiente para atender toda demanda, é inegável o aumento da oferta no período analisado, cujo esforço da prefeitura em proporcionar esse tipo de atendimento materializa o conceito de educação básica como direito da criança e dever do Estado.

No que se refere às matrículas nas pré-escolas da rede pública, observamos um crescimento de 14% até o ano de 2005, seguido de um declínio acentuado de 33 % no período subsequente até o ano de 2011. Em 2012 houve uma ligeira recuperação, seguido de um crescimento contínuo até 2014, mas que não chegou a



atingir os índices registrados no início da série histórica analisada. Já a rede privada apresentou oscilações no decorrer do período e terminou, em 2014, com um aumento de 56% com relação às matrículas registradas em 2001, o que representa um avanço se considerarmos o decréscimo de demanda para essa faixa etária e o encolhimento dessa etapa da educação básica, a partir de 2006, quando passou a atender apenas alunos de até 5 anos e 11 meses de idade.

No caso das pré-escolas, entendemos que a incorporação dos alunos de 6 anos de idade no ensino fundamental de 9 anos, aliada ao decréscimo no número de crianças nesta faixa etária, justifica, em parte, o declínio apresentado nas matrículas públicas realizadas. A transferência dos alunos de 6 anos para as escolas de ensino fundamental possibilitou o surgimento de novas vagas e contribuiu para declínio da demanda reprimida apresentada pelo município.

O fato da pré-escola historicamente ter tido prioridade nas políticas públicas de educação infantil, possibilitou um atendimento maior a essa faixa etária quando comparada à creche. A queda nas matrículas pode ser também um indicativo de que grande parte das crianças de 4 e 5 anos, pelo menos aquelas cujas famílias optaram por uma educação institucionalizada, já eram atendidas nas unidades escolares do município.

Outro aspecto que merece destaque é a proporção de matrículas efetuadas na pré-escola em instituições privadas de ensino, ou seja, das 26.358 vagas ofertadas, 39% estavam, em 2014, sob-responsabilidade de escolas privadas, enquanto que a média estadual nesse mesmo ano foi de 22 %, segundo dados do INEP. Em 2001, essa proporção era de 25,6%.

Ao analisarmos as matrículas a partir dos dados obtidos junto à Secretaria Municipal da Educação, a partir do sistema Integre<sup>29</sup>, expostas na Tabela 11, observamos uma incompatibilidade de informações quando comparadas às apresentadas pelo INEP. Essa diferença nos dados se justifica, em parte, pelo fato do Censo Escolar realizado pelo MEC, basear-se nas matrículas ativas no mês de

---

<sup>29</sup> O Integre (Sistema de Gestão Integrada da Rede de Ensino) foi criado pela PMC com o objetivo de automatizar, através da Internet, a gestão da rede educacional do município. Nesse sistema são realizadas as matrículas dos alunos, que passaram a ter um cadastro único que permite o acompanhamento de toda a sua vida escolar. Nele também são inseridas notas e frequência dos estudantes e registrada a demanda por vagas. Através desse sistema são emitidos documentos acadêmicos e relatórios estatísticos. Estas informações estão disponíveis em <<http://www.ima.sp.gov.br/solucoes/gestao-da-educacao/integre>>.

maio, enquanto os dados fornecidos pela SME, via Integre, tem o mês de dezembro como referência. O que percebemos é que, até o ano de 2006, as matrículas informadas pelo INEP suplantavam aquelas disponibilizadas pela SME. Em 2007, 2008 e 2009 foi o contrário, o número de matrículas fornecido pela SME superou o disponibilizado pelo governo federal. A partir de 2010, o número de matrículas fornecido pelo INEP/MEC foi superior ao fornecido pela SME, se considerarmos apenas as matrículas efetuadas pela rede direta e inferior, se considerarmos também as realizadas pela rede indireta.

Optamos por utilizar os dados fornecidos diretamente pela SME, pois eles nos permitem investigar a forma pela qual o poder público vem aumentando a oferta da educação infantil no município seja pela via direta (através das EMEIs e CEMEIs), seja pela via indireta (através das “Naves-Mães”). A Tabela 12 apresenta a evolução das matrículas efetuadas nessas escolas.

**Tabela 12 – Matrículas na rede direta e indireta de educação infantil em Campinas (2004 a 2014)**

Atendimento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>CEMEI</b>	10530	9648	12709	13703	14106	14408	14336	14584	14152	14001	13360
<b>EMEI</b>	10616	5431	12785	13058	13080	12386	12197	11487	11193	11136	10895
<b>Total rede direta</b>	21146	15079	25494	26761	27186	26794	26533	26071	25345	25137	24255
<b>Nave – Mãe</b>	–	–	–	–	1729	3378	4787	5672	6539	7235	7248
<b>Total Geral</b>	21146	15079	25494	26761	27186	30172	31320	31743	31884	32372	31493

Fonte: Elaboração da autora a partir de SME/Sistema Integre - Primeira “Nave-Mãe” inaugurada em 2008

Pela Tabela 12, observa-se que houve um considerável aumento de matrículas na rede indireta, com um crescimento gradual e significativo até 2014. No primeiro ano de vigência do Programa “Nave-Mãe”, em 2008, havia 1.729 crianças matriculadas, já no ano de 2014 esse número subiu para 7.248, ou seja, um crescimento de 319%, em apenas 6 anos.

Ainda que seja positivo o aumento da oferta de vagas na educação infantil, o crescimento por meio de parceria confirma não só uma transferência de dinheiro público para o setor privado, mas também um novo papel regulador assumido pelo Estado, que transfere a responsabilidade pela oferta de um serviço social, garantido

constitucionalmente, a outras instituições administrativas. Em outras palavras, ainda que tenha ocorrido um aumento substancial no atendimento à primeira infância, os padrões adotados para a expansão dessa oferta têm aprofundado a sua transferência para o setor privado.

Os dados também indicam uma queda de 11 % nas matrículas ofertadas pela rede direta, a partir de 2008, quando se iniciou o Programa “Nave-Mãe” no município. Isto pode indicar uma tendência em priorizar o aumento da oferta por meio das matrículas nas escolas geridas por parceria e congelamento da rede direta. No caso das pré-escolas, há, inclusive, uma tendência de queda nas matrículas, não explicável pela redução da natalidade brasileira.

Nos CEMEIs, que atendem prioritariamente as crianças de creche, até a implantação da primeira “Nave-mãe”, as matrículas vinham apresentando um crescimento gradual, o que significou um aumento de 34%, no período de 2004 a 2008. Entretanto, a partir do PAEEI, os dados oscilaram e o período de 2008 a 2014 sofreu queda de 5 % no atendimento.

Já nas EMEIs, que atendem preferencialmente as crianças da pré-escola, as matrículas também apresentaram crescimento no período anterior à implantação do Programa, ainda que mais discreto que os CEMEIs, e queda no período subsequente, de 2008 a 2014 quando as matrículas nessas escolas diminuíram aproximadamente 17%, o que representa uma diminuição de 2.185 alunos atendidos.

Mesmo com toda a demanda reprimida na educação infantil de Campinas, o que se tem observado é uma ampliação da oferta pela via indireta e uma queda no atendimento pela via direta. Frente à necessidade urgente de ampliação de vagas para a garantia do atendimento a essa etapa da educação básica, entendemos que mesmo com a construção dos CEIs “Naves-Mães”, a redução da oferta de vagas pelas escolas públicas geridas pela prefeitura parece, no mínimo, contraditório. Se o Programa foi implantado conforme afirmado pelo então prefeito, Hélio de Oliveira Santos (gestão 2005/2011) devido ao déficit de 14 mil vagas na educação infantil no município em 2005 (Campinas, 2010), a criação das 16 “Naves-Mães” não foram suficientes para sanar essa carência, já que cresceram somente 25 % da necessidade da demanda.

Nota-se uma incompatibilidade nos dados no ano de 2005. Segundo nos relatou uma funcionária que trabalha na SME, o sistema Integre, nesse período,

ainda era muito incipiente e se priorizou a informatização das matrículas do ensino fundamental. Ela disse ainda, que nos primeiros anos do seu funcionamento, havia escolas de educação infantil sem dados cadastrados no sistema.

Quando analisamos as matrículas por agrupamento, a partir de 2008, quando a primeira “Nave-Mãe” foi inaugurada, percebemos que as matrículas nessas instituições aumentaram em todas as faixas etárias, o que demonstra um processo de privatização de toda a educação infantil, tanto a oferecida em creches de zero a 3 anos, como a oferecida na pré-escola de 4 a 5 anos. No AG I, o acréscimo foi de 432 %, no AG II, de 611 % e no AG III, de 349%. Já o atendimento na rede direta diminuiu nos agrupamentos I e III e aumentou no agrupamento II. No AG I, o declínio foi de 16 % e no AG III, de 17 %, enquanto que, no AGII, o aumento foi de 4 %. As Tabelas 13 e 14 confirmam estes dados.

**Tabela 13 – Matrículas por Agrupamentos nos CEIs “Naves-Mães” em Campinas (2008 a 2014)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AG I (até 1 a 7m)	234	551	682	786	975	1.033	1.012
AG II (1a 8m à 3a 2 m)	384	945	1.382	1.604	1.869	2.300	2.350
AG III (3a 3m à 5a 11m)	1.111	1.882	2.723	3.282	3.695	3.902	3.886
Total	1.729	3.378	4.787	5.672	6.539	7.235	7.248

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da SME/Integre

**Tabela 14 – Matrículas por Agrupamentos nas EMEIS e CEMEIs em Campinas (2008 a 2014)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AG I (até 1a 7m)	2.704	2.740	2.672	2.550	2.520	2.438	2.297
AG II (1a 8m à 3a 2m)	5.956	5.935	5.653	6.299	5.780	6.386	6.197
AG III (3a 3m à 5a 11m)	18.526	18.119	18.208	17.222	16.564	16.096	15.486
AG (I/II)*	–	–	–	–	167	144	237
AG (II /III)*	–	–	–	–	314	73	38
Total	27.186	26.794	26.533	26.071	25.345	25.137	24.255

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da SME/Integre

\* Em 2012, a SME criou os chamados agrupamentos mistos em que foram agrupadas crianças do AG I e do AG II numa mesma turma, e, do AG II e do AG III numa outra turma.

O fato do AG II apresentar maior aumento no atendimento, tanto na rede indireta quanto na rede direta, evidencia uma política de expansão da educação infantil de cima para baixo, ou seja, provavelmente o acesso ao AG III (que atende às crianças de pré-escola) já gozava de maior universalização então, a prioridade seria a de aumentar o atendimento às crianças de 2 a 3 anos.

A queda apresentada no AG I pela rede direta também é significativa, já que essa faixa etária é a que apresenta maior carência de vagas. Isso também reforça nossa ideia de expansão da educação infantil priorizando-se a faixa etária das crianças.

A transferência de responsabilidade pela oferta da educação infantil para o setor privado sem fins lucrativos torna-se ainda mais evidente quando verificamos o percentual das matrículas em relação ao total oferecido pela SME. Na Tabela 11 percebemos que, em 2008, as “Naves-Mães” eram responsáveis por 3,8 % do total de matrículas na rede e, em 2014, por 23 %.

O número de estabelecimentos que ofertam a educação infantil no município, tanto pela via direta quanto pela indireta cresceram e isso traduz os dados das matrículas, pois é inegável o crescimento acelerado dos CEIs “Naves-Mães”. A redução do número de EMEIs que compõem a rede direta a partir da implantação do Programa, no entanto, é um indicativo de que o município vem priorizando o aumento da oferta pela rede indireta. Enquanto, em 2008, havia 73 unidades, em 2014, esse número caiu para 69, ou seja, 4 escolas deixaram de atender nesse período. Já o número de CEIs “Naves-Mães” quadruplicaram em 6 anos, pois, em 2008, eram 4 unidades e, em 2014, 16.

**Tabela 15 - Número de estabelecimentos que ofertam a educação infantil pela via direta e indireta em Campinas (2008 a 2014)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>CEMEI</b>	67	69	69	69	69	69	69
<b>EMEI</b>	73	73	72	72	71	70	69
<b>CEI “Nave-Mãe”</b>	4	9	13	13	16	16	16

Fonte: Elaborado da autora a partir de Integre/SME

É importante ressaltar que, apesar do número elevado de EMEIs e de CEMEIs, grande parte dessas escolas possui um número reduzido de alunos.

No que diz respeito às EMEIs, por exemplo, 20 unidades possuem até 100 alunos e 29, possuem entre 101 e 200 alunos, enquanto que 8 CEIs “Naves-Mães” possuem mais de 400 alunos e 5 possuem mais de 500 alunos. A Tabela 16 apresenta os detalhes da quantidade de escolas por capacidade de demanda para o ano de 2014.

**Tabela 16 – Número de estabelecimentos de educação infantil em Campinas por capacidade de atendimento (2014)**

<b>Tipo</b>	<b>Até 100 alunos</b>	<b>Entre 101 e 200 alunos</b>	<b>Entre 201 e 300 alunos</b>	<b>Entre 301 e 400 alunos</b>	<b>Entre 401 e 500 alunos</b>	<b>Mais de 500 alunos</b>
<b>CEMEI</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>00</b>	<b>00</b>
<b>EMEI</b>	<b>20</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>03</b>	<b>02</b>	<b>00</b>
<b>CEI “Nave-Mãe”</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>01</b>	<b>08</b>	<b>05</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de Integre/SME

Podemos verificar na Tabela 16 que as “Naves-Mães” são escolas com grande capacidade de atendimento e, portanto, concentram um número elevado de matrículas num único estabelecimento, enquanto que as unidades da rede direta, salvo algumas exceções, são escolas menores, que atendem na sua maioria menos da metade dos alunos atendidos nas “Naves-Mães”. Essa desproporção no número de alunos atendidos por unidade escolar é tão significativa que apenas 16 unidades da rede indireta concentraram, em 2014, 7.248 matrículas, enquanto que a rede direta precisou de 138 unidades para atender 24.255 alunos.

Quando comparamos o atendimento realizado nas “Naves-Mães”, apresentado na Tabela 12, com o efetuado nas demais instituições conveniadas que historicamente estiveram presentes na oferta da educação infantil de Campinas, constatamos que ele já supera o oferecido por essas escolas.

A Tabela 16 retoma a evolução das matrículas ofertadas nas “Naves-Mães” e na rede direta e acrescenta as efetuadas nas entidades conveniadas.

**Tabela 17 – Matrículas na educação infantil em Campinas por modalidade de atendimento (2004 a 2014)**

Atendimento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Entidades Conveniadas	*	3.448	*	*	*	*	4.507	4.910	5.111	5.279	5.394
Nave-Mãe	**	**	**	**	1.729	3.378	4.787	5.672	6.539	7.235	7.248
Rede direta	21.146	15.079	25.494	26.761	27.186	26.794	26.533	26.071	25.345	25.137	24.255
<b>Total</b>	<b>21.146</b>	<b>18.527</b>	<b>25.494</b>	<b>26.761</b>	<b>28.915</b>	<b>30.172</b>	<b>35.827</b>	<b>36.653</b>	<b>36.995</b>	<b>37.651</b>	<b>36.897</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Integre/SME

\*Dados não disponíveis

\*\* Unidades inauguradas em 2008

A Tabela 17 mostra que as entidades conveniadas também aumentaram a sua oferta: de 2005 para 2014 o crescimento foi de 56 %, quando as matrículas saltaram de 3.448 para 5.394. Infelizmente não tivemos acesso a toda a série histórica, contudo, a análise 2010-2014 revelou uma tendência de crescimento, assim como ocorreu com as “Naves-Mães”, ainda que com percentuais mais baixos.

É interessante observar que a oferta de vagas por meio de algum tipo de parceria passou a representar, em 2014, 34 % do total de matrículas, ou seja, somadas as matrículas das “Naves-Mães” com as das entidades conveniadas obtivemos um total de 12.642 vagas ofertadas contra 24.255 da rede direta. Em 2005, 85% do atendimento era de responsabilidade direta da prefeitura, já em 2014, esse percentual caiu para 66 %.

Percebemos que, ao contrário do que vem ocorrendo com as matrículas no ensino fundamental, a educação infantil no município apresentou crescimento no período de 2001 a 2014. Os dados até aqui demonstrados apontam que o aumento se deu, principalmente, para o atendimento de crianças de zero a 3 anos. Entretanto, ainda que consideremos importante o aumento de vagas na educação infantil no município, principalmente aquela ofertada pelo setor público, a sua expansão por meio de parcerias com o setor privado, representa uma tendência à privatização, conforme já enfatizado.

### 3.5. Recursos financeiros aplicados na educação básica pelo município de Campinas no período de 2001 a 2014

Em Campinas, o art. 232 da sua LOM promulgada em 31 de março de 1990 fixou em 25 % o mínimo a ser gasto, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em consonância com o Art. 212, da CF 88, e com os arts. 70 e 71, da LDB (Lei nº 9.394/96).

Os dados financeiros apresentados neste item oferecem uma análise das despesas com educação no período de 2001 a 2014 no município de Campinas. A Tabela 18 apresenta a composição dos recursos baseada no banco de dados do FINBRA<sup>30</sup> retirado do site da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>31</sup>. Embora o foco de análise deste trabalho seja a educação infantil, ao apresentarmos as despesas na função Educação, optamos por manter as subfunções Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Infantil, bem como classificamos como *Outras* as demais subfunções que a partir de 2004 passaram a compor o demonstrativo das despesas. Essa subdivisão nos permite investigar quais foram as prioridades do município ao longo da série histórica. Dessa forma, a Tabela 18 mostra as despesas com educação, no período de 2001 a 2014.

---

<sup>30</sup> Os arquivos da série FINBRA (Finanças Públicas dos Municípios) contêm os dados da execução orçamentária por município e estão disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-aneis>

<sup>31</sup> Foram utilizadas as informações disponíveis na pasta nomeada “Despesas”, que a partir de 2004 passaram também a ser disponibilizadas como “Despesas por funções e subfunções” e, em 2011, a série apresentou-as como “Despesas empenhadas por funções e subfunções”. Em 2012, voltou a denominá-las de “Despesas por função” e a partir de 2013 a série passou a disponibilizá-las dividindo-as em despesas empenhadas, liquidadas e pagas (utilizamos os dados apresentados nas despesas empenhadas).



**Tabela 18 – Despesas com educação básica no município de Campinas por subfunções em R\$ corrigidos para dez/2014 (2001 a 2014)**

	Total	Ensino Fundamental	%	Educação Infantil	%	Educação de Jovens e Adultos	%	Outras	%
2001	506.656.776,87*	–	–	–	–	–	–	–	–
2002	406.204.435,21	–	–	–	–	–	–	–	–
2003	415.085.198,05	–	–	–	–	–	–	–	–
2004	430.874.082,18	184.718.491,25	42,9	148.704.119,70	34,1	25.430.079,54	5,9	72.021.391,69	16,7
2005	523.230.511,40	234.439.199,57	44,8	189.895.451,29	36,3	28.109.449,27	5,4	70.786.411,28	13,5
2006	476.030.130,66	176.802.883,20	37,1	176.446.546,45	37,1	26.788.224,33	5,6	95.992.476,65	19,4
2007	569.083.529,66	198.401.903,92	34,9	235.831.636,15	41,4	29.602.297,07	5,2	105.247.692,63	18,5
2008	576.225.796,98	196.245.362,02	34,0	232.769.885,50	40,4	29.741.227,55	5,2	117.469.321,93	20,4
2009	643.195.605,25	201.120.391,11	31,3	291.378.876,50	45,3	31.863.159,84	4,9	118.833.177,80	18,5
2010	582.787.743,93	176.912.192,78	30,4	267.650.237,74	45,9	24.480.447,59	4,2	113.744.865,82	19,5
2011	597.789.467,08	171.241.484,27	28,6	272.728.236,73	45,6	25.968.930,14	4,3	127.850.815,95	21,4
2012	612.322.631,47	166.992.218,78	27,3	279.999.699,55	45,7	24.912.145,62	4,0	140.418.567,51	22,9
2013	717.465.131,21	169.049.885,50	23,6	299.350.476,73	41,7	26.027.487,98	3,6	223.037.281,11	31,1
2014	727.076.504,2	190.358.893,7	26,1	336.237.100,60	46,2	24.574.156,94	3,4	175.906.353	24,2

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

OBS: Os valores foram deflacionados a partir do IGP-M<sup>32</sup> para dezembro de 2014.

\* Em 2001 as despesas com Educação foram contabilizadas junto com a Cultura

- Dados não disponíveis

Os dados apresentados na Tabela 18 demonstram uma ampliação das despesas com educação básica no período analisado com um aumento de 78%, se considerarmos o período 2002-2014, quando os dados apresentados desvincularam

<sup>32</sup> O IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado) é formado pela soma ponderada de outros 3 índices: IPA - Índice de Preços no Atacado, com um peso de 60%; IPC - Índice de Preço ao Consumidor, com um peso de 30%; e INCC - Índice Nacional de Construção Civil, com um peso de 10%. Calculado mensalmente pela FGV (Fundação Getúlio Vargas), a pesquisa de preços é feita entre o dia 21 do mês anterior até o dia 20 do mês atual. Entram, além de outros componentes, os preços de legumes e frutas, bebidas e fumo, remédios, embalagens, aluguel, condomínio, empregada doméstica, , **educação**, leitura e recreação, vestuário e despesas diversas (cartório, loteria, correio, mensalidade de Internet e cigarro, entre outros). O IGP-M é utilizado para reajustar contratos de aluguel, **reajustes de tarifas públicas** e planos e seguros de saúde ( FGV, 2015).

a Educação da Cultura. O crescimento, entretanto, não foi sempre constante: observa-se uma oscilação nas despesas, com queda de aproximadamente 10 % nos anos de 2006 e 2010, que correspondem aos 2º anos dos mandatos consecutivos de Hélio Santos. Em 2007, ano em que foi instituído o FUNDEB, ocorreu a maior taxa de crescimento, 19 %.

Quando analisamos por gestão, constatamos que o primeiro mandato de Hélio Santos (2005-2008) foi o que apresentou maior taxa de crescimento, 49%, esse período corresponde ao início do Programa “Nave-Mãe” no município. Em contrapartida, no seu segundo período frente ao executivo (2009-2011) houve queda de 7% das despesas. No conturbado cenário político de 2012, o crescimento foi de apenas 2 % e nos dois anos de mandato de Jonas Donizette, de 18 %.

As despesas com educação infantil cresceram significativamente atingindo uma marca de 126% no período analisado, quando saltaram de quase 143 milhões, em 2004, para 336 milhões, em 2014. O ano em que ocorreu maior percentil de crescimento foi 2007, ano em que as prefeituras passaram a receber um valor per capita por matrícula também na educação infantil devido à implantação do FUNDEB.

O aumento registrado nesse período foi tão expressivo que, em 2006, as despesas do município com educação infantil foi de 170 milhões e, em 2007, 227 milhões, o que significa um aumento de 33%, em apenas um ano. Em 2009 registrou-se outro pico de crescimento, atingindo um percentual de 25 %, quando os investimentos saíram dos 224 milhões em 2008 para 281 milhões em 2009. As primeiras “Naves-Mães” entraram em funcionamento no ano de 2008, o que pode justificar, parte desse aumento das despesas com educação infantil .

O ensino fundamental apresentou uma trajetória bem diferente da educação infantil. Durante a série histórica os dados oscilaram, não seguindo um padrão de queda ou elevação, entre 2004 e 2014 houve um pequeno acréscimo de 3 %. Mesmo com a extensão da obrigatoriedade do ensino fundamental para 9 anos às crianças de 6 anos de idade, as matrículas diminuíram, o que pode justificar o não crescimento nas despesas com esta etapa da educação básica.

Os dados da Tabela 18 indicam que em 2004 e 2005 houve prioridade de atendimento do ensino fundamental, pois os gastos com esta subárea foram maiores, chegando a representar 45 % do total gasto com educação. Em 2006, os recursos destinados ao ensino fundamental praticamente se equipararam aos realizados na educação infantil, o que representa um gasto de 170 milhões para

cada etapa. A partir de 2007, a educação infantil passa a receber a maior fatia dos recursos e mantém-se, desde então, sempre a frente do ensino fundamental, terminando 2014 com uma diferença a mais de 146 milhões.

A hipótese de que o município vem gradativamente diminuindo sua responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, discutido anteriormente, a partir dos dados de matrículas, parece se confirmar quando analisamos as despesas apresentadas pela PMC à Secretaria do Tesouro Nacional. A instituição do FUNDEB, aliada à grande demanda reprimida na educação infantil e a pressão do Ministério Público, parecem ter colaborado para essa mudança de orientação na política educacional adotada pelo município.

Quando analisamos as receitas de impostos e transferências constitucionais vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, compreendemos, em parte, o aumento dos gastos municipais com educação em Campinas. A Tabela 19 discrimina a arrecadação, no período de 2001 a 2014, dos impostos e transferências considerados no cálculo determinado pelo art. 212, da CF 88.

**Tabela 19 – Receita de impostos e transferências vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em R\$ corrigidos para dez/2014 - Campinas (2001 a 2014)**

	<b>IPTU</b>	<b>IRRF</b>	<b>ITBI</b>	<b>ISS</b>	<b>Cota FPM</b>	<b>Cota ITR</b>	<b>LC 87/96</b>	<b>Cota ICMS</b>	<b>Cota IPVA</b>	<b>IPI/ EXP</b>	<b>RECEITA D/A</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2001</b>	314.156.364,17	92.092.978,95	30.837.288,83	308.091.252,95	52.171.537,46	818.451,31	0	621.564.291,41	149.230.028,45		70.988.296,11	1.639.950.489,64
<b>2002</b>	281.935.154,41	74.582.069,24	30.371.642,70	260.831.485,01	36.733.851,40	1.368.162,28	17.973.281,11	651.919.093,16	135.108.784,93	5.413.290,19	65.363.437,16	1.561.600.251,59
<b>2003</b>	269.678.812,46	80.873.815,35	29.723.819,36	250.421.738,28	33.770.122,06	973.790,00	16.917.362,04	509.809.311,34	126.204.746,34	4.525.327,31	68.072.258,61	1.390.971.103,15
<b>2004</b>	316.056.024,94	89.041.150,66	29.831.136,91	294.891.368,85	32.802.274,32	1.116.115,88	0	487.388.131,97	125.551.049,17	5.008.646,57	37.036.082,99	1.418.721.982,26
<b>2005</b>	336.536.076,33	113.964.355,20	30.817.988,22	338.084.226,98	39.873.334,37	2.387.075,64	10.745.028,07	515.028.427,50	148.452.383,56	4.910.467,07	53.406.995,30	1.594.206.358,24
<b>2006</b>	348.271.069,80	105.227.357,57	45.642.729,50	390.240.424,48	42.415.594,58	860.455,14	6.196.477,19	586.217.224,48	173.075.073,14	6.196.477,19	74.223.162,95	1.778.566.046,02
<b>2007</b>	355.574.201,39	104.475.759,48	52.687.581,37	414.671.699,07	45.907.358,50	905.958,09	6.067.305,10	630.251.217,45	198.504.368,20	6.401.723,03	173.929.907,24	1.989.377.078,92
<b>2008</b>	344.288.766,10	115.971.054,58	57.072.546,46	447.060.770,31	52.012.429,62	951.387,00	5.556.968,25	697.230.934,69	208.016.865,17	6.822.500,79	90.555.985,52	2.025.540.208,49
<b>2009</b>	388.706.721,03	118.046.433,01	51.655.789,15	485.093.442,12	49.690.381,34	1.587.298,87	5.685.222,12	726.445.085,04	239.868.241,47	5.343.928,28	51.252.402,09	2.123.374.944,52
<b>2010</b>	364.820.334,07	116.905.772,49	64.677.840,59	525.990.675,72	48.190.982,84	2.139.601,01	5.051.657,66	759.828.069,21	229.920.378,65	6.132.722,92	74.566.159,59	2.198.224.194,75
<b>2011</b>	376.457.246,90	134.503.073,35	80.691.671,54	573.163.696,09	57.646.658,77	2.140.071,93	4.666.799,27	771.682.872,20	246.007.119,47	6.820.835,37	125.179.782,69	2.378.959.827,58
<b>2012</b>	390.884.724,57	131.750.004,38	84.848.423,14	596.043.994,71	53.514.269,59	1.937.293,60	4.418.836,94	779.078.267,69	253.447.563,94	6.137.217,77	81.873.592,48	2.383.934.188,81
<b>2013</b>	400.116.970,30	156.461.485,49	93.641.755,70	698.974.625,69	56.245.460,87	1.612.594,17	4.281.919,73	859.509.657,91	252.707.378,49	6.265.714,86	72.405.247,48	2.602.222.810,69
<b>2014</b>	421.030.993,34	163.448.579,37	107.481.472,4	696.252.460,86	57.562.631,14	1.394.795,55	4.114.329,60	814.855.340,39	266.826.538,21	6.642.330,20	133.303.180,47	2.672.912.651,53

Fonte: Elaboração da autora a partir da base de dados da série FINBRA/ Secretaria do Tesouro Nacional

OBS: Os valores foram deflacionados a partir do IGPM para dez/2014

Nota-se que, no período em estudo, o crescimento real foi de 63%, quando a arrecadação saltou de aproximadamente 1,6 bilhão para 2,6 bilhões. Nos primeiros anos da série analisada, entre 2001 e 2004, houve queda de 15 % no montante arrecadado. Entretanto, de lá para cá a receita de impostos vinculada à educação só tem aumentado, o que pressupõe a garantia de um aumento, no mínimo a ser investido em MDE.

Com relação aos gastos em MDE, encontramos os valores descritos na Tabela 20, elaborada a partir da publicação em DOM pelo município dos Relatórios de Gestão Financeira da Educação, conforme determina a Lei Municipal nº12.334/05.

**Tabela 20 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em R\$ corrigidos para dez/2014 – Campinas (2005 a 2014)**

	Ensino Fundamental (A)	Educação Infantil (B)	FUMEC (C)	FUNDEF/FUNDEB (D)	Ganho Líquido/Valor retido do FUNDEF/FUNDEB (E)	FUNDEB – saldo a ser aplicado no 1º. Trimestre (F)	Rendimentos de aplicação financeira + Saldo de exercícios anteriores (G)	Total gasto em MDE A+B+C+D+E+F-G	Arrecadação + Transferências constitucionais	% MDE
2005	135.104.502,24	205.969.727,88	28.109.449,27	98.724.368,06	10.083.077,71	00000	5.100.486,97	452.724.482,77	1.602.301.383,52	28,25
2006	123.891.958,84	230.057.753,24	30.936.091,51	83.235.704,35	-14.645.831,47	000000	3.529.023,40	479.238.315,36	1.786.848.014,05	26,82
2007	129.123.736,72	233.264.688,07	29.602.297,07	102.883.333,72	-22.844.377,75	000000	1.618.820,50	516.099.612,83	2.016.334.495,29	25,60
2008	131.736.551,68	205.136.607,79	29.741.227,54	135.126.276,46	-24.887.045,68	7.212.894,36	2.026.406,09	531.814.197,41	2.042.472.539,31	26,04
2009	121.916.994,86	214.546.417,51	31.863.148,84	176.347.249,19	-27.544.498,69	2.340.020,70	823.831,48	573.734.498,30	2.145.189.738,58	26,75
2010	92.861.595,07	230.287.204,73	28.839.128,38	189.839.783,98	-16.857.535,60	3.909.832,52	725.088,59	561.869.991,68	2.220.061.929,38	25,31
2011	127.786.324,23	250.565.227,18	30.274.918,38	200.995.557,42	-9.494.797,14	8.117.440,14	516.181,08	612.646.569,19	2.427.527.057,99	25,24
2012	96.867.607,81	265.344.207,36	29.119.210,63	206.904.680,98	-349.477,18	11.043.056,53	1.961.339,78	607.666.900,71	2.410.722.407,75	25,21
2013	121.438.457,58	325.471.583,22	30.034.714,16	225.819.913,77	- 8.914.863,36	3.397.784,90	2.652.713,29	712.424.603,70	2.623.651.200,58	27,15
2014	129.865.346,43	337.476.046,39	32.496.544,99	220.172.336,74	-8.196.415,40	3.907.024,68	2.526.816,37	729.586.898,26	2.713.531.238,86	26,89

Fonte: Elaboração da autora a partir de DOM-Campinas

OBS: Os valores foram deflacionados a partir do IGPM para dez/2014

Pelos dados publicados pelo município em DOM, podemos concluir que Campinas tem injetado mais recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do que o mínimo de 25 % estabelecido pela Constituição Federal e reafirmado pela Lei Orgânica Municipal, conforme já apontavam os estudos de Gomes (2014). O ano com maior investimento foi 2005, quando Campinas destinou à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o equivalente a 28,25 % da receita vinculada.

Parte da receita destinada à educação é subvinculada e compõe os fundos estaduais (FUNDEF/FUNDEB) que depois retornam ao município proporcionalmente ao número de matrículas efetuadas. Com relação às receitas destinadas pelo município para constituição desses fundos e o seu retorno à SME por meio das matrículas efetuadas, a Tabela 21 traz a diferença entre esses valores.

**Tabela 21 – Receita destinada e recebida do FUNDEB em R\$ corrigidos para dez/2014 - Campinas (2006 a 2014)**

<b>ANO</b>	<b>RECEITA RECEBIDA DO FUNDEF/FUNDEB</b>	<b>RECEITA DESTINADA DO FUNDEF/FUNDEB</b>	<b>SALDO</b>
2006	81.380.809,66	96.026.641,14	-14.645.831,47
2007	105.301.162,49	128.145.540,24	-22.844.377,75
2008	142.159.254,72	167.046.300,41	-24.887.045,68
2009	177.754.721,19	205.299.219,88	-27.544.498,69
2010	192.992.884,84	209.850.420,43	-16.857.535,60
2011	207.813.365,44	217.308.162,57	-9.494.797,13
2012	218.902.470,45	219.251.948,75	-349.478,31
2013	229.224.646,04	226.584.774,51	2.639.871,53
2014	221.593.144,41	229.789.559,81	-8.196.415,40

Fonte: Siope/FNDE<sup>33</sup>

OBS: Os valores foram deflacionados a partir do IGPM para dez/2014

<sup>33</sup> Acesso em 28/03/2015

Na série histórica analisada, com exceção de 2013, Campinas mais destinou recursos aos Fundos do que recebeu. O ano em que houve maior perda foi em 2009, quando o saldo entre o valor destinado e o recebido foi de mais de 27 milhões. Ao longo desses anos o município “perdeu” para o FUNDEB R\$ 122.180.108,50.

Com relação ao ano de 2013, constatamos que os dados fornecidos pelo Siope não correspondem ao declarados pelo município para fins de cálculo dos 25 % apresentados na Tabela 20 .

A respeito da incompatibilidade entre dados de fontes diversas, encontramos, ainda, diferenças de valores nos montantes que compõem os recursos vinculados à educação apresentados nas Tabelas 19 e 20. A variação entre as fontes foi pequena e apresentou diferença máxima de 2 % no ano de 2012.

### **3.6 O Programa “Nave-Mãe” no município de Campinas**

#### **3.6.1 Aspectos legais do Programa “Nave-Mãe”**

O Programa “Nave-Mãe” idealizado pelo ex-prefeito Hélio de Oliveira Santos, do Partido Democrático Trabalhista, gestão 2005/2008 que, com apenas 100 dias de mandato, apresentou essa proposta de atendimento à primeira infância, como a principal política para ampliar o número de matrículas na educação infantil (Santos, 2010)<sup>34</sup>.

Com a aprovação da Lei nº 12.884, de autoria do Poder Executivo, promulgada no dia 04 de abril de 2007 e regulamentada pelos Decretos nº 15.947, de 17 de agosto de 2007 e nº 17.523, de 27 de fevereiro de 2012 , foi criado o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI. Esse Programa tem por objetivo a criação dos Centros de Educação Infantil (CEIs) que são unidades escolares da SME, geridas por meio de parceria com instituições de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas como escolas filantrópicas, comunitárias ou confessionais (CAMPINAS, 2007,c, d).

Além das normatizações já citadas, a SME publicou, ainda, o documento intitulado de Guia Gestor, com o objetivo de fornecer às instituições privadas,

---

<sup>34</sup>Informação contida no livro “Nave-mãe e a pedagogia dos sentidos” de autoria do ex-prefeito Hélio de Oliveira Santos.



informações sobre como efetivar parceria com o município. Tivemos acesso ao Guia Gestor 2013, publicado em outubro de 2012, o qual nos serviu de base para inúmeras informações contidas nesse trabalho.

Para realizar a cogestão junto ao município, no âmbito do PAEEI, e se tornar responsável por uma “Nave-Mãe”, deverá ser celebrado um Termo de Convênio, com validade máxima de 5 (cinco) anos a contar da data da sua assinatura. O Município deverá publicar uma lista dos CEIs disponíveis e abrir um processo de seleção a partir dos planos de trabalho apresentados (CAMPINAS, 2007 c).

Após o término do convênio, a parceria poderá ser prorrogada, se houver acordo entre as partes (CAMPINAS, 2007 c). O Decreto nº 15.947 prevê, ainda, a possibilidade de rescisão do convênio, a qualquer tempo, por inadimplência de suas cláusulas.

A continuidade e a renovação dos convênios das unidades de Educação Infantil organizadas como CEIs serão feitas mediante a análise dos relatórios trimestrais, emitidos periodicamente pela equipe educativa do NAED, ao qual a unidade educacional está vinculada (CAMPINAS, 2012).

No caso da gestão, no âmbito do PAEEI, o repasse a ser realizado à instituição parceira é de responsabilidade da SME, que deverá definir um valor fixo por criança atendida, considerando a faixa etária e a modalidade de atendimento - integral ou parcial. A quantia deverá ser registrada no termo de convênio (CAMPINAS, 2007 c). O valor per capita deverá, ainda, ser fixado por meio de Resolução publicada anualmente pela SME e divulgado nas chamadas do processo seletivo (CAMPINAS, 2007 d).

Para se chegar ao valor per capita, a SME levou em consideração a idade da criança; a modalidade de atendimento (integral ou parcial); a composição da equipe gestora, do quadro de docentes e de monitores; além “dos insumos e obrigações constantes de planilha padrão relativas à unidade de Educação Infantil” (CAMPINAS, 2012, p. 20). Foram apuradas despesas com a contratação de pessoal, incluindo encargos trabalhistas, o pagamento de tarifas e serviços públicos, a aquisição de material de consumo e de material didático e demais despesas necessárias ao atendimento dos padrões compatíveis de funcionamento do CEI.

As instituições, para efetuarem a parceria com o município devem atender a alguns requisitos (CAMPINAS; 2007c, 2007d):

- I – estar legalmente constituída como escola comunitária, filantrópica ou confessional;
- II – comprovar finalidade não lucrativa e ter seus excedentes financeiros aplicados em educação;
- III – assegurar a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de atividades;
- IV – estar cadastrada na SME;
- V – ter o seu Plano de Trabalho selecionado pela SME, através de processo seletivo;
- VI – estar com as contas aprovadas pela SME.

Compete à instituição gestora, entre outras responsabilidades, a de prestar atendimento à criança, manter os recursos materiais e equipamentos adequados e compatíveis ao cumprimento do objeto do convênio, arcar com as despesas que eventualmente, ultrapassem o valor de repasse fixado e efetuar o pagamento de todos os encargos trabalhistas, impostos e demais taxas devidas pela instituição (CAMPINAS, 2007 c).

As oportunidades de firmar convênio com o município para a cogestão dos CEIs “Naves-Mães” devem ser publicadas no Diário Oficial do Município, através de edital de processo seletivo público (CAMPINAS, 2007 d), que será conduzido por Comissão Julgadora nomeada pelo titular da SME (CAMPINAS, 2012). Essa comissão deverá ser composta pelo representante regional da SME do Naed ao qual a “Nave-Mãe” está vinculada, 2 representantes do Departamento Pedagógico, 1 representante do Departamento Financeiro, 1 representante do Gabinete do Secretário Municipal de Educação e pelo assessor jurídico da SME.

O convênio poderá ter início a qualquer mês do ano, devendo sempre finalizar no mês de janeiro, que antecede a sua duração máxima de 5 anos. As especificidades sobre cada processo, incluindo prazos, condições, critérios de pontuação e detalhamento das seções que devem compor o Plano de Trabalho serão divulgadas no Edital e deverão conter obrigatoriamente os seguintes itens que serão avaliados pela comissão julgadora, a qual atribuirá uma pontuação para cada item: Projeto Pedagógico (pontuação máxima de 45 pontos); experiência

documentalmente comprovada na área de educação (pontuação máxima de 35 pontos); Projeto de Gerenciamento de Recursos (pontuação máxima de 20 pontos) (CAMPINAS, 2012).

A experiência na área da educação deverá ser comprovada através de avaliação das atividades educacionais já desenvolvidas pela instituição ou por integrantes do seu quadro de pessoal e de história de envolvimento com a comunidade de interesse ou proposta justificada de envolvimento com a comunidade de entorno (CAMPINAS, 2012).

Para o Projeto de Gerenciamento de Recursos, a Instituição deverá elaborar um Plano de Aplicação Anual dos Recursos Financeiros e um Cronograma de Desembolso dos Recursos. No Plano de Aplicação de Recursos deverão constar informações detalhadas referentes aos valores e às despesas a serem realizadas durante o ano corrente, como despesas com pessoal, encargos sociais, consumo (material pedagógico, produtos de limpeza, etc) e serviços. A instituição interessada deverá fazer uma estimativa do valor anual a ser repassado pela SME, a partir da projeção das turmas, das matrículas que serão efetuadas e dos valores per capita definidos em resolução. Já no Cronograma de Desembolso deverão constar informações sintéticas referentes aos valores e às despesas a serem realizadas por trimestre (CAMPINAS, 2012).

Para participar do processo seletivo, as instituições deverão realizar um cadastro junto à SME por meio de requerimento direcionado ao Secretário Municipal de Educação e apresentarem os seguintes documentos: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) atualizado; estatutos sociais constando como finalidade o desenvolvimento de atividades educacionais; ata de assembleia ou de reunião de posse da diretoria atuante devidamente registrada; Certidão Negativa de Débito junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); Certidão Negativa de Débito de tributos federais e dívida ativa da União, da Fazenda Municipal e Estadual e, por último, o Certificado de Registro Cadastral (CRC) atualizado junto à Secretaria Municipal de Administração (CAMPINAS, 2007 d).

O repasse dos recursos financeiros ocorre trimestralmente e a instituição conveniada deverá prestar contas desses recursos recebidos à SME (CAMPINAS,

2007 d). O descumprimento de quaisquer das obrigações estabelecidas no Termo de Convênio ou a utilização inadequada dos recursos recebidos acarretará a devolução aos cofres públicos do valor integral das despesas irregulares. A instituição conveniada que tiver irregularidade na sua prestação de contas não poderá receber novos recursos até a regularização de sua situação (CAMPINAS, 2007 d). Finalizado o prazo de vigência do Termo de Convênio, o eventual saldo existente deverá ser devolvido à municipalidade (CAMPINAS, 2012).

Apesar dessas normatizações, em 2011 foram apontadas algumas irregularidades em relatório publicado pelo Departamento de Auditoria da Secretaria de Gestão e Controle, cujo processo examinou três convênios para a cogestão de três “Naves–Mães”.

No que se refere aos procedimentos para participar do processo seletivo e concorrer a cogestão dos CEIs “Naves-Mães”, o documento assinalou que a SME não conseguiu comprovar que foi realizado o cadastramento prévio das entidades junto à Secretaria Municipal de Administração e nem o endereçamento das Chamadas de Processos de Seleção.

Com relação à prestação de contas destacou a ausência de documentação, salientando tal condição como restritiva para aprovação/prorrogação dos convênios. Afirmou, ainda, que “em momento algum existiu interrupção do procedimento de aprovação/seguimento do processo visando inclusão dos documentos faltantes, o que redundou em sua aprovação sem atendimento a este pré-requisito legal” (p.23). Segundo o parecer,

Denota-se prática corriqueira a continuidade do convênio e também a assinatura de seus Termos de Aditamento sem o devido atendimento a esta condição restritiva. Existem diversas declarações atestando o recebimento da documentação, que não se encontram acostadas aos autos. [...] Atente-se para o fato dos convênios terem se iniciado em março de 2008 e setembro de 2009 e até a presente data persistir a irregularidade. (CAMPINAS, 2011, p. 26)

Para Di Pietro (2011), no convênio, a entidade parceira é vista como alguém que administra dinheiro público, portanto, é obrigada a prestar contas do valor repassado e demonstrar que o referido recurso está sendo utilizado em prol dos objetivos determinados. Está prevista a devolução de saldos financeiros

remanescentes ao órgão público, quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do ajuste.

Além do valor per capita destinado à instituição fica garantido um fundo de verba adicional, no montante máximo de 10% do valor total de repasse para despesas emergenciais, desde que justificadas previamente e formalmente aprovadas pela SME (CAMPINAS, 2007d).

O primeiro repasse de recursos é realizado logo após a assinatura do Termo de Convênio e os demais até o 15º dia do mês subsequente a cada trimestre de referência, cujo montante será calculado pelo número de crianças atendidas (CAMPINAS, 2012).

O Decreto nº 15.947 determina, em seus art. 11 e 12, para quais finalidades os recursos financeiros repassados às instituições poderão ser utilizados, bem como para quais atividades não poderão ser utilizados. As especificações são apresentadas no Quadro 2:

## Quadro 2 – Despesas que podem e que não podem ser custeadas com os recursos advindos da SME - Campinas

O que pode ser gasto com os recursos repassados pela SME	O que não pode ser gasto com os recursos repassados pela SME
<p>I - contratação de pessoal;</p> <p>II - pagamento dos encargos trabalhistas: INSS, FGTS e PIS sobre folha de pagamento, pagamento de benefícios trabalhistas: seguro de vida em grupo; Cesta Básica, Vale Alimentação ou fornecimento de alimentação, desde que estejam contemplados na convenção coletiva do sindicato, no qual a Entidade está devidamente filiada;</p> <p>III - aquisição de material de consumo e necessário ao funcionamento da Unidade Educacional (ex.: material de limpeza, material de escritório, material pedagógico);</p> <p>IV aquisição e manutenção de bens duráveis;</p> <p>V realização de pequenas reformas prediais.</p> <p>VI - aquisição de itens de vestuário de caráter coletivo;</p> <p>VII - aquisição de material permanente destinado ao aluno, ao seu bem-estar ou necessário para a realização de serviços essenciais, cujo montante gasto com bens de mesma categoria não ultrapasse, durante o ano, o limite estabelecido no artigo 24, inciso II da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993;</p> <p>VIII - aquisição de materiais e contratação de serviços para a realização de pequenos reparos necessários à manutenção e conservação da infra-estrutura da Unidade Educacional;</p> <p>IX - reformas e adaptações, desde que com prévia autorização e acompanhamento da Coordenadoria de Arquitetura Escolar da Secretaria Municipal de Educação, cujo valor anual não ultrapasse, durante o ano, o limite estabelecido no artigo 24, inciso I da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993;</p> <p>X - serviços necessários ao funcionamento da unidade educacional como fotocópias, serviço de correios, serviço de chaveiro;</p> <p>XI - despesas de telefonia;</p> <p>XIII - formação de pessoal, despesas com participantes em cursos, congressos e seminários, desde que previamente aprovados pelo Departamento Pedagógico.</p>	<p>I - pagamento de profissionais não vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; e</p> <p>II - pagamento de Encargos e/ou benefícios trabalhistas como:</p> <p>a) <i>revogado pelo Decreto n° 17.523 de 27/02/2012.</i></p> <p>b) contribuições a Entidades de Classe;</p> <p>c) contribuições sindicais;</p> <p>d) insalubridade;</p> <p>III - aquisição de gêneros alimentícios, incluindo guloseimas, lanches, refeições e contratação de serviço de buffet, exceto os benefícios mencionados no item II do artigo 11 deste Decreto, desde que estejam contemplados na convenção coletiva do Sindicato ao qual a Entidade está devidamente filiada ( <i>Decreto n° 17.523 de 27/02/2012</i>)</p> <p>IV - aquisição de brinquedos ou jogos em desacordo com o objetivo do Projeto Pedagógico de atendimento às crianças, assim como à sua faixa etária;</p> <p>V - despesa de qualquer espécie que caracterize auxílio assistencial, individual ou coletivo;</p> <p>VI - pagamento de multa de qualquer espécie, incluindo aquelas por atraso de pagamento dos encargos fiscais, trabalhistas e previdenciários;</p> <p>VII - transferência de recursos financeiros, a qualquer título, a terceiros;</p> <p>VIII - aquisição de medalhas, prêmios, flores, presentes e outros itens, bem como confecção de uniformes, camisetas e vestuário em geral, que se constituam em benefício individual;</p> <p>IX - pagamento de gás de cozinha, de materiais e serviços de manutenção de veículos, de combustíveis, de transporte para desenvolver ações administrativas ou pedagógicas, serviço de táxi, pedágio e estacionamento;</p> <p>X - pagamento, a qualquer título, aos membros da direção da Instituição e a pessoas que possuam grau de parentesco com membros da diretoria da Instituição, sejam estes contratados ou prestadores de serviço autônomo;</p> <p>XI - contratação de empresa de propriedade de membros da diretoria da Instituição ou ainda, de propriedade de pessoas que possuam grau de parentesco com estes;</p> <p>XII - serviço de desintetização e desratização, bem como a aquisição de inseticidas e raticidas.</p> <p><i>“Parágrafo único: A instituição deverá apresentar os comprovantes de recolhimento referentes à contribuição sindical, ao IRRF, ao INSS e a outros encargos retidos dos vencimentos dos funcionários.” (NR) acrescido pelo Decreto n° 17.523 de 27/02/2012)</i></p>

Fonte: Decreto municipal n° 15.947 de 17 de agosto de 2007.

Com autorização prévia e formal da SME, os recursos repassados também poderão ser utilizados para transporte escolar (CAMPINAS, 2007 d).

A quantidade de turmas e de alunos em cada unidade educacional é definida anualmente e está diretamente relacionada à demanda existente e à infraestrutura da unidade educacional. De modo geral todos os CEIs deverão ser compostos por:

Agrupamento I – 02 (duas) turmas de 28 crianças; Agrupamento II – 05 (cinco) turmas de 30 crianças e Agrupamento III – 06 (seis) turmas de 30 crianças. (CAMPINAS, 2012).

Para cada turma de crianças, independente do agrupamento, os CEIs deverão contar com um professor habilitado, devidamente vinculado ao SINPRO (Sindicato dos Professores da Rede Privada de Ensino). Entende-se por professor habilitado aquele com formação mínima em Curso de Magistério, Normal Superior, ou Licenciatura Plena em Pedagogia (CAMPINAS, 2012).

Nos CEIs, o professor tem jornada base de trabalho semanal de 22 horas, por turno, para efeito do cálculo de salário, sendo 20 horas de atuação com as crianças e 2 horas, somente 10% da jornada, utilizadas para reuniões pedagógicas e formação continuada, organizadas a critério da unidade educacional, devendo ocorrer dentro do turno normal de trabalho. O professor poderá, ainda, dobrar período (CAMPINAS, 2012). Segundo, relatos da professora Sueli (SUELI, professora, entrevista nº04), na “Nave-Mãe” em que ela atua, é proibido fazer hora extra. Quando há falta de professor, os alunos ficam apenas com os monitores.

É de responsabilidade de cada entidade, a definição de sua política salarial, desde que respeitados os parâmetros mínimos relativos a cada categoria funcional (CAMPINAS, 2012). Segundo a representante do SINPRO, nenhum professor pode ser contratado por salário inferior ao já pago aos demais da mesma unidade (NADIR, representante do SINPRO, entrevista nº 06).

No que se refere à contratação desses profissionais, fica a cargo da instituição cogestora o processo de seleção. Enquanto os professores da rede direta são contratados por meio de concurso público, a professora Sueli (SUELI, professora, entrevista nº04) nos informou que sua contratação baseou-se em entrevistas com o presidente da instituição e com o chefe do RH e também por testes de seleção. Ela disse ainda, que já havia trabalhado em duas “Naves-Mães” e que em ambas, seu primeiro contato se deu através de envio de currículo.

Além dos professores, para compor a equipe pedagógica dessas unidades escolares, deverão ser contratados agentes de educação infantil que recebem o nome também de “Monitores” com formação mínima em nível médio. O critério estabelecido para a relação entre o número de crianças para cada adulto obedece aos seguintes módulos: um agente para cada grupo de oito crianças de até um ano

e quatro meses; um agente para cada grupo de doze crianças de um ano e cinco meses a dois anos; e um agente para cada grupo de dezesseis crianças de dois a três anos (CAMPINAS, 2012).

O horário de atendimento dos Centros de Educação Infantil é das 7h00 às 18h00 (CAMPINAS, 2012). O projeto pedagógico da unidade educacional e o calendário escolar deverão obedecer ao disposto em Resoluções específicas e ambos os documentos devem ser elaborados mediante orientação da SME, por meio da equipe educativa do NAED ao qual a unidade educacional está vinculada.

A quantidade de profissionais que deve constituir a equipe gestora e administrativa de cada unidade escolar, conforme o número de alunos atendidos, está exposta nos Quadros 3 e 4:

**Quadro 3 - Equipe gestora e administrativa dos CEIs “Naves-Mães” com até 350 alunos**

<b>Quantidade mínima</b>	<b>Cargo</b>	<b>Carga horária mínima</b>
1	Diretor Educacional	40 h
1	Orientador Pedagógico	40 h
1	Pedagogo com formação em Educação Especial	40 h
1	Assistente Administrativo	40 h
3	Auxiliares de Serviços Gerais	40 h
1	Cozinheiro (a)	40 h
2	Ajudante de Cozinha	40 h
1	Porteiro	40 h

**Fonte: Guia Gestor 2013**



**Quadro 4 – Equipe gestora e administrativa dos CEIs “Naves-Mães” a partir de 350 alunos**

<b>Quantidade mínima</b>	<b>Cargo</b>	<b>Carga horária mínima</b>
1	Diretor Educacional	40 h
1	Vice-Diretor Educacional	40 h
1	Orientador Pedagógico	40 h
1	Pedagogo com formação em Educação Especial	40 h
2	Assistente Administrativo	40 h
4	Auxiliares de Serviços Gerais	40 h
1	Cozinheiro (a)	40 h
3	Ajudante de Cozinha	40 h
1	Porteiro	40 h

**Fonte: Guia Gestor 2013**

Nota-se uma diferença na jornada desses profissionais quando comparada às 36 horas semanais cumpridas pelos trabalhadores dos CEMEIs e das EMEIs públicas.

A professora Sueli, em entrevista, informou que a “Nave-Mãe” em que ela trabalhava também possuía uma assistente social. (SUELI, professora, entrevista nº 04).

Os profissionais que compõem a equipe gestora (diretor, vice-diretor e orientador pedagógico) deverão ter como formação mínima curso de licenciatura plena em Pedagogia ou mestrado ou doutorado na área de Educação (CAMPINAS, 2012), a mesma titulação exigida para os profissionais que atuam na rede direta.

Nenhum membro da diretoria da entidade conveniada pode compor o quadro de profissionais do CEI, nem ser remunerado pelo exercício de sua função e o presidente da entidade não pode ter vínculo empregatício com os poderes públicos municipal, estadual ou federal

Cada unidade educacional deverá constituir um Conselho de Escola, cuja composição deverá obedecer a seguinte proporcionalidade: a) 15% de docentes e/ou especialistas; b) 35% dos demais funcionários; c) 50% de pais de alunos. O número de conselheiros vinculados à unidade será determinado pelo número de classes ou turmas existentes, sendo que as escolas com até 10 turmas deverão ter

9 conselheiros e as escolas com mais de 10 turmas deverão possuir 19 conselheiros. Os Conselheiros terão funções deliberativas, consultivas e mobilizadoras (CAMPINAS, 2012).

Apesar da professora Sueli, por meio de entrevista, informar que o Conselho de Escola da unidade em que ela trabalhava era bastante ativo e participava das tomadas de decisão da escola, enfatizou a participação deste colegiado em atividades “mobilizadoras” que promoviam arrecadação de fundos para a escola: “eles promovem eventos como venda de pastel, de marmitta, de feijoada [...] quem promove isso é o conselho e está funcionando, eles estão bem engajados” (SUELI, professora, entrevista n° 04).

A SME é responsável ainda por supervisionar e fiscalizar o trabalho administrativo, pedagógico e financeiro da instituição conveniada, por meio de orientação e avaliação sistemática do cumprimento do Plano de Trabalho e das diretrizes da SME (CAMPINAS, 2007 d).

Anualmente deverá ser elaborado um Relatório conjunto entre a SME e a instituição conveniada, relacionando as atividades desenvolvidas, avaliando os resultados alcançados e, se necessário, revendo as metas para o ano seguinte (CAMPINAS, 2007, d).

As equipes gestoras dos CEIs devem participar, obrigatoriamente, de todas as reuniões periódicas de trabalho, coordenadas pelas equipes educativas dos respectivos NAEDs, cujo objetivo é o de orientar e dar apoio referente à legislação educacional e às diretrizes da SME.

Caso o convênio com a entidade parceira seja extinto, a SME deverá assumir a gestão integral da unidade escolar ou realizar novo processo de seleção. A responsabilidade relativa ao quadro de funcionários, tais como rescisão contratual, benefícios, encargos trabalhistas, previdenciários e outros será da entidade co-gestora (CAMPINAS, 2012).

As despesas decorrentes da execução do Programa “Nave-Mãe” correrão por conta de dotações orçamentárias próprias (CAMPINAS, 2007 c).

### **3.6.2 – Origem do Programa “Nave-Mãe” no município de Campinas**

Segundo o ex Prefeito, Hélio Santos, em 2004, o déficit de vagas acumulado nesta etapa da educação básica em Campinas atingia 14.000 vagas, o que gerou uma ação da Vara da Infância e da Juventude, obrigando o município a apresentar um plano de atendimento a fim de zerar esse déficit até o final de 2009 (SANTOS, 2010). Caso o plano não fosse apresentado, o município seria penalizado com uma multa mensal de trinta mil reais, valores da época, conforme esclareceu o ex-secretário de educação Graciliano de Oliveira Neto em entrevista (ex-secretário de educação, entrevista nº03 ).

Em resposta à ação movida pelo MP foi instituído o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI, que criou as “Naves-Mães” (SANTOS, 2010; OLIVEIRA NETO, ex-secretário de educação, entrevista nº03 ).

A intervenção do Ministério Público junto à demanda por vagas na educação infantil em Campinas existe há anos. A sua atuação vem ocorrendo desde 1992 quando este órgão abriu inquérito para apurar as denúncias feitas pelo Conselho Tutelar sobre falta de vagas para crianças de zero a 6 anos (Rocha, 2009). De lá para cá inúmeros acordos já foram realizados com a Prefeitura, entretanto, o número de famílias que têm recorrido a interferência do Conselho Tutelar para conseguir uma vaga em creche vem aumentando, e o déficit em 2014, na rede de ensino, girava em torno de 9 mil vagas conforme informações da SME. Segundo publicação no site UOL, em reportagem de Thomaz Fernandes (2015), o número de matrículas por via judicial, em 2014, teve um aumento de 81,3 % em relação a 2013, quando houve 1.692 casos de famílias que recorreram à justiça para conseguirem uma vaga na creche. Em 2014, o número de matrículas efetivadas por intervenção do judiciário foi de 3.068.

A atuação do MP junto à prefeitura de Campinas, no que concerne à garantia dos direitos sociais, vai ao encontro da nova configuração que esta instituição tem adquirido, desde a promulgação da última Constituição Federal (1988), quando, segundo Arantes (1999, 2007), o Ministério Público saiu da alçada do Poder Executivo e adquiriu autonomia administrativa e independência funcional, deslocando-se da tarefa de defender o Estado, para fortalecer-se na condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade. Nesse contexto, o MP tem sido um agente importante na defesa de direitos coletivos, pela via judicial, e sua atuação tem interferido muitas vezes de modo decisivo na dinâmica entre os poderes.

Conforme o ex-prefeito Hélio Santos, para atingir seu objetivo principal de ampliar o número de vagas na educação infantil, foram criados os Centros de Educação Infantil – CEIs “Naves-Mães”. Como já citado essas escolas são unidades de educação infantil da Secretaria Municipal de Educação – SME geridas por meio de parcerias com instituições de direito privado sem fins lucrativos (CAMPINAS, 2007).

Esse modelo de atendimento difere das antigas parcerias que historicamente estiveram presentes na educação infantil e que ainda são responsáveis por parcela significativa da sua oferta. Trata-se de uma modalidade “alternativa” de atendimento que materializa as orientações que, a partir da década de 1990, foram propostas visando a configurar o papel do Estado, a partir de estratégias de transferência para o setor privado de serviços antes desempenhados sob sua responsabilidade.

Nesse novo formato de funcionamento da educação pública no município, a responsabilidade pela contratação de todos os profissionais e pelo trabalho pedagógico e administrativo desenvolvido no interior das escolas passou a incidir sob as instituições cogestoras (CAMPINAS, 2012)

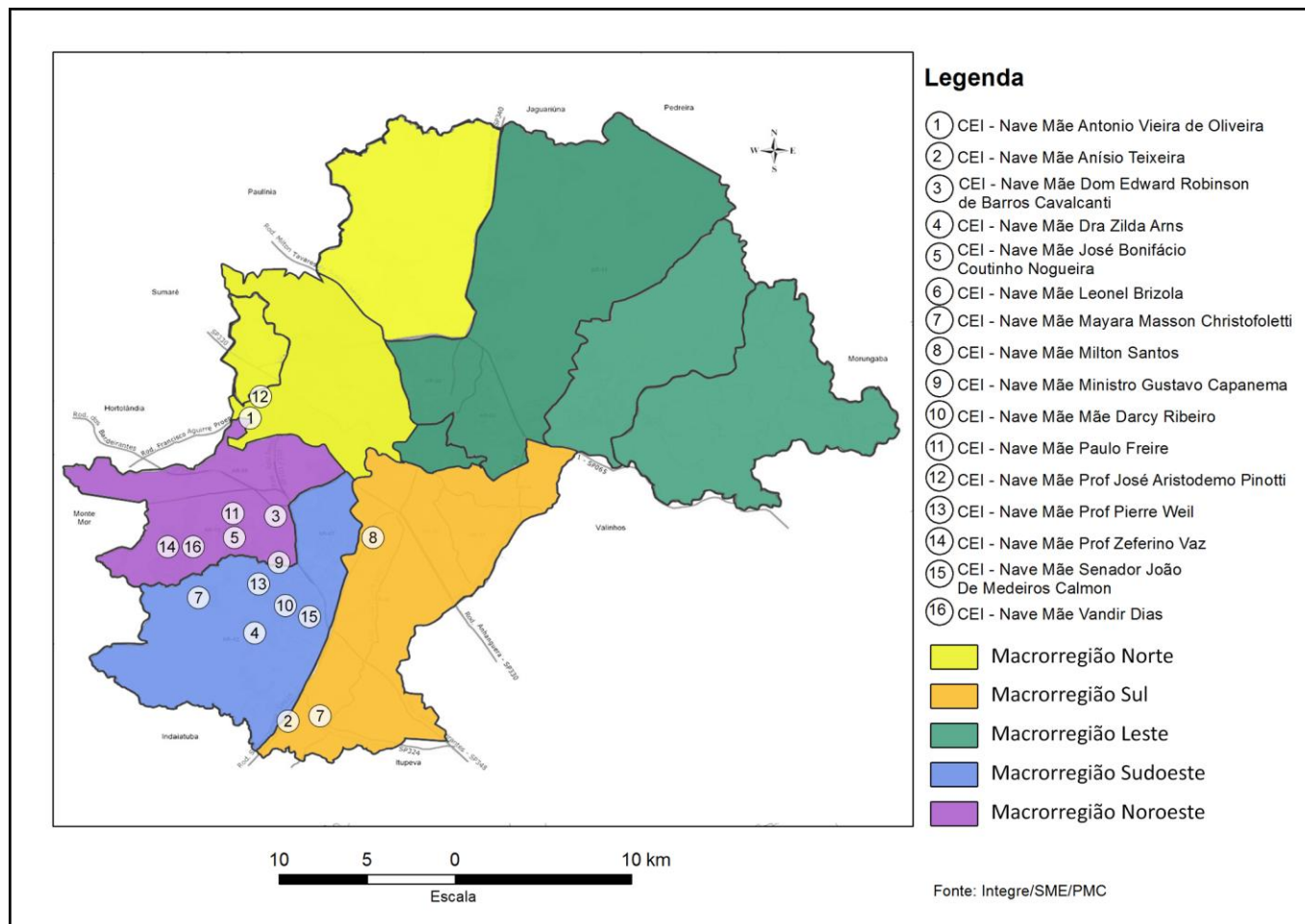
A opção por manter esse modelo de parceria público-privado, proposto no PAEEI, sofreu, segundo o então prefeito Hélio Santos e o ex-secretário de Educação Graciliano de Oliveira Neto, influência também da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ao estabelecer um limite de gastos pelo Poder Público com pagamento de funcionários impediu a contratação, em condições apropriadas, de professores e demais componentes das “Naves-Mães” pelo município (SANTOS, 2010; OLIVEIRA NETO, ex-secretário de educação, entrevista nº3). De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal publicado pela PMC, as despesas com pessoal em 2007, quando o Programa foi criado, eram de 45,36%. Em 2014 esse índice manteve-se praticamente estável e atingiu a marca de 45,5 %<sup>35</sup>.

O primeiro CEI “Nave-Mãe”, denominado Professor Anísio Teixeira foi inaugurado em março de 2008 (último ano do primeiro mandato do ex-prefeito Hélio Santos), no bairro Jardim Fernanda II e, até o final de 2014, o município já contava com 16 dessas instituições. A Figura 2 apresenta a localidade dessas unidades no território municipal.

---

<sup>35</sup> Os demonstrativos compõem o Anexo I deste trabalho.

**Figura 2 – Distribuição dos CEIs “Naves-Mães” no município de Campinas (2014)**



Segundo o Plano Plurianual do Município, para o quadriênio 2014-2017, estão previstas as construções de mais oito unidades, inclusive com contrato já assinado com construtoras para edificação de pelo menos seis dessas escolas, com data de entrega das obras prevista para o ano de 2015. Ou seja, até o final do mandato do atual prefeito, Jonas Donizette (gestão 2003/2016), o atendimento da educação infantil via parceria público-privada terá uma ampliação de 50% no número deste tipo de escola, o que indica uma continuidade da política de transferência para o setor privado de uma etapa da educação básica cujo atendimento vinha sendo negligenciado pelo município.

Com uma infraestrutura arquitetônica diferenciada das demais escolas da rede municipal, esses grandes espaços de educação para crianças menores de 6

anos, contam com um projeto padrão, o que possibilitou que os edifícios apresentassem o mesmo desenho e fossem facilmente identificados. A estrutura física grandiosa dessas unidades causa impacto aos olhares de quem frequenta essas escolas, como pode ser observado no relato da professora Sueli: “[...] o espaço físico é maravilhoso. Muito amplo. As salas de aula são lindas, os armários todos bonitos, o espaço é muito bom” (SUELI, professora, entrevista n°04).

O projeto arquitetônico é de João Filgueras Lima, arquiteto que trabalhou com Oscar Niemeyer. Entre suas principais obras estão as unidades hospitalares da rede Sarah Kubitschek nas cidades de Salvador (BA), Curitiba (PR), São Luis (MA), Fortaleza (CE), Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e Natal (RN). Lelé, como era conhecido, também criou a Fábrica de Escolas e Equipamentos Urbanos do Rio de Janeiro, em 1984, a convite de Darcy Ribeiro, onde construiu 200 unidades escolares a partir de estruturas pré-moldadas (SANTOS, 2010).

As figuras 3 e 4 nos permitem confirmar a grandiosidade e beleza da estrutura física dessas escolas

**Figura 3 - Vista aérea da “Nave-Mãe”**



Fonte: CAMPINAS (2015)

**Figura 4 – Área externa da “Nave-Mãe”**



**Fonte: Campinas (2015)**

Todos os CEIs “Naves-Mães” estão localizados na periferia da cidade, onde se concentram grandes contingentes populacionais, em áreas de alta vulnerabilidade, apontadas no “Mapa Vulnerabilidade Social de Campinas”<sup>36</sup> de 2004, cujas regiões indicadas foram a Noroeste e a Sudoeste (SANTOS, 2010).

Essas instituições de ensino são planejadas em áreas de aproximadamente 1.800 metros quadrados de construção para atender uma demanda de aproximadamente 500 crianças (SANTOS, 2010). E, conforme relatos da supervisora Michele, “o prédio escolar das ‘Naves-Mães’ é melhor do que a maioria das unidades próprias da prefeitura” (Michele, supervisora de ensino, entrevista n° 02).

Segundo seu idealizador, as “Naves-Mães” foram pensadas com o objetivo principal de erradicar o déficit de vagas na educação infantil até o ano de 2010, especialmente nessas áreas apontadas como grandes bolsões de pobreza, além de oferecer cursos de profissionalização para as mães e reforçar o incentivo à

<sup>36</sup> Encontramos o Mapa Vulnerabilidade Social de Campinas publicado no documento Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013. Como a legibilidade da legenda estava comprometida, optamos por não apresentá-lo neste trabalho. Tentamos contato com as Secretarias de Educação, de Cidadania, de Assistência e Inclusão Social e a de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, mas nenhuma conseguiu localizar o arquivo original.

educação dos adultos, ainda não alfabetizados (SANTOS, 2010). Segundo Sueli (SUELI, professora, entrevista n° 04) na “Nave-mãe” onde ela trabalhava havia apenas a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental, na modalidade EJA, por meio da FUMEC.

A qualidade da educação oferecida por estas escolas seria efetivada, segundo o prefeito, mediante uma proposta pedagógica inovadora e garantida pela seriedade das organizações gestoras. A Prefeitura também disponibilizaria a complementação de programas de distribuição de uniformes, de kits escolares e de alimentação adequada (SANTOS, 2010) que já aconteciam nas unidades mantidas e geridas pela SME.

A criação dessas escolas faz parte da política municipal, pois desde quando foi implantado o Programa, não tem sido encontrada nenhuma referência sobre um possível caráter emergencial, como forma de resolver o urgente problema de falta de vagas na educação infantil. Pelo contrário, esta proposta foi divulgada como inovadora e como modelo a ser adotado por outros municípios.

Domiciano (2014) destaca a participação do município com o Programa Nave-mãe no prêmio “Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio - ODM Brasil<sup>37</sup>”, cujo objetivo era o de incentivar e valorizar práticas bem sucedidas de política pública para sociedade e governos. Na terceira edição do Prêmio, ocorrida em 2009, o Programa “Nave-Mãe” foi um dos 20 vencedores dentre os 1.477 projetos inscritos.

Na época da criação das primeiras “Naves-Mães”, o próprio Secretário da Educação, José Tadeu Jorge (ex-Reitor da Unicamp), afirmou no livro de autoria do prefeito Hélio Santos, que esse modelo de parceria era um tema polêmico. Entretanto, ele negou se configurar num processo de privatização da educação infantil, alegando que as instituições prestam contas regularmente ao município de como está gastando os recursos (SANTOS, 2010).

---

<sup>37</sup> O prêmio ODM Brasil é resultado da adesão do Brasil à “Declaração do Milênio” discutida e elaborada em setembro do ano 2000 na cidade de Nova York. Das discussões realizadas entre os 147 chefes de Estado presentes, definiram-se 8 Objetivos: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. O prazo estabelecido para o cumprimento desses objetivos foi o ano de 2015 (DOMICIANO, 2014).



As declarações do ex secretário divergem da nossa concepção de privatização, pois entendemos como em Di Pietro (2011, p. 7), que se trata, na realidade, “[...] de um conceito ou de um **processo em aberto**, que pode assumir diferentes formas, todas amoldando-se ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão dos serviços públicos (grifos da autora)”

### 3.6.3 A pedagogia dos sentidos

A proposta pedagógica inovadora do Programa “Nave-Mãe”, referenciada pelo, então, prefeito Hélio Santos, recebeu o nome de “Pedagogia dos Sentidos” e serviu como uma das estratégias para a divulgação desse modelo de escola, culminando, inclusive, na publicação de um livro em 2010, cujo título “Naves-Mães e a Pedagogia dos Sentidos” discute essa “novidade” educacional.

Sob a credibilidade reconhecida nacionalmente de uma instituição de ensino e pesquisa – a Unicamp- essa proposta foi construída com a colaboração de alguns professores dessa universidade, que foram contratados pela prefeitura (SANTOS, 2010) e que, portanto, aferiram certa confiabilidade ao projeto, algo muito bem explorado como estratégia de marketing pelo Prefeito, no livro de sua autoria.

A Pedagogia dos Sentidos seria implantada através de recursos pedagógicos, a partir de painéis temáticos veiculados por computadores, ferramentas eletrônicas, softwares e jogos, englobando temas artísticos, redacionais e científicos. Essa ideia partiu, segundo palavras do próprio Prefeito, de um “insight” durante sua visita à uma feira científica promovida pelo Museu Exploratório de Ciências da Unicamp (SANTOS, 2010).

No livro “Nave-Mãe e a pedagogia dos sentidos”, ele afirma que essa proposta foi desenvolvida a partir dos estudos sobre a estimulação dos sentidos e seu impacto no conhecimento e na aprendizagem. Apesar das declarações, há falta de fundamentação teórica e estudos pedagógicos que embasem tal abordagem. Também não aparece citado no livro a participação de educadores ou pesquisadores da Faculdade de Educação da Unicamp envolvidos no projeto. A única influência referendada é a da neurociência e de forma muito incipiente.

Santos (2010), ao procurar subsídios nessa área do conhecimento, afirma que ela investiga o processo de como o cérebro aprende, desde o nível molecular e celular, até o nível cortical e que o ensino bem sucedido provoca alterações na taxa de conexão sináptica, afetando, assim, a função cerebral. Argumenta que a aprendizagem ocorre ativando e criando novas sinapses que se constituem em circuitos capazes de armazenar informações.

Nesta perspectiva, afirma que há estreita relação entre aprendizagem, educação e desenvolvimento cerebral, o qual se molda a partir dos estímulos do ambiente, pois eles proporcionam novos circuitos neuronais (SANTOS, 2010).

A pedagogia dos sentidos constitui-se, na verdade, de uma “miscelânea” entre tecnologia e estimulação precoce dos sentidos, partindo do pressuposto que os estímulos na primeira infância são estratégicos para a apreensão de conhecimentos e conceitos que serão facilitadores do aprendizado nas idades seguintes. A ideia básica da Pedagogia dos Sentidos se resume, nas palavras do próprio ex-prefeito:

Com recursos tecnológicos adequados, é possível estabelecer uma pedagogia que difunda conceitos básicos importantes de matemática, ciências, biologia, física e meio ambiente na educação infantil. Isso porque é na tenra idade que ocorre um desenvolvimento psicológico e neurológico em crescente progressão, fazendo com que a idade precoce seja uma época estratégica de apreensão de conhecimentos, a princípios intuitivos, mas que farão a diferença lá na frente. Isso se faz com clareza a partir dos 3 anos de idade e sobretudo através dos sentidos, a audição, a visão, o tato, o paladar e o olfato (SANTOS, 2010, p.60).

A participação da UNICAMP se restringiu à construção de um conjunto de equipamentos, sob a coordenação do professor do Departamento de Matemática e então diretor do Museu Exploratório de Ciências, Marcelo Firer<sup>38</sup>. O projeto recebeu o nome de “Nave-Ciência” e constituía-se numa série de recursos tecnológicos que foram propostos a partir de quatro temas centrais: som e luz, tempo e movimento, vida, forma e quantidade (SANTOS, 2010).

---

<sup>38</sup> Quando o projeto foi concebido pelo Dr. Hélio, o diretor do Museu Exploratório de Ciência era Marcelo Knobel que acabou deixando a direção, e seu sucessor, Marcelo Firer, deu continuidade ao trabalho.

Apesar de todo o discurso em prol de uma pedagogia voltada para a estimulação precoce dos cinco sentidos (visão, tato, audição, paladar e olfato), a partir de equipamentos tecnológicos como monitores em *touch screen* e de plasma, *mini-notebooks*, telas interativas, entre outros, constatamos a falta de fidedignidade entre o que foi divulgado e o que ocorreu na prática.

Segundo matéria publicada no portal da Unicamp, no dia 26 de agosto de 2009, quando foi anunciada a inauguração da primeira “Nave-Ciência”, o projeto teve um custo de aproximadamente 2 milhões de reais e, até 2010, estava prevista a implantação das “Naves-Ciências”, em 10 unidades (UNICAMP, 2009)<sup>39</sup>.

Entretanto, ainda que todo esse equipamento eletrônico possa, de alguma forma, contribuir para a prática educacional, constatamos que, mesmo nas primeiras unidades, o projeto não saiu do papel. Atente-se para o que relatou, a coordenadora pedagógica de uma “Nave-Mãe”:

[...] era um projeto de ciências que foi montado para as “Naves - Mães”, mas colocou numa “Nave-Mãe”, não teve manutenção, não teve nada, e isso nunca foi replicado para as outras “Naves- Mães”. Eles colocam numa escola, fica uma coisa de fachada e depois sai falando que todo mundo tem isso [...] e isso é responsabilidade da prefeitura, a prefeitura fez uma parceria com a Unicamp, eu vi os profissionais da Unicamp lá dentro, montando, dando orientação de uso, dando curso para exploração do material. Chama “Nave- Ciência” o projeto. Eu li todo projeto, ele é maravilhoso, agora eu te pergunto pra onde foi essa parceria, até onde ela foi. Agora, a própria Dilma, quando esteve aqui em período eleitoral, ou, qualquer político que vinha aqui na cidade, era levado lá na “Nave-Mãe” pra ver aquilo, como algo que estava acontecendo (RUTH, coordenadora pedagógica, entrevista n° 01).

A professora Sueli, em entrevista, nos afirmou que houve cursos de formação sobre a pedagogia dos sentidos realizados no horário de trabalho. Entretanto, com relação à Nave Ciência, salientou que não chegou a conhecer o projeto, pois na “Nave- Mãe” em que ela lecionava ele não foi implantado (SUELI, professora, entrevista n°04).

---

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/primeira-nave-ci%C3%A4ncia-idealizada-pelo-museu-explorat%C3%B3rio-de-ci%C3%A4ncias-ser%C3%A1-inaugurada-nesta>> Acesso em: 07/03/2015)

O ex-secretário de educação Tadeu Jorge declarou, ainda, que a preocupação com a qualidade da educação nessas unidades era total, que a prefeitura acompanhava a aplicação do projeto pedagógico de acordo com indicadores e que a SME tinha controle absoluto do processo. Segundo o ex-secretário, os resultados obtidos até então tinham se mostrados muito positivos (SANTOS, 2010, p. 76).

Apesar das declarações do ex-secretário de educação, o que se percebeu na fala de uma supervisora de ensino da rede municipal entrevistada é que esse controle por parte da SME apresenta fragilidades e que a orientação pedagógica acaba ficando a cargo das instituições cogestoras:

A desvantagem do projeto é a forma de atendimento. Embora haja orientações para participação do processo seletivo das conveniadas e para a produção do PPP, cada “Nave” funciona sob a ótica dos conveniados. Há orientações semanais/assessoramento para as orientadoras pedagógicas, mas para os professores e demais funcionários, a orientação fica a cargo das entidades conveniadas. “Isso se dá, eu creio, pela falta de condições de acompanhamento pelos especialistas, em especial, o coordenador pedagógico”. (Michele, supervisora de ensino, entrevista n° 02).

A falta de acompanhamento relatado pela supervisora se agrava quando percebemos que cada entidade cogestora pode apresentar concepções diferentes de educação, algumas, inclusive, com viés religioso. Como exemplo, podemos citar a Associação Nazarena Assistencial Beneficente (ANA), responsável, em 2014, pela gestão do CEI Nave- Mãe Prof. Pierre Weil e a Obra Social São João Bosco (OSSJB), responsável pela gestão do CEI Nave-Mãe Prof. Darcy Ribeiro.

A primeira é vinculada à igreja do Nazareno e, segundo site oficial da instituição<sup>40</sup>, seus objetivos permanentes são:

- Conduzir a criança/adolescente a se tornar um Cristão em Fé e Obras;
- Conduzir a criança/adolescente a se tornar um membro responsável na sua Família, Igreja e Comunidade;
- Conduzir a criança/adolescente ao seu bem estar físico e social.

A segunda apresenta um trabalho educativo baseado na filosofia do Sistema Preventivo de Dom Bosco que, segundo o site oficial da instituição<sup>41</sup>,

<sup>40</sup> Disponível em :< <http://www.ananazareno.com.br/>>. Acesso em: 14/06/2014

[...] tem como alicerce o espírito de família fundamentado no tripé: razão, religião e amorevolezza, esta última uma palavra italiana, cuja tradução aproximada seria amor educativo. Alguns pontos são fundamentais nessa pedagogia como a presença ativa do educador em todos os momentos da vida dos jovens. Esta presença não deve ser entendida como repressora ou punitiva, mas uma presença significativa de amizade, onde se cria um ambiente familiar e acolhedor. É preciso que o educador esteja atento para descobrir o que o jovem gosta para que a partir disto possa inserir propostas educativas; é preciso conquistar a confiança do jovem para que se consiga através da intervenção educativa formar “o bom cristão e o honesto cidadão”. (grifos da autora).

O caráter confessional apresentado por estas entidades, caso venha influenciar o trabalho desenvolvido nas “Naves-Mães”, representaria mais um entrave na luta pela escola laica, garantida pela CF 88 e anunciada pelo menos desde 1932, quando educadores e intelectuais de diferentes áreas propuseram o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*.

É verdade também que ser confessional não significa impor o sistema religioso na escola, portanto, acreditamos na importância de outras pesquisas para que possamos melhor compreender a relação entre as entidades religiosas e a oferta do ensino nestas unidades educacionais. Segundo nos informou a professora Sueli, em entrevista, na unidade em que ela trabalhava, havia professoras que faziam orações, mas isso não partia da instituição, “era de cada professor, eles nunca falaram sobre isso, nunca disseram que a gente tinha que rezar” (SUELI, professora, entrevista n° 04).

Outra característica ressaltada pela professora Sueli (SUELI, professora, entrevista n° 04), foi o caráter fiscalizador e punitivo adotado pela diretora da unidade em que trabalhou, como ferramenta para monitorar o trabalho desempenhado pelos profissionais da escola:

[...] a “Nave-mãe” tem câmera por todos os lugares, na sala de aula, no corredor, na sala de vídeo, só no banheiro que não. Na parte externa, eles já estão providenciando. Eu não me sinto bem. Eu não tenho o que esconder do meu trabalho, tanto que estou aqui há 5 anos (na “Nave-Mãe”), então devo ser uma boa profissional. Só que a gente se sente mal porque tudo ela chama pra conversar, ela fiscaliza o tempo todo, eu me sinto num Big Brother (SUELI, professora, entrevista n° 04).

---

<sup>41</sup> Disponível em: < <http://ossjb.org.br/index.php/trabalho-desenvolvido/>> Acesso em: 14/06/2014

No caso exemplificado, através da fala da professora, fica evidente a concepção autoritária de gestão centrada na figura do diretor. A educação oferecida por essas unidades escolares, ainda que oferecida por meio de gestão privada, continua sendo um serviço público e, portanto, quem as administram deveriam respeitar os princípios garantidos na lei e ser um representante de práticas democráticas, tendo em vista que elas são imprescindíveis para a melhoria do ensino público<sup>42</sup>.

Momma, Palmem e Bryan (2014), ao problematizarem a coexistência de distintas formas de atendimento da educação infantil em Campinas, entre elas as “Naves-Mães”, nos alertam sobre a necessidade de refletirmos a respeito das concepções de educação infantil, aprendizagem e sociedade subjacentes a esses modelos de atendimento.

Entendemos que essas questões merecem uma análise mais profunda, com novas pesquisas e com a coleta de mais informações, para que assim possamos melhor compreender e avaliar seus efeitos na prática cotidiana da escola.

### **3.6.4 Aspectos financeiros do Programa “Nave-Mãe”**

#### **a) O valor per capita**

Apesar do decreto nº 15.947, de agosto de 2007, responsabilizar a SME pela fixação anual, por meio de Resolução, do valor per capita a ser repassado às instituições responsáveis por gerir as “Naves-Mães”, encontramos a publicação de apenas cinco Resoluções, desde a implantação do Programa. A primeira, data de janeiro de 2010 e, desde então, a SME vem promulgando-a anualmente. Para os anos de 2008 e 2009 solicitamos as informações junto ao setor de Administração e Gerenciamento de Convênios da SME.

---

<sup>42</sup> A gestão da escola pública é tema recorrente de estudos e sua atuação de forma democrática, apontada como um princípio constitucional (art 206), representa um desafio no cotidiano da escola. Não é nossa intenção aqui discutir as formas de implantá-la, entretanto, partimos do pressuposto de que sua efetivação implica num processo de participação coletiva e na ruptura com os modelos tradicionais de gestão.

Ao longo da série histórica, os valores repassados às entidades foram reajustados e mudou-se o padrão de definição dos recursos. A subvenção é determinada a partir de um valor per capita mensal e varia de acordo com o agrupamento em que é realizada a matrícula. A Tabela 22 mostra a evolução dos valores a partir das determinações da SME.

**Tabela 22 – Valor per capita mensal nominal em R\$ destinado às instituições cogestoras (2008 a 2014)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2014	
						Até 350 alunos	A partir de 351 alunos	Até 350 alunos	A partir de 351 alunos
<b>AG I integral (até 1a 7m)</b>	200,00	215,00	230,00	265,00	342,00	472,00	420,00	580,00	516,00
<b>AG II integral (1a 8m à 3a 2 m)</b>	170,00	182,00	195,00	225,00	260,00	395,00	350,00	485,00	430,00
<b>AG III parcial (3a 3m à 5a 11m)</b>	100,00	110,00	118,00	135,00	142,00	167,00	149,00	205,00	183,00

Fonte: Elaboração da autora tendo como base (de 2010 a 2014) as resoluções SME n° 01 de 26/01/2010, n° 11 de 18/09/2010, n° 16 de 27/12/ 2011, n° 15 de 16/10/2012 e n° 12 de 11 /11/ 2013; e (de 2008 e 2009) as informações do Setor de Administração e Gerenciamento de Convênios da SME.

Optamos por deflacionar os valores para que possamos melhor compará-los, conforme detalhado na Tabela 23.

**Tabela 23 – Valor per capita mensal destinado às instituições cogestoras em R\$ com valores corrigidos para dez/2014 (2008 a 2014).**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2014	
						Até 350 alunos	A partir de 351 alunos	Até 350 alunos	A partir de 351 alunos
<b>AG I integral (até 1a 7m)</b>	270,92	295,92	287,08	312,19	376,70	492,28	438,05	580,00	516,00
<b>AG II integral (1a 8m à 3a 2m)</b>	230,28	250,50	243,40	265,07	286,38	411,97	365,04	485,00	430,00
<b>AG III parcial (3a 3m à 5a 11m)</b>	135,46	151,40	147,29	159,04	156,41	174,18	155,40	205,00	183,00

Fonte: Elaboração da autora a partir da Tabela 23

OBS: Os valores foram deflacionados de acordo com o IGPM para dez/ 2014

As Tabelas 22 e 23 permitem constatar um aumento significativo do valor per capita, principalmente para as crianças de zero a 3 anos, cuja demanda atendida sempre esteve aquém do da pré-escola.

Para fins de avaliação dos repasses de recursos é importante levar em consideração o fato das crianças do AG I e do AG II permanecerem em tempo integral nas escolas, enquanto as crianças do AG III ficam em tempo parcial, o que possibilita o atendimento de duas turmas, numa mesma sala de aula (uma no período da manhã e outra no período da tarde).

Se considerarmos a Tabela 23, cujos valores foram corrigidos, podemos afirmar que o aumento real do valor repassado por matrícula no AG I foi de 114 % para as escolas com até 350 alunos e 91% para as escolas com mais de 350 alunos. No AG II, o aumento foi de 110% para as escolas com até 350 alunos e de 86%, para as escolas com mais de 350 alunos. Já o aumento do valor repassado por criança matriculada no AG III, que representa as crianças da pré-escola, ainda que tenha sido expressivo, como era esperado, não subiu na mesma proporção que o apresentado para as outras faixas etárias, por ser um atendimento em tempo parcial. Para as escolas com até 350 alunos, esse aumento foi de 52% e para as escolas com mais de 350 alunos, de 35%.

Vale a pena destacar que, apesar do aumento apresentado ao longo da série histórica, quando comparamos os valores deflacionados apresentados na Tabela 24, constatamos que o acréscimo ocorrido no ano de 2010 não foi suficiente para sanar os déficits apresentados pela inflação, ou seja, não ocorreu um aumento real dos valores com relação ao ano anterior.

Conforme apontado nas Tabelas 22 e 23, a divisão de valores de acordo com o número total de matrículas ocorreu apenas a partir de 2013, ou seja, até esta data as escolas recebiam o mesmo valor por criança matriculada, independente da capacidade de atendimento.

Causou-nos estranheza a diferença nos valores repassados no início do Programa entre as crianças matriculadas no AG I em tempo integral e no AG III em tempo parcial. Pelos valores apresentados na Tabela 23 constata-se uma incongruência nos critérios estabelecidos, pois além das crianças menores demandarem mais profissionais, elas permanecem em período integral, o que pressupõe um custo bem mais elevado que as crianças maiores que ficam em



tempo parcial. Destacamos, ainda, os estudos realizados por José Marcelino de Rezende Pinto que ao calcular o custo aluno/ano de uma creche, em tempo integral, verificou que o seu valor estimado corresponde a quase três vezes ao valor aluno/ano apresentado pela pré-escola.

Observamos, entretanto, que ao longo dos anos, essa diferença no fator de ponderação entre as faixas etárias aumentou substancialmente e o valor por matrícula no AGI passou a ser quase três vezes superior a subvenção repassada por matrícula no AG III. Essa diferença foi tão significativa que, se tomarmos como exemplo uma turma de AG I com 24 crianças matriculadas, em 2008, a subvenção teria sido de R\$ 6.480,00 por mês, e, em 2014, esse valor subiria para R\$ 12.384,00. No caso de uma turma de AG III, também com 24 alunos, teria sido repassada uma quantia de R\$ 3.240,00/mês em 2008, e de R\$ 4.392,00, em 2014. Em ambos os casos consideramos os valores já deflacionados e apenas as escolas com mais de 350 alunos, cujo valor por criança matriculada é menor. Se compararmos com as escolas com até 350 alunos, essa diferença aumenta ainda mais, pois teriam sido repassados, em 2014, R\$ 13.920,00 para uma turma do AG I e, R\$ 4.920,00 para uma turma de AG III.

Quando comparamos os valores per capita repassados pela Prefeitura, para a gestão dos CEIs, com os valores repassados para os municípios paulistas via FUNDEB, notamos que, se a princípio, esta estratégia de transferência para o setor privado possa se configurar como um atendimento de baixo custo, o mesmo não foi observado nos últimos anos do Programa, em especial, quando comparamos os valores destinados aos alunos de creche em tempo integral. Enquanto os alunos da pré-escola atendidos na “Nave-Mãe”, sempre custaram menos que os valores repassados pelo Fundo, os alunos da creche, nos últimos anos (2013 e 2014) vem recebendo um complemento significativo da prefeitura. Ou seja, enquanto sobra dinheiro do FUNDEB com cada aluno da pré-escola atendido na “Nave-Mãe”, por outro lado o município complementa com outras fontes de recursos cada aluno de creche, em tempo integral, que é atendido nessas unidades.

Nas Tabelas 24 e 25 é possível comparar o que foi repassado ao município, pelo FUNDEB, com os custos de um aluno da “Nave-Mãe”. Como os recursos do Fundo são afixados a partir das modalidades, creche e pré-escola, e os valores repassados às “Naves-Mães” são afixados por Agrupamento, adotamos a seguinte

metodologia: para calcular o valor de um aluno da “Nave-mãe”, correspondente à etapa de creche em período integral, obtivemos a média dos valores repassados aos AG I e II apresentados na Tabela 22; para a etapa de creche, na modalidade parcial, consideramos o valor destinado por matrícula no AG III, visto que as crianças de 3 anos são as únicas da etapa de creche em tempo parcial e são atendidas nesse Agrupamento; para a etapa de pré-escola, consideramos também os valores repassados ao AG III, pois todas as crianças da pré-escola são atendidas nesse Agrupamento e também em tempo parcial. Em todos os casos os valores foram multiplicados por 12 e encontramos o valor aluno/ano. Com relação à quantia repassada pelo FUNDEB, optamos por manter apenas os valores de creche em tempo integral e parcial e da pré-escola em tempo parcial, pois são estas as modalidades oferecidas pelas “Naves-Mães”.

Ao investigarmos os arquivos do FNDE/MEC<sup>43</sup> sobre as instituições conveniadas e os alunos considerados na distribuição dos recursos do FUNDEB, encontramos apenas algumas “Naves-Mães” contabilizadas como conveniadas, isso significa que existem unidades declaradas como públicas, como já apontava os estudos de DOMICIANO (2014). Diante de tal fato optamos por apresentar nas Tabelas 24 e 25 os valores angariados do FUNDEB por matrícula em instituições públicas e conveniadas.

---

<sup>43</sup> Disponível em:

<[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2015\\_instituicoes\\_conveniadas\\_e\\_distribuicao\\_de\\_recursos.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2015_instituicoes_conveniadas_e_distribuicao_de_recursos.pdf)>  
Acesso em: 21/09/2015. Nos arquivos constam localidade, código INEP, telefone e endereço eletrônico de todas as instituições conveniadas consideradas para fins de repasse do FUNDEB.

**Tabela 24 – Gasto aluno/ano da “Nave-Mãe” em relação aos valores estimados pelo FUNDEB em R\$ nominais – escolas com até 350 alunos (2008-2014)**

	Creche integral pública-FUNDEB	Creche integral conveniada-FUNDEB	Nave-Mãe-creche integral	Creche parcial pública-FUNDEB	Creche parcial conveniada-FUNDEB	Nave-Mãe creche-parcial	Pré-escola parcial pública - FUNDEB	Pré-escola parcial conveniada -FUNDEB	Nave-Mãe -pré-escola parcial
<b>2008</b>	2.261,80	1.953,37	2.220,00	1.644,94	1.644,94	1.200,00	1.850,56	1.850,56	1.200,00
<b>2009</b>	2.489,35	2.149,90	2.382,00	1.810,44	1.810,44	1.320,00	2.263,05	2.263,05	1.320,00
<b>2010</b>	2.550,62	2.550,62	2.550,00	1.855,00	1.855,00	1.416,00	2.318,75	2.318,75	1.416,00
<b>2011</b>	3.168,45	2.904,41	2.940,00	2.112,30	2.112,30	1.620,00	2.640,38	2.640,38	1.620,00
<b>2012</b>	4.150,65	3.512,09	3.612,00	2.554,25	2.554,25	1.704,00	3.192,81	3.192,81	1.704,00
<b>2013</b>	4.096,98	3.466,67	5.202,00	2.521,22	2.521,22	2.004,00	3.151,52	3.151,52	2.004,00
<b>2014</b>	3.944,06	3.337,28	6.390,00	3.033,89	2.427,11	2.460,00	3.033,89	3.033,89	2.460,00

Fonte: Elaboração da autora a partir da Tabela 21 e de FNDE/MEC

**Tabela 25 – Gasto aluno/ano da “Nave-Mãe” em relação aos valores estimados pelo FUNDEB em R\$ nominais – escolas com mais de 350 alunos (2008-2014)**

	Creche integral pública-FUNDEB	Creche integral conveniada-FUNDEB	Nave-Mãe-creche integral	Creche parcial pública-FUNDEB	Creche parcial conveniada-FUNDEB	Nave-Mãe creche-parcial	Pré-escola parcial pública - FUNDEB	Pré-escola parcial conveniada -FUNDEB	Nave-Mãe – pré-escola parcial
<b>2008</b>	2.261,80	1.953,37	2.220,00	1.644,94	1.644,94	1.200,00	1.850,56	1.850,56	1.200,00
<b>2009</b>	2.489,35	2.149,90	2.382,00	1.810,44	1.810,44	1.320,00	2.263,05	2.263,05	1.320,00
<b>2010</b>	2.550,62	2.550,62	2.550,00	1.855,00	1.855,00	1.416,00	2.318,75	2.318,75	1.416,00
<b>2011</b>	3.168,45	2.904,41	2.940,00	2.112,30	2.112,30	1.620,00	2.640,38	2.640,38	1.620,00
<b>2012</b>	4.150,65	3.512,09	3.612,00	2.554,25	2.554,25	1.704,00	3.192,81	3.192,81	1.704,00
<b>2013</b>	4.096,98	3.466,67	4.620,00	2.521,22	2.521,22	1.788,00	3.151,52	3.151,52	1.788,00
<b>2014</b>	3.944,06	3.337,28	5.676,00	3.033,89	2.427,11	2.196,00	3.033,89	3.033,89	2.196,00

Fonte: Elaboração da autora a partir da Tabela 21 e de FNDE/MEC

Pelos dados apresentados nas Tabelas 24 e 25, podemos afirmar que, os valores repassados às instituições cogestoras por aluno matriculado na pré-escola sempre foram inferiores ao obtido via FUNDEB. Ainda que essa diferença tenha

diminuído ao longo da série analisada, o aluno da “Nave-Mãe” chegou a representar em 2014, apenas 72% do valor repassado ao município por matrícula, seja em escolas conveniadas ou públicas. Em 2012, essa proporção era de 53 %, ou seja, o valor recebido pelo fundo custeava quase dois alunos atendidos nas “Naves-Mães”. Essa situação também é observada nas crianças de 3 anos atendidas no AG III. Apesar de pertencerem à etapa de creche, elas ficam agrupadas com as crianças da pré-escola em tempo parcial e têm um custo menor que o repassado pelo Fundo.

No que diz respeito às crianças menores, atendidas na etapa de creche em tempo integral, que são aquelas matriculadas no AG I e no AG II, observa-se um movimento contrário ao apresentado na etapa de pré-escola, pois um aluno da “Nave-Mãe” chegou a representar quase duas vezes o valor repassado pelo FUNDEB no ano de 2014, quando consideramos as escolas com menos de 350 alunos e os valores repassados por matrícula em escola conveniada. Nas unidades com mais alunos matriculados, essa diferença também é significativa, pois o custo/aluno da rede indireta representou 70% a mais que o valor recebido pelo Fundo, se for considerado o valor por matrícula em escolas conveniadas e, 44% , se considerarmos o valor por matrícula em escola pública.

O fato das crianças em idade entre 3 e 5 anos atendidas no AG III nas “Naves-Mães” terem um custo menor que o valor repassado pelo Fundo ao município pode, ainda, justificar o declínio nas matrículas efetuadas na rede direta para essa faixa etária.

Para investigarmos se o valor total repassado a uma Nave-Mãe foi maior ou menor que o recebido pelo município via FUNDEB, escolhemos de forma aleatória uma unidade e calculamos essa diferença. A partir do número de matrículas por agrupamento (obtido junto à SME) e do valor per capita apresentado na Tabela 22, computamos quanto foi transferido à instituição cogestora. Depois fizemos uma simulação do valor recebido pelo município, via FUNDEB, a partir dos dados apresentados nas Tabelas 24 e 25. Para isso consideramos os AG I e II como correspondente à etapa de creche em tempo integral e o AG III à etapa de pré-escola e creche em tempo parcial. Como no AG III as crianças tem entre 3 e 5 anos e não tem como quantificarmos quantas são da creche e quantas são da pré-escola, só foi possível a realização desses cálculos no ano de 2014, quando o valor transferido pelo FUNDEB por matrícula na pré-escola pública em tempo parcial foi o

mesmo do realizado para as crianças de creche pública em tempo parcial. Optamos por manter esses cálculos considerando os valores repassados ao município pelo Fundo por matrícula em escola pública, pois como já afirmado, as matrículas nas “Naves-Mães” tem sido declaradas como públicas. Esses dados podem ser observados na Tabela 26.

**Tabela 26 – Valor anual transferido à Nave-Mãe X estimativa do valor recebido do FUNDEB (escola pública) (2014)**

	Matrículas	Valor transferido à instituição (A)	Estimativa do valor recebido do FUNDEB (conveniada) (B)	Diferença entre A e B
AG I (creche integral)	58	359.136,00	228.755,48	130.380,52
AGII (creche integra)	149	768.840,00	587.664,94	181.175,06
AG III (pré-escola e creche parcial)	283	621.468,00	858.590,00	-237.122,00
<b>TOTAL</b>	<b>490</b>	<b>1.749.444,00</b>	<b>1.675.010,42</b>	<b>74.433,58</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de FNE/ MEC e Resolução SME nº 12 de 11/11/2013

Nota-se que o valor repassado à Nave-Mãe analisada foi apenas 4 % superior à simulação do repasse realizado ao município pelo FUNDEB. Isso significa que a política de financiamento realizada pelo governo federal pode estar estimulando a política de convênio adotada pelo município em estudo. O fato de a escola possuir mais matrículas no AG III, “equilibra” as despesas da SME com os alunos de creche atendidos em tempo integral e, ainda, pode justificar o declínio nas matrículas efetuadas na rede direta neste agrupamento, conforme foi apontado na Tabela 14. É importante destacar que nesses gastos não está incluída a estrutura administrativa da SME necessária para a implantação e acompanhamento do Programa, nem custos com os programas de merenda escolar, uniformes, entre outros.

Não conseguimos fazer a simulação considerando o valor transferido pelo FUNDEB por matrícula em escola conveniada, pois os valores transferidos por matrículas são diferentes para creche e pré-escola, ambas em tempo parcial, faixa etária que corresponde às crianças atendidas no AG III.

Salientamos que o fato das matrículas em escola pública para a etapa de creche receber um valor maior do FUNDEB do que a efetivada na escola conveniada pode ter instigado os dirigentes municipais a declararem no Censo Escolar como pública as matrículas efetuadas nas “Naves-Mães”.

#### **b) As instituições parceiras e os primeiros convênios**

Desde a implantação da primeira “Nave-Mãe”, em 2008, até o ano de 2014, 9 instituições firmaram convênio com a Secretaria Municipal de Educação. São elas: Associação Douglas Andreani, Obra Social São João Bosco, Creche Casa da Criança Caminho Feliz, Associação Chance Internacional, Casa dos Menores, Associação Nazarena Assistencial Beneficente, Associação Movimento Educacional, Associação Evangélica Assistencial e Associação Educacional Brasileirinhos. Todas as entidades são caracterizadas como associações privadas sem fins lucrativos e segundo DOMICIANO (2014), possuem o título de Utilidade Pública Municipal, conforme prevê a Lei Municipal nº 4.496 de 27 de maio de 1975.

Apesar do ex- prefeito Hélio de Oliveira Santos afirmar que as organizações gestoras das “Naves-Mães” tinham grande experiência na área educacional, dentre essas 9 entidades que firmaram contratos com a SME, apenas 5 apresentaram em seus cadastros junto ao Ministério da Fazenda, atividades diretamente relacionadas à educação, conforme Quadro 5.

**Quadro 5 – Atividades desenvolvidas pelas entidades cogestoras e data de abertura junto à Secretaria da Receita Federal**

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL</b>	<b>DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA SECUNDÁRIA</b>	<b>DATA DE ABERTURA</b>
Associação Creche Casa das Crianças Caminho Feliz	<b>Educação infantil – creche</b>	Serviços de assistência social sem alojamento	26/04/2000
Associação Douglas Andreani	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte Atividades associativas não especificadas anteriormente	15/03/2004
Obra Social São Joao Bosco	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte Atividades associativas não especificadas anteriormente <b>Educação infantil - pré-escola</b> <b>Educação infantil - creche</b> <b>Ensino fundamental</b> -Educação profissional de nível técnico	12/12/1966
Associação Chance Internacional	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	Não informada	17/11/1994
Casa dos Menores de Campinas	- Atividades de assistência social prestadas em residências coletivas e particulares não especificadas anteriormente	Condomínios residenciais para idosos e deficientes físicos Atividades de assistência psicossocial e à saúde a portadores de distúrbios psíquicos, deficiência mental e dependência química não especificadas anteriormente	29/05/1969
Associação Nazarena Assistencial Beneficente-Ana	Serviços de assistência social sem alojamento	Não informada	19/09/1985
Associação Movimento Educacional	<b>Atividades de apoio à educação, exceto caixas escolares.</b>	<b>Educação infantil - creche</b>	<b>25/10/2011</b>
Associação Evangélica Assistencial – AEA	<b>Educação infantil - pré-escola</b>	Serviços de assistência social sem alojamento	26/03/1987
Associação Educacional Brasileirinhos	<b>Educação infantil - creche</b>	<b>Educação infantil - pré-escola</b> <b>Outras atividades de ensino não especificadas anteriormente</b>	<b>05/10/2012</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda

A Associação Casa das Crianças Caminho Feliz e a Associação Movimento Educacional direcionaram o atendimento à creche; a Associação Evangélica Assistencial ateve-se à pré-escola; a Obra Social São João Bosco e a Associação Educacional Brasileirinhos abrangeram ambas as fases da educação infantil. As demais instituições foram cadastradas junto à Receita Federal com atividades relacionadas à assistência social e não à educação.

A Associação Movimento Educacional e a Associação Educacional Brasileirinhos merecem duas observações que nos levam a acreditar que elas tenham sido criadas com o único objetivo de firmar parceria com a PMC para a gestão das “Naves-Mães”: 1-) elas foram abertas no mês de outubro, dos anos de 2011 e 2012, respectivamente, e nos anos seguintes já haviam firmado contrato para gerir uma “Nave-Mãe”; 2-) as atividades cadastradas pelas instituições junto à Secretaria da Receita Federal estão muito próximas das finalidades pelas quais o convênio é firmado, tanto na atividade principal quanto na secundária, condição não observada nas demais instituições.

Constatamos, ainda, no endereço eletrônico da Associação Educacional Brasileirinhos<sup>44</sup>, a afirmação de que ela atua na área da educação básica desde 1997, apesar de seu cadastro junto a Receita Federal ter se efetivado em 2012.

Também chamou nossa atenção as atividades secundárias da Casa dos Menores de Campinas, instituição conhecida da população campineira, criada no final da década de 1960. Segundo a Receita Federal, elas se referem “a condomínios residenciais para idosos e deficientes físicos, atividades de assistência psicossocial e à saúde a portadores de distúrbios psíquicos, deficiência mental e dependência química”. Entretanto, em pesquisa na mídia eletrônica, encontramos a Organização Sem Limites como atual mantenedora da Casa dos Menores - Cidade dos Meninos, a qual a caracteriza como “um sítio de 35 hectares em Campinas, com casas lares acolhedoras, salas de aula, centros de treinamento profissional, e instalações recreativas”, atividades que não correspondem com as cadastradas junto à Receita Federal.

---

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://aebeducacao.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 05/12/2015.



Vale destacar que a Associação Douglas Andreani, a Associação Evangélica Assistencial, a Associação Creche das Crianças Caminho Feliz e a Obra Social São João Bosco, são entidades que já possuíam convênios com a SME para a oferta de vagas na educação infantil por meio de escolas próprias subsidiadas com recursos públicos, conforme informações do Setor de Gerenciamento de Convênios da SME.

Em pesquisa realizada nos sites oficiais das instituições parceiras<sup>45</sup>, encontramos 6 entidades com algum viés religioso. São elas: a Obra Social São João Bosco, a Casa dos Menores, a Associação Chance Internacional, a Associação Nazarena Assistencial Beneficente, a Associação Evangélica Assistencial e a Associação Educacional Brasileirinhos. A Associação Douglas Andreani é mantida pela Fundação Douglas Andreani (FDA) que é vinculada à Diagrama Consultoria Empresarial Ltda, com sede em Fortaleza- CE. A Associação Creche Casa da Criança Caminho Feliz é referenciada no site da Rede de Ações Sociais Itaú como beneficiária do Programa “Voluntários Itaú Unibanco” que a caracteriza como uma instituição criada a partir de um grupo de voluntários.

O Quadro 6 apresenta o período delimitado em cada convênio firmado entre a SME e as instituições parceiras no período de 2008 a 2014.

---

<sup>45</sup> Não encontramos páginas na mídia eletrônica sobre a Associação Movimento Educacional. Os endereços eletrônicos das demais instituições encontram-se no final deste trabalho, junto com as Referências.

**Quadro 6 – Convênios firmados para a gestão dos CEIs “Naves-Mães” (2008 a 2014)**

Nº	CEIs	Entidades conveniadas	Vigência do 1º. convênio	Convênio renovado	Nova Instituição
1	CEI Nave-Mãe Leonel Brizola	Associação Douglas Andreani	08/03/08 a 31/01/13	NÃO	Associação Movimento Educacional
2	CEI Nave-Mãe Prof. Anísio Spinola Teixeira	Associação Douglas Andreani	24/03/08 a 31/01/13	NÃO	Associação Movimento Educacional
3	CEI Nave-Mãe Prof. Darcy Ribeiro	Obra Social São João Bosco	14/03/08 a 31/01/13	SIM	
4	CEI Nave-Mãe Paulo Freire	Creche Casa da Criança Caminho Feliz	28/04/08 a 31/01/13	NÃO	Associação Movimento Educacional
5	CEI Nave-Mãe Prof. José Aristodemo Pinotti	Associação Chance Internacional	17/09/09 a 31/01/14	SIM	
6	CEI Nave-Mãe Senador João de Medeiros Calmon	Associação Douglas Andreani	12/08/09 a 31/01/14	NÃO	Associação Nazarena Assistencial Beneficente
7	CEI Nave-Mãe Ministro Gustavo Capanema	Casa dos Menores	23/10/09 a 31/01/14	SIM	
8	CEI Nave-Mãe José Bonifácio Coutinho Nogueira	Creche Casa da Criança Caminho Feliz	23/10/09 a 31/01/14	SIM	
9	CEI Nave-Mãe Prof. Zeferino Vaz	Associação Douglas Andreani	10/03/10 a 31/01/13	NÃO	Associação Educacional Brasileirinhos
10	CEI Nave-Mãe Dra. Zilda Arns	Associação Chance Internacional	16/06/10 A 31/01/15	SIM	
11	CEI Nave-Mãe Prof. Pierre Weil	Associação Nazarena Assistencial Beneficente	23/08/10 a 31/01/15	SIM	
12	CEI Nave-Mãe Wandir J. Da Costa Dias	Associação Chance Internacional	06/10/10 a 31/01/15	SIM	
13	CEI Nave-Mãe Prof. Milton Santos	Associação Chance Internacional	01/02/11 a 31/01/16		
14	CEI Nave-Mãe Antônio Vieira de Oliveira	Associação Chance Internacional	29/11/11 a 31/01/16		
15	CEI Nave-Mãe Mayara Masson Christofolletti	Associação Movimento Educacional	24/05/12 a 31/01/17		
16	CEI Nave-Mãe Robinson Cavalcanti	Associação Evangélica Assistencial	30/05/12 a 31/01/17		

Fonte: SME /Setor de Administração e Gerenciamento de Convênios

Pelo quadro apresentado, merece destaque o interesse de algumas instituições em firmarem convênio com a Prefeitura. A Associação Chance Internacional, por exemplo, teve seu primeiro convênio firmado em 2009 e terminou o ano de 2014, responsável por 5 unidades, o que representa quase 30% das escolas neste formato. A Associação Douglas Andreani, no primeiro ano de vigência do Programa possuía, sob sua responsabilidade, 2 escolas e terminou o ano de 2012 gerindo 4 unidades. Apenas três instituições no período de 2008 a 2014, ficaram responsáveis por gerir apenas uma escola cada, foram elas: a Obra Social São João Bosco, a Casa dos Menores de Campinas e a Associação Educacional Brasileirinho. Dessas três, duas são entidades antigas, criadas ainda na década de 1960.

Outro aspecto que merece destaque é que nos anos de 2013 e 2014, findaram os convênios da Associação Douglas Andreani com a SME e essas unidades foram repassadas a outras entidades. Nas análises de Domiciano (2014), a Douglas Andreani foi grande parceira da SME na gestão do prefeito Hélio Santos. A “Vila Antiga” foi um dos resultados dessa parceria e constituía-se num espaço criado com o objetivo de se realizar cursos de formação aos professores de educação infantil e atender, por meio de oficinas, crianças das escolas municipais. Segundo a autora, a prefeitura cedeu o terreno, na região do Alphaville, área nobre da cidade, para que a “Vila Antiga” fosse construída.

No blog do professor Carlos Sebastião Andreani, presidente da Fundação Douglas Andreani, na seção “Pergunte ao Andreani”<sup>46</sup> encontramos o seguinte depoimento :

A Vila Antiga nasceu por sugestão da Secretaria de Educação de Campinas. De início a própria Secretaria iria construir a Vila Antiga e após um período de tempo, recebemos a proposta de realizar as obras pela Fundação Douglas Andreani com a manutenção de projeto sendo realizada com recursos de convênios com a SME para treinamento de professores da rede pública na Pedagogia dos Valores Humanos que complementa a formação dos professores e com convênio para visita de alunos das escolas, visando a participação em oficinas, aprendendo conceitos,

---

<sup>46</sup> Disponível em <<http://profandriani.blogspot.com.br/p/videos.html?showComment=1449340312533>> acesso em 05/12/2015.

fazendo trabalhos manuais, ou participando diretamente de atividades como a da astronomia (grifos da autora).

Causou-nos estranheza o depoimento do professor Andreani, pois os gastos de recursos públicos devem seguir uma série de trâmites e regras, para atender aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Segundo Domiciano (2014), com a cassação do prefeito Hélio Santos, em 2011, a vinculação da Douglas Andreani com a SME, na imprensa local e no próprio site da PMC, deixa de ter papel de destaque e, em 2014, a SME anunciou a suspensão do apoio à “Vila Antiga”. A autora acredita na associação entre esses fatos e a saída da Douglas Andreani da gestão dos CEIs “Naves-Mães”.

As entidades que assumiram as escolas que deixaram de ser geridas pela Douglas Andreani foram: a Associação Movimento Educacional (que em 2012 era responsável por apenas uma unidade); a Associação Educacional Brasileirinhos (que até então não havia firmado este tipo parceria com a SME) e a Associação Nazarena Assistencial Beneficente (que já era responsável pela gestão de uma “Nave-Mãe”).

A instituição Creche Casa da Criança Caminho Feliz também não teve seu convênio renovado para a gestão do CEI Nave-Mãe Paulo Freire que, passou a ser administrado, a partir de 2014, também pela Associação Movimento Educacional. Entre os anos de 2012 e 2014, essa entidade já era responsável por 4 unidades.

Segundo relatado pela supervisora Michele, em entrevista, “já houve casos em que a instituição não teve mais interesse pela gestão da “Nave-Mãe” e o convênio acabou sendo firmado com outra entidade” (MICHELE, supervisora, entrevista n° 2).

Nota-se que se até o ano de 2012 os convênios com os CEIs “Naves-Mães” se concentraram na Associação Douglas Andreani e na Associação Chance Internacional. Em 2014, sob o comando do prefeito Jonas Donizette, esse cenário se modificou e a Associação Movimento Educacional, com apenas 3 anos de criação, passou a se responsabilizar pela gestão de um número elevado de escolas. Em contrapartida, a Associação Chance Internacional resistiu às mudanças no executivo

municipal e vem se consolidando como a principal entidade na oferta da educação infantil em Campinas por meio de parceria público-privada.

### **c) Montante destinado às instituições parceiras**

Quando analisamos o valor total transferido às instituições privadas, a partir dos dados fornecidos pelo setor de convênios da SME, compreendemos o interesse despertado em algumas entidades. A Tabela 27 apresenta a quantia repassada anualmente para a gestão de cada unidade escolar, desde quando foi implantado o primeiro convênio em 2008, até o ano de 2014.

**Tabela 27 – Valores repassados às instituições gestoras por unidade educacional em R\$ corrigidos para dez/2014 (2008 a 2014)**

CEI/Entidades	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CEI Nave- Mãe Leonel Brizola - Associação Douglas Andreani (2008 a 2012) / Associação Movimento Educacional (2013/2014)	830.362,44	1.173.608,51	1.132.501,13	1.256.075,19	1.328.545,68	1.491.362,66	1.756.512,00
CEI Nave- Mãe Prof. Anísio Spinola Teixeira - Associação Douglas Andreani (2008 /2012) Associação Movimento Educacional (2013/2014)	841.199,15	1.173.608,51	1.132.501,13	1.256.075,19	1.299.412,95	1.491.362,66	1.756.512,00
CEI Nave- Mãe Prof. Darcy Ribeiro - Obra Social São João Bosco	816.816,56	1.172.087,59	1.052.966,93	1.141.565,24	1.228.411,74	1.423.277,63	1.779.552,00
CEI Nave- Mãe Paulo Freire- Creche Casa da Criança Caminho Feliz (2008/2012) Associação Movimento Educacional (2013/2014)	736.354,04	1.173.608,51	1.052.966,93	1.141.565,24	1.228.612,21	1.423.277,63	1.779.552,00
CEI Nave- Mãe Prof. José Aristodemio Pinotti- Associação Chance Internacional	0,00	708.731,97	1.052.966,93	1.120.713,12	1.219.095,46	1.442.802,01	1.802.592,00
CEI Nave-Mãe Senador João de Medeiros Calmon Associação Douglas Andreani (2008/2013) / Associação Nazarena Assistencial Beneficente (2014)	0,00	442.957,48	1.100.778,56	1.360.748,12	1.304.055,71	1.715.067,06	1.856.436,00
CEI Nave- Mãe Ministro Gustavo Capanema - Casa dos Menores	0,00	435.112,05	1.014.622,75	1.141.565,24	1.228.612,21	1.442.802,01	1.802.592,00
CEI Nave- Mãe José Bonifácio C. Nogueira Creche Casa da Criança Caminho Feliz	0,00	442.957,48	1.033.045,93	1.141.565,24	1.228.612,21	1.412.326,45	2.029.640,00
CEI Nave- Mãe Prof. Zeferino Vaz - Associação Douglas Andreani (2008 a 2012) / Associação Educacional Brasileirinhos (2014)	0,00	0,00	1.097.552,01	1.122.480,25	1.219.095,46	1.480.098,59	2.029.752,00
CEI Nave- Mãe Dra. Zilda Arns - Associação Chance Internacional	0,00	0,00	631.712,15	922.116,67	1.115.997,35	1.311.387,88	1.647.792,00
CEI Nave- Mãe Prof. Pierre Weil - Associação Nazarena Assistencial Beneficente	0,00	0,00	371.802,67	871.435,80	1.177.023,50	1.359.823,37	1.783.578,00
CEI Nave- Mãe Wandir J. Da Costa Dias- Associação Chance Internacional	0,00	0,00	296.384,48	993.229,14	1.115.997,35	1.311.387,88	1.624.752,00
CEI Nave- Mãe Prof. Milton Santos - Associação Chance Internacional -	0,00	0,00	0,00	607.185,47	797.186,28	986.557,18	1.161.480,00
CEI Nave- Mãe Antonio Vieira de Oliveira - Associação Chance Internacional	0,00	0,00	0,00	50.796,61	816.151,58	1.174.867,37	1.383.360,00
CEI Nave- Mãe Mayara M. Christofoletti - Associação Movimento Educacional	0,00	0,00	0,00	0,00	600.189,59	1.134.867,41	1.356.360,00
CEI Nave- Mãe Robinson Cavalcanti - Associação Evangélica Assistencial	0,00	0,00	0,00	0,00	822.035,57	1.478.096,09	1.852.128,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.224.732,19</b>	<b>6.722.672,11</b>	<b>10.969.801,59</b>	<b>14.127.116,50</b>	<b>17.729.034,86</b>	<b>22.079.363,88</b>	<b>25.562.270,00</b>

Fonte: SME- Administração e Gerenciamento de Convênios.

OBS: Os valores foram deflacionados para dez/2014 a partir do IGP –M (FGV).

A primeira constatação a se tirar da Tabela 27 é o aumento dos valores destinados ao Programa. Como era esperado, devido ao aumento do valor per capita determinado nas Resoluções, o repasse também apresentou uma tendência de crescimento no período analisado. Eles saltaram de R\$3.224.732,19, em 2008, para R\$ 25.562.270,00, em 2014, e representaram, respectivamente, 1,37% e 7,60% do que foi investido na educação infantil nos anos de 2008 e 2014.

Merece destaque também o aumento dos valores repassados às instituições por unidade escolar. A Creche Casa da Criança Caminho Feliz e a Associação Educacional Brasileirinhos receberam, em 2014, mais de 2 milhões de reais para a gestão de uma única unidade (o CEI “Nave-Mãe” José Bonifácio e o CEI “Nave-Mãe” Prof Zeferino Vaz), o que significa uma média mensal de mais de 150 mil reais e o dobro do valor recebido em 2010. O CEI “Nave-Mãe” Prof. Milton Santos, gerido pela Associação Chance Internacional, foi a unidade que recebeu menos recursos em 2014, R\$ 1.161.480,00, o que representa uma média mensal de 96 mil reais.

A concentração de recursos públicos por instituição também é outro aspecto que merece ser destacado. O fato dessas unidades atenderem um número elevado de matrículas e as instituições se responsabilizarem por mais de uma unidade escolar concentram grandes quantidades de dinheiro público numa única entidade.

A Associação Douglas Andreani recebeu ao longo da série histórica R\$ 20.786.624,53, o que representa 20% de todo o valor repassado pelo Programa. Só no ano de 2012 essa entidade recebeu da PMC mais de R\$ 5 milhões de reais. A Associação Chance Internacional também teve a sua disposição uma quantidade significativa de recursos públicos, recebeu, no recorte analisado, o corresponde a R\$ 19.953.492,03. A Associação Movimento Educacional não ficou atrás, recebeu dos cofres públicos, entre os anos de 2008 a 2014, o equivalente a R\$18.123.102,88, o que representa 17 % do que foi destino às “Naves-Mães”. Ao longo da série histórica foram transferidos às instituições cogestoras um total de R\$ 105.684.940,43.

Vale lembrar, como já afirmado, que a Associação Douglas Andreani, também recebeu dos cofres municipais subsídios para a manutenção de uma unidade escolar própria que atende crianças da educação infantil no bairro Monte Cristo.

A Associação Educacional Brasileirinhos foi a entidade que menos angariou recursos da prefeitura, com a gestão de apenas duas “Naves-Mães” ela recebeu R\$ 6.712.680,22 entre os anos de 2013 e 2014, valor elevado se considerarmos que esta instituição, de caráter filantrópico, foi criada em 2012.

Diante desses valores repassados, arriscamos afirmar como hipótese que o montante de recurso público disponível pode e deve despertar o interesse de algumas instituições do chamado terceiro setor, que podem vislumbrar alguma oportunidade de crescimento nessa parceria, visto o interesse de algumas entidades em aumentar o número de escolas sob sua responsabilidade.

Em Relatório de Auditoria<sup>47</sup> publicado em junho de 2011, pelo Departamento de Auditoria da Secretaria de Gestão e Controle, cujos processos envolviam três entidades conveniadas distintas, constataram-se algumas irregularidades, entre elas, o repasse indevido de valores a duas, das três instituições auditadas. O atraso nas obras de construção das unidades e a demora no início da prestação dos serviços, uma vez que os convênios foram assinados, aproximadamente, um mês antes das unidades entrarem em funcionamento, ocasionou a transferência irregular de recursos às instituições que, segundo o documento, não foram descontados ou devolvidos à SME.

Quando comparamos os valores repassados para a gestão dessas unidades com aqueles repassados às entidades conveniadas que historicamente ofertaram a educação infantil no município, percebemos que, a partir de 2011, eles apresentaram uma diferença de no máximo 11%, ora as “Naves-Mães” recebendo mais recursos, ora as entidades conveniadas. Esses dados podem ser observados na Tabela 28.

---

<sup>47</sup> Disponível em < [http://www.campinas.sp.gov.br/governo/gestao-control/relatorio\\_auditoria\\_naves\\_mae.pdf](http://www.campinas.sp.gov.br/governo/gestao-control/relatorio_auditoria_naves_mae.pdf)>



**Tabela 28 – Valores repassados às entidades conveniadas e às “Naves-Mães” em R\$ corrigidos para dez/2014 (2008 a 2014)**

	Entidades conveniadas	Matrículas	Média por aluno	“Naves-Mães”	Matrículas	Média por aluno
2008	11.906.626,69	–	–	3.224.732,19	1729	1.865,085
2009	13.105.859,78	–	–	6.722.672,11	3378	1.990,134
2010	13.941.514,26	4507	3.093,30	10.969.801,59	4787	2.291,582
2011	15.692.081,80	4910	3.195,94	14.127.116,50	5672	2.490,676
2012	16.966.939,15	5111	3.319,69	17.729.034,86	6539	2.711,276
2013	23.121.002,35	5279	4.379,81	22.079.363,88	7235	3.051,743
2014	28.172.568,00	5394	5.222,94	25.562.270,00	7248	3.526,803

Fonte: Administração e Gerenciamento de Convênios da SME e Integre/SME  
 - Sem registro no Sistema Integre  
 OBS: os valores foram deflacionados de acordo com IGPM para dez/2014

Podemos constatar, pelas informações apresentadas na Tabela 28, uma tendência de crescimento do montante repassado ao setor privado, também, via entidades conveniadas, pois, em 2008, foram transferidos R\$ 11.906.626,69 e, em 2014, R\$ 28.172.568,00.

Quando comparamos o total recebido pelas instituições com o número de matrículas, entre os anos de 2010 e 2014, fica evidente o aumento real do valor transferido às instituições, pois a oferta de vagas não aumentou na mesma proporção que os recursos. As matrículas nesse período cresceram 20%, enquanto que o valor repassado, já deflacionado, aumentou mais de 100%. O maior pico de crescimento ocorreu durante a gestão do prefeito Jonas Donizette (2013-2016), do PDT, quando os repasses saltaram de 16.966.939,15 para 28.172.568,00.

Pelos dados apresentados é possível, mais uma vez, visualizar a tendência de subvenção pública à iniciativa privada para a oferta da educação infantil em Campinas. Juntas, as “Naves-Mães” e as entidades conveniadas, receberam dos cofres públicos, entre os anos de 2008 e 2014, o equivalente a R\$ 223.321.583,16.

Em 2014, o repasse representou 16% dos gastos pelo município com essa etapa de ensino, ou seja, somados os valores transferidos às

“Naves–Mães” e às entidades conveniadas eles totalizaram R\$ 53.734.838,00.

#### d) Valores das construções

É importante se conhecer também os custos de construção dessas escolas, o Quadro 7 apresenta o valor da obra de cada unidade, a empresa que foi responsável pela construção e o ano em que o contrato foi assinado.

**Quadro 7 – Custo das construções em R\$ corrigidos para dez/2014 dos 16 CEIs “Naves-Mães” em funcionamento em 2014**

“Nave-Mãe”	Valor da obra	Empresa	Ano do contrato
CEI “Nave-Mãe” Dom Edward Robinson de Barros Cavalcanti	R\$ 3.619.366,95	Carrera Comércio e Engenharia de Obras Ltda	2007
CEI “Nave-Mãe” Leonel Brizola	R\$3.299.587,69 + 43.922,31 de aditamento	Carrera Comércio e Engenharia de Obras Ltda	2007
CEI “Nave- Mãe” Anísio Teixeira	R\$ 3.291.937,66 + R\$ 42.359,01 de aditamento	Camargo Barros Construções e Comércio Ltda	2007
CEI “Nave-Mãe” Darcy Ribeiro	R\$ 3.358.066,28	Camargo Barros Construções e Comércio Ltda.	2007
CEI “Nave-Mãe” Prof Zeferino Vaz, CEI “Nave-Mãe” Ministro Gustavo Capanema, CEI “Nave-Mãe” José Bonifácio C. Nogueira, CEI “Nave-Mãe” Senador João de Medeiros Calmon, CEI “Nave-Mãe” Prof. José Aristodemo Pinotti	R\$ 14.146.892,79 + R\$ 967.595,89 de aditamento	Contern - Construções e Comércio Ltda	2008
CEI Nave-Mãe Prof. Milton Santos, CEI Nave-Mãe Zilda Arns, CEI Nave-Mãe Prof. Pierre Weil, CEI Nave-Mãe Vandir J. da Costa Dias -	R\$16.715.969,68 +64.867,67de aditamento	Carrera Comércio e Engenharia de Obras Ltda.	2009
Construção CEI Nave -Mãe Paulo Regius Neves Freire	R\$4.594.153,86	Carrera Comércio e Engenharia de Obras Ltda.	2010

Fonte: PMC, disponível em:

< <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assuntosjuridicos/contratos.php?p=1+&interessado>>

Acesso: 15/08/2014

OBS: Os valores foram deflacionados de acordo com o IGP –M (FGV) para dez/ 2014.

O valor de construção dessas unidades variou entre 3 milhões e 4,6 milhões. Ao todo foram gastos pelo município, aproximadamente, 50,1 milhões no período de

2007 a 2010 para a construção de 14 escolas, uma média de R\$ 3,6 milhões por unidade. A “Nave-Mãe” Mayara Christofolletti foi construída com recursos da iniciativa privada, conforme vinculado na mídia. Não encontramos o contrato referente à construção do CEI Antônio Vieira.

Outra observação importante é que no ano de 2008 para construir cinco unidades foram gastos 15,1 milhões e, no ano de 2009, para construir quatro unidades, foram gastos 16,8 milhões. Ou seja, enquanto que no ano de 2008 a média de cada unidade foi de 3 milhões, em 2009, essa média foi de 4,2 milhões, uma diferença de 1,2 milhão por escola, ainda que com valores deflacionados.

Quando comparamos o custo dessas unidades, com os gastos de construção de uma CEMEI, no ano de 2006, percebemos um valor mais elevado das “Naves-Mães”. A partir da análise do contrato com a empresa Construtora Interpav LTDA para construção do CEMEI Profa. Maria Isabel Baltar da Rocha Rodrigues, cujo valor foi de R\$ 2.004.294,78<sup>48</sup>, constata-se que a CEMEI custou 33 % a menos em relação aos 3 milhões da CEI “Nave-Mãe” de menor custo e 43 %, em relação a de maior custo, cujo valor foi de R\$ 4,6 milhões.

É verdade que temos que considerar ainda, além dos custos de construção e localização do terreno, outros dois fatores. Primeiro, o CEMEI atende aproximadamente 300 alunos, enquanto que as “Naves-Mães” atendem, na sua maioria, entre 400 e 500 alunos. Segundo, o período entre 2008 e 2010, sofreu um crescimento imobiliário e a construção civil teve um aumento significativo dos custos, o que pode ter implicado num aumento dos valores das obras.

Quando analisamos a área total das escolas e calculamos o valor por m<sup>2</sup>, constatamos que o custo da construção da “Nave-Mãe”, que possui uma área de 1.754,84 m<sup>2</sup>, foi de R\$ 2.621,00 para a de maior valor e de R\$ 1.709,00 para a de menor valor. Já o valor do m<sup>2</sup> da CEMEI que possui uma área de 1.084,00 m<sup>2</sup> foi de R \$ 1.849,00<sup>49</sup>.

Segundo pesquisa realizada por Domiciano (2014), apesar de o prefeito afirmar que sua intenção era angariar recursos da iniciativa privada para a construção

---

<sup>48</sup> O valor foi deflacionado com o IGP-M para dez/2014

<sup>49</sup> Conforme informações da Coordenadoria de Arquitetura Escolar da SME, as Naves-Mães possuem três metragens diferentes: o CEI “Nave-Mãe” Antonio Vieira Oliveira possui 1.489,44 m<sup>2</sup>; os CEIs “Naves- Mães” Mayara Cristofolletti e Milton Santos possuem 1.227,58 e os demais CEIs 1.754,84 m<sup>2</sup>.

dessas unidades, parte do dinheiro proveio da União, por adesão do município ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação<sup>50</sup>.

Em consulta ao site do FNDE/MEC, pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC)<sup>51</sup> encontramos, entre os anos de 2007 e 2014, período em que as 16 “Naves- Mães” foram construídas, três concessões efetivadas entre o Governo Federal e a PMC pelo Programa PROINFÂNCIA<sup>52</sup>, conforme apresentadas na Tabela 29.

**Tabela 29 – Valores transferidos pela União à PMC pelo Programa PROINFÂNCIA em R\$ corrigidos para dez/2014 (2007-2014)**

Início da concessão	Tipo de concessão	Programa	Objeto da concessão	Valores * (R\$)	Data
19/12/2007	Convênio	PROINFÂNCIA	Sem descrição	995.326,15	24/06/2008
01/01/2012	Repassse automático	PAC II – PROINFÂNCIA	Obras de Construção de 4 Creches/Pré-escolas	1.269.741,95	29/05/2012
01/01/2012	Repassse automático	PAC II - PROINFÂNCIA	Obras de construção de unidades de educação infantil no Jardim Campos Elíseos, Jardim Bassoli, Vila Esperança, Residencial São José, Residencial Porto Seguro	3.049.288,67 2.711.700,74	maio/2012 agos/2014

Fonte: Elaboração da autora a partir de FNDE/MEC

\* Os valores foram deflacionados a partir do IGPM para dez/2014

OBS: Em maio e junho de 2015 foram realizados mais três repasses nos valores de R\$ 296.031,82, R\$ 444.047,74 e R\$ 310.833,42

Pelos dados apresentados na Plataforma do FNDE/MEC para consulta do Programa PROINFÂNCIA, constatamos que os valores transferidos pelo governo federal foram insuficientes perto dos 51,1 milhões gastos pelo município.

<sup>50</sup> Segundo a autora, esse Plano foi instituído pelo governo federal brasileiro por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Ao aderir ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação os sistemas estaduais e municipais se comprometeram a cumprir 28 diretrizes, dentre as quais se destaca a promoção da educação infantil.

<sup>51</sup> Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/sigap/sistema.pu?operation=localizar>>. Acesso em: 06/12/2015

<sup>52</sup> O PRÓ-INFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – é uma iniciativa do governo federal que tem por objetivo prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios para construção de creches e aquisição de equipamentos e mobiliários para educação infantil, visando garantir o acesso de crianças à educação infantil ( FNDE/MEC)

Até o ano de 2014 foram transferidos a Campinas o valor correspondente a R\$ 8.026.057,51 o que representa apenas 16 % dos gastos com as 14 “Naves-Mães” apresentados no Quadro 4. Esse percentual só não é menor porque não estamos considerando os contratos assinados em 2014, os quais incluem as unidades descritas como objeto do último repasse realizado pelo FNDE/MEC. Ou seja, aquelas obras de construção no Jardim Campos Elíseos, Jardim Bassoli, Vila Esperança, Residencial São José e Residencial Porto Seguro, não correspondem as 16 “Naves – Mães” pesquisadas neste trabalho, mas as novas, entregues ou em fase de construção no ano de 2015.

### **3.6.5 Os Centros de Educação Infantil “Nave-Mãe”: capacidade de atendimento, salários e formação dos professores.**

#### **a) A capacidade de atendimento nos CEIs “Naves-Mães”**

Para que pudéssemos compreender um pouco melhor o cotidiano educacional dessas escolas, obtivemos alguns dados, a partir de contato telefônico com os próprios estabelecimentos de ensino, em funcionamento em 2014, os quais nos forneceram as seguintes informações: número de funcionários que atuam diretamente com os alunos (professores e monitores), número de professores que trabalham em dupla jornada e nível de escolaridade desses profissionais. Duas unidades não disponibilizaram as informações e outras duas pediram que comparecêssemos pessoalmente à escola, o que foi feito. Junto à SME solicitamos o número de matrículas por unidade existente em junho/2014, mesmo período em que foram coletados os dados junto às escolas. Para facilitar a visualização apresentamos a Tabela 30:

**Tabela 30 – Número de professores e monitores que atuam nos CEIs “Naves-Mães” (2014)**

“Nave-Mãe”	Matrículas	Prof. em dupla jornada	Prof. com jornada única	Monitores	Nº de criança por adulto
CEI Antônio V. de Oliveira	270	5	0	17	12,3
CEI Anísio Teixeira	549	9	0	15	22,9
CEI José Bonifácio	537	8	1	22	17,6
CEI Darcy Ribeiro	492	9	0	21	16,9
CEI Zilda Arns	416	8	0	21	14,3
CEI Eduardo Robinson	477	8	4 *	34	10,8
CEI Leonel Brizola	536	9	0	15	22,3
CEI Mayara Christofoleti	328	5	1	13	17,7
CEI Gustavo Capanema	469	**	**	**	**
CEI Paulo Freire	490	9	0	17	18,8
CEI Aristodemo Pinotti	468	8	0	28	13
CEI João Calmon	510	7	6	24	15
CEI Zeferino Vaz	548	7	5	26	12,17
CEI Milton Santos	295	7	0	13	14,7
CEI Pierre Will	424	4	8	26	10,09
CEI Waldir Dias	439	**	**	**	**
<b>TOTAL</b>	<b>7.248</b>	<b>103</b>	<b>25</b>	<b>292</b>	<b>15,6</b>

Fonte: A autora, a partir de contato telefônico com as unidades escolares.

\* Dos 4 professores que trabalhavam em tempo parcial, 1 trabalhava 6 horas diárias e 3 trabalhavam 4 horas.

\*\* Informação não disponibilizada pelo responsável da unidade escolar

Embora o Guia Gestor-2013 exigisse como formação mínima, curso de magistério em nível médio para os professores, as informações obtidas mostram que todos possuíam formação em nível superior. Isso demonstra um avanço em relação ao início do Programa, quando havia unidades que contratavam professores sem formação adequada, a orientadora pedagógica entrevistada que atuava em uma instituição cogestora no início da implantação do Programa, confirmou a falta de formação dos professores:

[...] quem vinha pra ser professor nessas escolas eram as mulheres da comunidade, ainda que a Fundação tivesse sofrido um pouco de cobrança nesse sentido, funcionou por muito tempo, tendo professores da comunidade sem formação, a não ser a que a gente dava aqui (RUTH, orientadora pedagógica, entrevista nº 01)<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Foi interessante constatar que apesar da crítica sobre a formação inadequada, a orientadora pedagógica ainda relatou pontos positivos no seu trabalho com as mulheres da comunidade: “[...] o trabalho com essas

Ainda com relação aos professores, outro dado relevante apresentado na Tabela 30 é a quantidade desses profissionais que dobram a sua jornada, trabalhando nos períodos da manhã e da tarde, atuando em duas turmas. Enquanto apenas 25 professores trabalham em um único turno, 102 trabalham em tempo integral, ou seja, para cada professor que trabalha meio período existem 4 trabalhando o dia todo. Vale a pena ressaltar, que esse índice pode ser maior, pois estamos levando em consideração apenas os professores que dobram sua jornada na própria escola.

Pela Tabela 30, percebemos, também, que há diferenças no atendimento oferecido pelas unidades, visto que o número de profissionais que trabalham diretamente com as crianças implica na qualidade do serviço oferecido. Enquanto o CEI Eduardo Robinson tem, em seu quadro de funcionários, 12 professores e 34 monitores, outras unidades, com uma quantidade maior de alunos, como o CEI Leonel Brizola e o CEI Anísio Teixeira, possuem apenas 9 professores e 15 monitores. Ainda que haja diferença quando observamos as matrículas por agrupamento, como mostra a Tabela 31, o que explicaria, em parte, uma escola contratar mais monitores ou professores que outras, a unidade Eduardo Robinson possui mais que o dobro de monitores das outras duas escolas citadas, além de contar com mais professores. Isso pode ser um indicador de opção da instituição em oferecer maior qualidade no trabalho educacional.

Essa situação se repete quando comparamos o CEI Aristodemo Pinotti, com 468 alunos e o CEI Paulo Freire, com 490. Apesar das duas escolas apresentarem quase a mesma quantidade de alunos, elas possuem uma diferença significativa, quando comparado o número de monitores. Enquanto a primeira possui apenas 17 monitores no seu quadro de funcionários, a segunda possui 28. Ainda que o CEI Aristodemo Pinotti apresente maior número de alunos matriculados nos AG I e II,

---

meninas foi fantástico, porque foi um momento realmente que elas conseguiram, de certa forma, se libertar de um mundo que não dava oportunidade nenhuma [...] fazer a formação continuada com elas, olha eu tenho isso registrado do começo ao fim, porque pra mim foi muito gratificante, trabalhar com essas mulheres e trazer essas mulheres para consciência de quem eram elas, foi maravilhoso [...] Isso transtornou muito a relação delas com a própria fundação porque elas passaram a não aceitar determinadas coisas [...] muitas delas, hoje, são profissionais que se eu tivesse uma escola, eu contrataria, porque se tornaram profissionais sérias, competentes [...]

conforme Tabela 31, o que pressupõe um número maior de profissionais, isso não justifica uma diferença tão grande como a apresentada.

A relação criança por adulto, apesar de se mostrar bastante elevada em todas as escolas, também varia de uma unidade para outra. Enquanto o CEI Eduardo Robinson possui uma proporção de 11 crianças para cada adulto, o CEI Anísio Teixeira apresenta uma relação de mais de 22 crianças por adulto.

Quando analisamos as escolas com mais de 400 alunos, percebemos que três unidades possuem menos de 20 monitores, quatro possuem entre 20 e 25 monitores, três, entre 26 e 30 e apenas uma possui mais que 30 monitores.

Na Tabela 31 estão relacionadas as matrículas e as turmas de cada unidade escolar no ano de 2014.

**Tabela 31 – Número de matrículas por faixa etária nas “Naves-mães” – (Junho/ 2014)**

	AG I-integral (até 1a 7m)			AG II-integral (1a 8 m à 3a 2 m)			AG III-parcial (3a 3m à 5a 11m)			TOTAL		
	T	M	M/T	T	M	M/T	T	M	M/T	T	M	M/T
CEI Antônio V de Oliveira	2	54	27	4	114	29	4	102	26	10	270	27
CEI Anísio Teixeira	2	63	32	4	131	33	12	355	30	18	549	31
CEI José Bonifácio	2	74	37	5	164	33	10	299	30	17	537	32
CEI Darcy Ribeiro	2	58	29	5	152	31	10	282	29	17	492	29
CEI Zilda Arns	2	56	28	5	152	31	8	208	26	15	416	28
CEI Eduardo Robinson	2	71	35	6	184	31	8	222	28	16	477	30
CEI Leonel Brizola	2	62	31	4	125	32	12	349	30	18	536	30
CEI Mayara Christofoleti	2	67	34	3	107	36	6	154	26	11	328	30
CEI Gustavo Capanema	2	57	29	6	177	30	8	235	30	16	469	30
CEI Paulo Freire	2	58	29	5	149	30	10	283	29	17	490	29
CEI Aristodemo Pinotti	2	62	31	6	179	30	8	227	29	16	468	30
CEI João Calmon	2	71	36	5	154	31	10	285	29	17	510	30
CEI Zeferino Vaz	2	81	41	6	190	32	10	277	28	18	548	31
CEI Milton Santos	1	28	28	3	92	31	6	175	30	10	295	30
CEI Pierre Will	3	92	31	5	161	33	6	171	29	14	424	31
CEI Waldir dias	2	58	29	4	119	30	10	262	27	16	439	28

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pela SME/integre

T – turmas; M – matrículas

Da análise da Tabela 31, pode-se constatar que há um elevado número de crianças matriculadas por sala, especialmente nas turmas que atendem às crianças menores. No AG I observamos que 9 escolas possuem turmas de, no mínimo, 30



alunos, o que contraria um bom atendimento educacional. O CEI Zeferino Vaz merece destaque negativo, pois é a escola que apresenta maior número de matrículas por turma, 40, seguidos dos CEIs João Calmom e José Bonifácio, com, respectivamente, 36 e 37 alunos atendidos em cada sala. A vice-diretora do CEI Zeferino Vaz explicou, em visita realizada à unidade, que a demanda era muito volumosa e que a escola estava abrindo mais uma turma do AG I, para redistribuir os alunos e melhor atendê-los. Apenas 3 escolas possuem o máximo de 28 alunos, conforme indicado no Guia Gestor, o que já é um número elevado para crianças nessa faixa etária. Outro dado importante é que uma única escola possui uma turma de AGI com menos alunos do que o indicado pela SME, o CEI Antonio V de Oliveira, com 27 crianças matriculadas.

Com relação ao agrupamento II também observamos uma superlotação de crianças, sendo que 11 unidades possuem turmas com mais de 30 alunos matriculados, com destaque negativo para a CEI Mayara Christofolletti, que possui classes com 36 alunos. A unidade com menor número de alunos atendidos é novamente o CEI Antônio V. de Oliveira, com 29 crianças matriculadas. O Guia Gestor 2013 prevê turmas de no máximo 30 crianças, número também elevado para esta faixa etária. No AG III não há nenhuma escola com turmas maiores do que o indicado pela SME, no caso, 30 alunos.

Essa situação é confirmada pela professora Sueli (entrevista nº 04) que destaca a participação do Ministério Público:

Eu estou atualmente no AG2 (Agrupamento 2), que são crianças de 2 a 3 anos, eles estão completando 3 anos comigo. Tenho 33 alunos na minha sala e eu conto com uma monitora que chega logo às 7 da manhã para recepcionar as crianças e outra que entra às 8 horas, então eu fico no período da manhã com duas monitoras [...] tem muita ordem judicial, por isso que eu tenho 33, tem salas que tem 34, 35. Eu acho que é muita lotação, muita lotação mesmo, eu acho que é um depósito de crianças, muitas crianças, eu acho que se tivesse uma quantidade menor, o atendimento seria com melhor qualidade (SUELI, professora, entrevista nº04)

É verdade que essa situação não é “privilégio” das “Naves-Mães”. Ao compararmos com a rede direta percebemos que a grande concentração de alunos numa única sala é uma realidade também das escolas geridas pela Prefeitura. Isso significa que pode estar ocorrendo no município uma forte pressão para a expansão

do atendimento da educação infantil e que o aumento da sua oferta não vem ocorrendo numa proporção razoável ao aumento da rede física.

Para se ter uma visão objetiva desta situação elaboramos a Tabela 32, selecionando apenas as escolas da rede direta que possuíam turmas com mais de 30 alunos matriculados nos AG I ou nos AG II. No AG III nenhuma unidade possuía mais que 30 alunos por turma, por isso optamos por não representá-los.

**Tabela 32 – Unidades escolares geridas pela SME com mais de 30 alunos por turmas (2014)**

Unidade Escolar	AG I - Integral (até 1a 8m)			AG II - Integral (1a 8m à 3 a 2m)		
	T	M	M/T	T	M	M/T
CEMEI Profa. Gessy Gabriel Martins	2	65	33	2	53	27
CEMEI Aurora Santoro	1	31	31	3	81	27
CEMEI Maria Amélia Ramos Massucci	1	33	33	2	77	26
CEMEI Marília Martorano Amaral	1	33	33	3	65	22
CEMEI Prof Otávio Cezar Borghi	1	33	33	2	50	25
CEMEI Dr Ruy de Almeida Barbosa	1	34	34	2	57	28
CEMEI Prof Helena Novaes Rodrigues	1	31	31	4	79	20
CEMEI Profa Sônia M. A. Castro Pereira	2	42	21	2	63	32
CEMEI Dr Manoel Alves Silva	1	22	22	2	63	32
CEMEI Marilene Cabral	1	35	35	3	88	29
CEMEI Matilde Azevedo Setubal	1	32	32	4	104	26
CEMEI Nair Valente da Cunha	2	40	20	2	64	32
CEMEI Corujinha	1	32	32	3	83	28
CEMEI Maria Antonina M. de Barros	1	32	32	3	82	27
CEMEI Irmã Dulce	1	32	32	2	56	28
CEMEI José Fidelis	1	31	31	3	85	28
EMEI Carlos Drummond Andrade	1	30	30	2	62	31
CEMEI Bety Pierro	1	31	31	3	77	26
CEMEI Domingos Walter Schimidt	1	37	37	4	94	23

Fonte: Elaboração da autora a partir de Integre/SME

Das 19 escolas representadas, 18 são CEMEIS e isso se justifica, pelo fato de serem elas as protagonistas no atendimento das crianças menores. De um total de

69 unidades em funcionamento em 2014, esse número representava 26 % das escolas. A situação do AG I é mais preocupante, pois 15 unidades estavam ofertando o atendimento nestas proporções, enquanto que no AG II, havia 9.

Percebemos que mesmo nas escolas que trabalham com uma média menor do que 30 alunos por turma, há muitas unidades com um número excessivo de crianças matriculadas, conforme aponta a Tabela 33.

**Tabela 33 – Número de EMEIs e CEMEIs por capacidade de atendimento das turmas (ano 2014).**

	Mais de 30 alunos por turma	Turmas entre 26 e 30 alunos	Turmas de 20 a 25 alunos	Turmas com menos de 20
<b>AG I integral (até 1a 7m)</b>	15	24	23	05
<b>AG II integral (1a 8m à 3a 2 m)</b>	08	42	25	24
<b>AG III parcial (3a 3m à 5a 11m)</b>	00	33	59	22

Fonte: Elaboração da autora a partir de Integre/SME

Ainda que ocorra superlotação em turmas de AGI e AG II nas escolas da rede direta, quando comparamos o atendimento dessas unidades com o oferecido nas “Naves-Mães” notamos que, nessas últimas, há um número excessivo de crianças nesses agrupamentos em todas as unidades. Enquanto ainda existem escolas da rede direta atendendo com turmas com menos de 20 crianças matriculadas em todos os agrupamentos, nas “Naves-Mães” o menor número encontrado de alunos por turma no AG I é de 27 alunos, no AG II, 29 e no AG III, 26. É claro que temos que considerar que as “Naves-Mães”, foram construídas, de forma estratégica, em bairros pobres com grande contingente populacional, que precisavam de imediato que suas crianças fossem atendidas.

Também merece destaque a precarização do atendimento das crianças menores. Enquanto que as crianças da pré-escola, matriculadas no AG III, são atendidas, tanto na rede direta quanto nas “Naves-Mães”, em turmas menores, as do AG I são as que mais sofrem com a superlotação. Isso evidencia a valorização do atendimento da pré-escola em detrimento da creche.

Esse alto número de matrículas nos AG I e AG II, além da exigência advir da própria SME, pode ser um indicativo de que o repasse por criança matriculada pode estimular maior número de matrículas por turma.

#### **d) Formação continuada**

Em relação à formação continuada dos profissionais da educação, a SME, através da Coordenadoria Setorial de Formação, oferece cursos de formação e grupos de estudos que são regulamentados anualmente e publicados no Diário Oficial do Município.

Essa formação também é oferecida aos profissionais vinculados às “Naves-Mães” e àqueles que atuam nas entidades conveniadas. O Quadro 5 apresenta as regulamentações anuais para o preenchimento das vagas ofertadas pela SME.

**Quadro 8 – Critérios para o preenchimento das vagas nos cursos oferecidos pela SME (2008 – 2013)**

<p>Comunicado SME Nº 76/2008 de 16/08/2008</p>	<p><b>DO PREENCHIMENTO DAS VAGAS</b> ... 6.1. Serão destinadas 04 (quatro) vagas de cada Curso/GF aos profissionais pertencentes aos CEIs e às Entidades Conveniadas, mediante sorteio entre os inscritos.</p>
<p>Comunicado SME Nº 02/2009 de 21/02/2009</p>	<p><b>6. DOS CRITÉRIOS PARA A SELEÇÃO DOS CANDIDATOS</b> ... 6.2.2. Em primeiro lugar as vagas serão preenchidas pelo subgrupo de profissionais da SME; em segundo lugar, pelo subgrupo de profissionais dos CEIs/Naves-Mães e, em terceiro lugar, pelo subgrupo de profissionais das Entidades Conveniadas.</p>
<p>Comunicado SME/FUMEC Nº 02/2010 de 04/03/2010</p>	<p><b>2. DOS CRITÉRIOS PARA O PREENCHIMENTO DAS VAGAS NOS CURSOS/GFS</b> ... 2.3. Após a ocupação das vagas pelos profissionais da SME e da FUMEC, as vagas restantes serão sorteadas: em primeiro lugar, entre os profissionais dos CEIs/Naves-Mães e, em segundo, entre os das unidades educacionais privadas, conveniadas com a SME.</p>
<p>Resolução SME/FUMEC Nº 02/2011 de 12/02/2011</p>	<p><b>Art. 3º</b> No processo de seleção dos inscritos considerar-se-á a ordem dos critérios a seguir descritos: ... II - a instituição de trabalho do profissional, na seguinte ordem de preferência: a) em primeiro lugar, os servidores da SME; b) em segundo lugar, os servidores da FUMEC; c) em terceiro lugar, os profissionais dos CEIs/Nave Mãe; d) em quarto lugar, os profissionais das unidades educacionais privadas de educação infantil, conveniadas com a SME.</p>
<p>Resolução SME/FUMEC Nº 02/2012 de 09/03/2012</p>	<p><b>Art. 3º</b> No processo de seleção dos inscritos considerar-se-á a ordem dos critérios a seguir descritos: ... II - a instituição de trabalho do profissional, na seguinte ordem de preferência: a) em primeiro lugar, os servidores da SME; b) em segundo lugar, os servidores da FUMEC/EJA Anos Iniciais; c) em terceiro lugar, os profissionais dos CEIs/Naves Mães e da FUMEC/CEPROCAMP; d) em quarto lugar, os profissionais das unidades educacionais privadas de Educação Infantil, conveniadas com a SME.</p>
<p>Resolução SME/ FUMEC Nº 02/ 2013 de 21/05/2013</p>	<p><b>Art. 4º</b> No processo de seleção dos inscritos considerar-se-á o público-alvo, previsto no ANEXO I desta Resolução: a) os servidores da SME que atuam nas Unidades Polos de realização da formação; b) os professores do Ciclo II do Ensino Fundamental c) os servidores da SME, FUMEC/EJA Anos Iniciais, CEIs/ Naves Mães e da FUMEC/CEPROCAMP; profissionais das unidades educacionais privadas de Educação Infantil conveniadas com a SME, respeitando-se a ordem de realização da inscrições.</p>

Fonte: Elaboração da autora a partir dos Comunicados SME Nº. 76/2008, 02/2009, 02/2010 e das Resoluções Nº.02/2011, 02/2012 e 02/2013.

Apesar da oferta se estender aos profissionais que não compõem a rede direta de ensino, conforme apontado no Quadro 8, o que se tem observado é uma disparidade no tratamento entre os diversos profissionais. Observa-se uma prioridade para os professores que atuam nas EMEIs e CEMEIs, quando comparados com os que atuam nas “Naves-Mães” e nas entidades conveniadas.

Outra informação importante é que os professores que atuam na rede direta, também recebem um valor correspondente às horas que se dedicam aos cursos, conforme determina a Resolução SME nº 02/2008. Já os profissionais das “Naves-Mães” não têm incentivo algum, o que dificulta a participação desses profissionais em cursos de aperfeiçoamento.

A professora Sueli, relata a dificuldade encontrada:

Na outra “Nave-Mãe”, eu fazia formação continuada. Esse ano não, esse ano nós não fizemos nada. Até parece que a prefeitura ofereceu alguma formação, só que não era possível a diretora dispensar os funcionários para fazer no horário de trabalho. Então houve essa dificuldade, até porque muitos professores dobram período (SUELI, professora, entrevista nº 04).

Essa falta de subsídio para formação continuada, o elevado número de profissionais que dobram a sua jornada de trabalho e a desvalorização dos profissionais que atuam nas “Naves-Mães” pela própria SME são um entrave para as condições adequadas de trabalho e, conseqüentemente, para a qualidade do ensino-aprendizagem oferecido por essas escolas.

### **c) A questão salarial**

Outro aspecto de fundamental importância e com impacto sobre o trabalho desenvolvido nos CEIs “Naves-Mães” refere-se às questões salariais dos profissionais que trabalham nessas unidades, em particular àqueles que lidam diretamente com as crianças.

O piso salarial de um professor da “Nave-Mãe”, em 2014, foi de R\$ 1.034,80 (SINPRO, 2014) enquanto que, o oferecido pelo município, foi de R\$ 3.613,23. Ambas as jornadas preveem 20 horas semanais com alunos e 2 horas de trabalho coletivo pedagógico. Os professores da rede municipal têm mais 2 horas de Trabalho Docente Individualizado (TDI) a serem cumpridas na escola e 8 horas de

Trabalho Docente de Preparação de Aulas (TDPA) que eles realizam em local de livre escolha.

Para fins de comparação, vale lembrar que nesse mesmo ano o piso nacional para um professor da educação básica, com formação de nível médio, era de R\$ 1.697,00 para uma jornada de 40 horas semanais. Isso significa que o piso salarial da “Nave-Mãe”, em 2014, mesmo ruim, era 10 % superior ao piso nacional, quando consideramos as proporções de cada jornada. Entretanto, temos que considerar que, conforme apontado nesta pesquisa, todos os professores das “Naves-Mães” possuem formação em nível superior, ainda que não seja uma condição obrigatória.

Os professores da rede direta possuem, ainda, um Plano de Cargos e Salários conforme determina a Lei nº 12.987 de 28 de junho de 2007, o que possibilita uma evolução funcional na carreira, com perspectiva de mudança na faixa salarial, situação não existente entre os profissionais das “Naves-Mães”.

A vinculação ao SINPRO Campinas trouxe algumas garantias ao grupo de docentes. A partir de 2014, por exemplo, as “Naves-Mães” passaram a oferecer uma cesta básica ou vale alimentação de, no mínimo, R\$ 100 aos professores e para os que trabalhavam nos dois turnos também um vale alimentação de valor unitário de, no mínimo, R\$ 14,00 por dia trabalhado (SINPRO, 2014). A SME, nesse mesmo ano, pagava a seus funcionários um vale alimentação no valor de R\$ 680,00.

Os reajustes salariais conquistados após a vinculação ao sindicato encontram-se na Tabela 34.

**Tabela 34 – Reajustes no piso salarial dos professores das “Naves-Mães”**

Mês/Ano	% de reajuste do Piso	INPC acumulado	Aumento real (%)
Março/2012	6,5%	4,97%	1,53 %
Março/2013	8,52%	7,22%	1,3 %
Março/2014	13%	5,62%	7,38 %
Março/2015	9,41%	8,42%	0,99 %
<b>TOTAL</b>	<b>37,43 %</b>	<b>26,23</b>	<b>11,2%</b>

Fonte: SINPRO, 2015; IBGE, 2015

A vinculação ao SINPRO passou a ser obrigatória apenas em março de 2012, conforme nos informou a diretora Nadir, representante do sindicato, por meio de entrevista. Essa reivindicação partiu dos próprios professores que

[...] procuraram o SINPRO para questionar as diferenças de piso salarial e jornada de trabalho. Naquela época eles eram representados pelo Sindicato dos Trabalhadores em Hotelaria. Então, a própria prefeitura reconheceu a distorção e aceitou passar a negociar com o SINPRO que já representava os professores das escolas privadas (NADIR, representante do SINPRO, entrevista n° 06).

Na ocasião, o Secretário de Educação era Eduardo José Pereira Coelho, que assumiu a secretaria durante a conturbada gestão de Demétrio Vilagra (gestão 2011) do PT, permanecendo até meados de 2012 na gestão de Pedro Serafim, do PDT.

As principais reclamações dos professores se referiam às jornadas e ao piso salarial que era inferior ao dos professores da educação infantil. As “Naves-Mães” impunham jornadas de oito horas diárias com um piso bem inferior (NADIR, representante do SINPRO, entrevista n° 06).

Desde que os professores se sindicalizaram ao SINPRO, eles passaram a ter os mesmos direitos que os demais do setor privado de ensino, como piso salarial de 22 horas semanais, com regulamentação da jornada de trabalho, adicional de 5% de hora-atividade, bolsa de estudos para os filhos, cesta básica, férias e recesso escolar de 30 dias cada ano, garantia de semestralidade, Participação nos Lucros, e demais garantias da Convenção Coletiva de Trabalho (NADIR, representante do SINPRO, entrevista n° 06).

Apesar dessas normatizações, quando analisamos o Termo de Convênio entre a SME e a entidade cogestora, não encontramos nenhuma referência sobre o SINPRO e sobre os professores. Priorizam-se, no documento, questões relativas à esfera financeira, como valores repassados e prestação de contas. A exigência de vínculo entre professores e sindicato é normatizada pelo Guia Gestor.

Ainda segundo a professora Nadir (NADIR, representante do SINPRO, entrevista n° 06), a negociação com os representantes das entidades responsáveis por gerir as “Naves-Mães” ocorrem a cada dois anos e mantêm-se as cláusulas mais vantajosas de cada instituição, inclusive melhores que as determinadas na Convenção Coletiva de Trabalho da Educação Básica. A representante do SINPRO cita duas situações como exemplo:



A partir de 2013, todas as instituições tiveram que respeitar os períodos de férias e recesso de 30 dias corridos cada. A partir de 2014, foi estabelecido o valor mínimo da cesta básica a ser seguido por todas as instituições, permanecendo os valores mais elevados já praticados por algumas (NADIR, representante do SINPRO, entrevista n° 06).

Conforme, nos informou a professora Sueli, em entrevista, ela passou a receber, em 2014, uma cesta básica. Salientou que nos 5 anos anteriores em que trabalhou na Nave-Mãe, nunca tinha recebido algum outro benefício além do salário (SUELI, professora, entrevista n° 04).

Em 2012, o sindicato fez um levantamento minucioso do piso salarial e da jornada cumprida em cada “Nave-Mãe” e concluiu que muitas delas pagavam acima do piso salarial (NADIR, representante do SINPRO, entrevista n°06). Segundo a representante do sindicato, a partir da assinatura dos acordos coletivos em 2012, não foram mais registradas queixas sobre condições de trabalho, apenas de descumprimento do reajuste salarial, do piso e dos vales-refeições e cestas básicas.

Entretanto, ainda que tenham melhorado as condições de trabalho, depois que os professores passaram a ser representados pelo Sindicato, manteve-se uma precarização, em relação aos salários oferecidos pela SME a seus professores, já que o seu piso, em 2014, era aproximadamente 3,5 vezes superior ao piso da “Nave-Mãe”, conforme apontado.

O acesso aos documentos de Prestação de Contas de uma “Nave-Mãe” nos permitiu ter uma pequena ideia das condições salariais de todos trabalhadores que, na ocasião, atuavam naquela unidade. A Tabela 35 apresenta os valores pagos aos profissionais, no mês de maio de 2012.

**Tabela 35 – Salários do CEI “Nave-mãe” Antonio V. de Oliveira em R\$ nominais (maio/2012)**

<b>Remuneração</b>	<b>Nº de profissionais</b>
R\$ 550,70	01
R\$ 568,65	02
R\$ 588,02	02
R\$ 684,77	01
R\$ 685,31	04
R\$ 707,31	02
R\$ 718,19	01
R\$ 729,31	01
R\$ 733,69	05
R\$ 751,31	02
R\$ 755,69	02
R\$ 1359,02	01
R\$ 1455,46	02
R\$ 1537,87	02
R\$ 1643,35	01
R\$ 1661,38	01
R\$ 1759,11	01

Fonte: A autora com base na Prestação de Contas fornecida pela SME/Administração e Gerenciamento de Convênios

Considerando-se que o salário mínimo em São Paulo nesse mesmo ano era de R\$ 690,00, constatamos que a maior parte dos funcionários daquela unidade (aproximadamente 77%) recebeu, no mês de maio, até dois salários mínimos.

Não tivemos acesso ao cargo ocupado pelos profissionais o que dificultou nossa análise, entretanto, quando comparamos esses valores com o piso de R\$ 803,68 determinado pelo SINPRO, em 2012, percebemos que a maior parte dos pagamentos eram inferiores ao determinado pelo sindicato. Ou não havia muitos professores nessa unidade ou eles ainda estavam recebendo abaixo do que deveriam. Cabe ressaltar que o SINPRO passou a representá-los apenas em março de 2012 e que talvez, a situação salarial em maio, ainda não tivesse sido regularizada.

Em artigo publicado por Momma, Palmen e Bryan (2014), os autores discutiram as formas de organização trabalhista nas “Naves-Mães” e nas CEMEIs e EMEIs, e apontaram que os salários dos Agentes de Educação Infantil/Monitores de uma “Nave-Mãe” investigada eram, em 2012, de R\$ 700 e dos professores, R\$

1.200,00. Nota-se que na escola analisada pelos autores, o salário pago aos professores era 42 % superior ao piso do SINPRO (SINPRO, 2012).

Quando comparamos esses valores com o pagamento dos profissionais de uma escola gerida pela SME percebemos uma disparidade ainda maior entre os salários. A Tabela 36 apresenta os valores recebidos pelos funcionários de uma CEMEI em maio de 2012.

**Tabela 36 – Remunerações da CEMEI Aurora Santoro mantida pela Prefeitura de Campinas em R\$ nominais (maio/2012)**

<b>Cargo</b>	<b>Salário/ maio – 2012</b>	<b>Nº de profissionais</b>
<b>Agente de apoio operacional</b>	1.187,21	01
<b>Agente de apoio operacional</b>	1.454,58	01
<b>Agente de educação infantil</b>	1.512,25	13
<b>Monitor infante juvenil</b>	1.702,10	02
<b>Cozinheiro</b>	2.383,24	01
<b>Monitor infante juvenil</b>	2.478,21	01
<b>Monitor infante juvenil</b>	2.424,33	01
<b>Monitor infante juvenil</b>	2.406,98	01
<b>Monitor infante juvenil</b>	2.567,57	03
<b>Monitor infante juvenil</b>	2.947,09	01
<b>Monitor infante juvenil</b>	2.952,15	01
<b>Professor PEB I</b>	3.002,15	03
<b>Professor PEB I</b>	3.440,57	01
<b>Professor PEB I</b>	3.536,14	01
<b>Professor PEB I</b>	3.919,14	01
<b>Professor PEB I</b>	3.967,55	01
<b>Professor PEB I</b>	4.187,82	01
<b>Professor PEB I</b>	4.191,40	01
<b>Professor PEB I</b>	5.206,87	01
<b>Diretor educacional</b>	5.779,20	01
<b>Vice-diretor</b>	5.893,18	01
<b>Professor PEB IV Ed Especial</b>	5.898,50	01

**Fonte: Portal da Transparência - PMC, remunerações referentes ao mês de maio de 2012.**

A Tabela 36 mostra que a escola possuía 13 agentes de educação infantil com salários de R\$ 1.512,25 e 8 monitores infanto-juvenil<sup>54</sup>, com salários variando entre R\$ 2.406,98 e R\$ 2.952,15. Esses profissionais têm uma jornada de 30 horas semanais e, em conjunto com os professores, são os que trabalham diretamente com as crianças. Nota-se que os valores pagos a esses profissionais são superiores a maior parte dos salários dos profissionais da “Nave-Mãe”.

Com relação ao quadro docente da CEMEI apresentada, ele é composto por 10 professores de educação infantil, com salários de R\$ 3.002,15 a R\$ 5.206,87. Os professores têm jornada de 32 horas semanais (20 horas na sala de aula) e, juntamente com diretor e vice-diretor, compõem o quadro dos profissionais da educação. No caso dos professores, eles podem substituir em outras turmas no período oposto ao qual é contratado, o que pode provocar oscilações nas suas remunerações. Há ainda a possibilidade de completarem suas jornadas com projetos ou participação em cursos de formação.

Pode-se constatar que o menor salário pago a um professor da CEMEI (R\$ 3.002,15) representa 170% do maior salário pago pelo CEI “Nave-Mãe” (R\$ 1.759,11).

Um dos grandes problemas que a baixa remuneração pode provocar, além das jornadas duplas, é a rotatividade elevada dos funcionários da instituição, os quais acabam buscando melhores condições de trabalho. Sueli (SUELI, professora, entrevista n° 04), ao falar sobre esse assunto, afirma que essa era uma realidade frequente na “Nave-Mãe”: “na outra unidade em que trabalhei tinha muita troca de monitores, muita mesmo, nessa que eu estou agora, não, mas na que eu trabalhei antes, trocava de monitor sempre”.

Essa situação também é percebida pela comunidade, Sandra, mãe de aluno, ao falar sobre a unidade em que seu filho frequentou fez questão de salientar:

Eu acho que a “Nave-Mãe” não tem muito vínculo com o funcionário, porque a cada ano eles renovam os funcionários. Os próprios funcionários chegavam e falavam pra gente: “A gente fica só um ano depois vão

---

<sup>54</sup> Ao longo da história do atendimento as crianças da educação infantil em Campinas, modificou-se a nomenclatura do cargo dos profissionais que trabalham junto com os professores nas atividades de cuidar e educar. Atualmente eles são denominados de Agentes de Educação infantil, mas coexistem com os profissionais enquadrados como Monitores Infanto-Juvenil.

mudando”. Eles não reciclam aqueles que já estão, eles mudam todo ano [...] Eu acho difícil para as crianças, porque elas já estão acostumadas com a pessoa, aí elas vão ter que acostumar tudo de novo. Essa situação é meio complicada, porque às vezes a criança não conhece. Por exemplo: no “João Vialta”, que é da prefeitura, tem uma moça lá desde a época da minha filha, a minha filha está com 15 anos e ela está lá ainda. A criança acaba pegando amor por aquela pessoa que já conhece, tem aquele vínculo que vai criando a cada ano. Agora, na “Nave-Mãe” não tem como nem se apegar porque a cada ano vai mudando (SANDRA, mãe de aluno, entrevista n° 07).

Outro dado importante obtido através da planilha de Prestação de Contas do CEI “Nave-Mãe” diz respeito à relação entre valor transferido e despesa com pessoal. Quando comparamos o percentual gasto pela “Nave-Mãe” com folha de pagamento em relação ao valor repassado à instituição pela prefeitura, observamos que ele representava apenas 43% do total transferido. Para chegarmos a esse valor dividimos a quantia repassada no trimestre por 3 e obtivemos a média mensal destinada à instituição. Calculamos, então, a proporção desse valor com o gasto total com salários, obtido através da soma de todos os valores apresentados na Tabela 36. É claro que temos ainda que considerar os encargos sociais e trabalhistas que incidem sobre as despesas com pessoal, que segundo o DIEESE (2006) representam 27,8% da folha média mensal<sup>55</sup>. No entanto, enquanto foi repassado à instituição 174.266,79, para um trimestre, o que significa uma média mensal de R\$ 58.088,93, foram gastos com pagamento de pessoal R\$ 25.166,15 ao mês. Isso significa, que se acrescentarmos R\$ 6.996,18 referentes aos encargos sociais advindos das despesas com folha de pagamento, sobraram R\$ 25.926,59 para outros gastos mensais, como materiais de consumo e pedagógico.

Se compararmos esse valor mensal com o que foi repassado a uma unidade da rede direta pelo Programa Conta Escola<sup>56</sup>, percebemos que a “Nave-Mãe”, devido ao arrocho salarial, teve a sua disposição mais recursos que a unidade

---

<sup>55</sup> A metodologia de cálculo do peso dos encargos adotada pelo DIEESE foi desenvolvida por pesquisadores da Unicamp, no Relatório Preliminar do Sub-Projeto “Emprego, Salário, Rotatividade e Relações de Trabalho em São Paulo”, de dezembro de 1994, convênio FECAMP/SEADE, coordenado por Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Paulo Eduardo de Andrade Baltar. Os cálculos foram atualizados com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2004, do Ministério do Trabalho e Previdência (DIEESE, 2006).

<sup>56</sup> O programa Conta Escola é regulamentado pela Lei Municipal n° 11.689, de 6 de outubro de 2003, com o objetivo de repassar às unidades educacionais públicas municipais recursos financeiros com o objetivo de garantir autonomia de gestão financeira, para ordenamento e execução de gastos rotineiros destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

gerida pela prefeitura. Uma CEMEI, com aproximadamente 370 alunos matriculados<sup>57</sup>, recebeu no segundo trimestre de 2012, da SME, pelo programa, o valor referente a 20.450,03, conforme nos informou uma professora que trabalha na unidade. É claro que temos que considerar que as unidades da rede direta acabam recebendo da SME, ainda que de forma insuficiente, algum insumos como materiais pedagógicos e de limpeza.

Outra informação relevante é a utilização, pelos CEIs “Naves-Mães”, em algumas unidades, de mão de obra de reeducandos, em processo de reintegração à sociedade, para a prestação de serviços, conforme relatório de auditoria publicado pela Secretaria de Gestão e Controle, em 2011 (CAMPINAS, 2011). Segundo o documento, em alguns casos, a referida prática envolvia pais ou parentes dos alunos, causando uma situação de constrangimento para os escolares que possuíam seus familiares nestas condições.

A coexistência de distintas formas de atendimento na educação infantil em Campinas, com a possibilidade de cogestão público-privada, cujas condições salariais, de trabalho e de formação profissional tornam-se mais precárias, compromete a oferta de uma educação infantil igualitária e de qualidade a todas as crianças de zero a 5 anos de idade.

---

<sup>57</sup> A CEMEI, nesse ano possuía 65 crianças do AG I, 130 do AG II e 179 do AG III, enquanto a “Nave-Mãe”, possuía apenas 41 crianças do AG I, 57 do AG II e 75 do AG III, o que corresponde a um total de 173 crianças.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo investigar o PAEEI, no município de Campinas, que criou as unidades de educação infantil pertencentes à SME, mas geridas por meio de instituições privadas sem fins lucrativos.

A subvenção pública às entidades privadas para a oferta da educação infantil, não é uma estratégia recente no Brasil. Entretanto, essa praxe ganhou novo fôlego a partir da década de 1990, quando os governos de FHC deram início às reformas na estrutura e na concepção de Estado, que deixou de ser mantenedor direto da totalidade dos serviços sociais para se fortalecer na função de financiador de parte significativa deles.

Desde o início dos anos 1970, quando o modelo de acumulação fordista-keynesiano esgotara-se, deflagrando numa nova crise, devido a sua incapacidade de controlar as contradições do modo de produção capitalista, orientações políticas neoliberais e de outras correntes com mesmo viés ideológico, como a Terceira Via, ganharam força e passaram a nortear a prática de governos de capitalismo central e periférico.

Com o advento dessas orientações, o debate sobre o destino das políticas sociais, construídas durante o Estado keynesiano, ganharam novos contornos, pois foram atribuídas a elas a responsabilidade pela recessão econômica. Enquanto o neoliberalismo propunha transferir as atividades antes desempenhadas pelo Estado ao mercado, a Terceira Via recomendava a sua transferência para as instituições do terceiro setor (PERONI, 2010).

Conforme já indicamos, as mudanças no campo econômico, político e social tiveram como marco, no Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado durante o primeiro mandato do presidente FHC (1995/1998), cujas propostas de reformulação no padrão de organização e gestão do Estado, induziram privatizações de empresas públicas e parcerias entre a administração pública e as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, para a oferta de serviços sociais, entre eles, os educacionais.

No caso do município de Campinas, a modalidade de parceria para atendimento à educação infantil, por meio de creches e pré-escolas, adotada entre a prefeitura e as instituições sem fins lucrativos se formalizou por meio de convênio,

cuja responsabilidade pela oferta desse serviço social passou a incidir sobre as instituições parceiras, com financiamento público.

Como já foi demonstrado, as matrículas na educação infantil, ofertadas pelo município, cresceram substancialmente, bem como os investimentos em educação, o que poderia parecer um paradoxo, quando consideramos as tendências pró-capital discutidas no capítulo 1.

Entretanto, se analisarmos o balanço feito por Anderson, em meados da década de 1990, sobre os efeitos das medidas neoliberais adotadas pelos países de capitalismo central, percebemos que ele constatou que apesar de todos os esforços para conter os gastos sociais, o peso do Estado de Bem-Estar não diminuiu. Segundo o autor, embora o crescimento da proporção do Produto Nacional Bruto consumida pelo Estado tenha sofrido certa desaceleração, a proporção absoluta aumentou de aproximadamente 46% para 48% do PNB médio dos países da OCDE, durante os anos 80.

Os avanços na educação infantil no Brasil, enquanto política pública é fruto, portanto, das reivindicações dos movimentos organizados e do fortalecimento das estruturas democráticas. No caso em estudo, podemos afirmar que, embora tenham ocorridos maiores investimentos públicos na educação, em especial na educação infantil, com conseqüente aumento da sua oferta, mudou-se a modalidade do atendimento, que deixou de ser oferecido diretamente pela prefeitura, para efetivar-se por meio de parceria com instituições privadas, situação que expressa o novo papel assumido pelo Estado.

A pesquisa realizada permite concluir, com base nos dados de matrículas apresentados, que desde a criação das “Naves-Mães”, tem sido priorizada a expansão da oferta pelo setor público não estatal em detrimento da oferta direta pela Prefeitura que, inclusive, sofreu um declínio, principalmente, no caso das pré-escolas.

Isso significa que as opções políticas dos governos locais, desde o mandato do prefeito Hélio Santos (2005 -2009, do PDT), até a gestão do atual prefeito Jonas Donizette (2013-2016, do PSB), priorizaram o processo de privatização da educação infantil em Campinas e se configuram como um caso exemplar das novas relações entre Estado e sociedade civil, num contexto de ajustes neoliberais e da Terceira Via. O modelo adotado pelas últimas administrações se distancia dos antigos acordos firmados com as instituições filantrópicas, configurando-se num novo



formato de funcionamento da educação, com estreita relação com o novo papel assumido pelo Estado a partir da década de 1990.

Conforme discutido na pesquisa, o incentivo a esse tipo de atendimento parte, também, do Governo Federal, através de inúmeros marcos regulatórios, entre eles o FUNDEB, quando autorizou a subvenção às entidades privadas sem fins lucrativos que ofertassem creches. Vale-nos ainda arriscar a afirmar que a sua instituição aliada a pressão do Ministério Público para o aumento de vagas na educação infantil, têm contribuído para uma mudança no desenho da oferta da educação básica em Campinas.

Como pode ser verificado, um aluno correspondente à etapa de creche atendido em tempo integral na “Nave-Mãe” chegou a custar para o município de Campinas quase duas vezes o valor recebido pelo Fundo. Já o aluno da pré-escola e os de 3 anos de idade atendidos em tempo parcial sempre tiveram um custo mais baixo que o repassado pelo FUNDEB.

Equivocadamente, isso poderia nos levar a acreditar que se trata de opção política para um atendimento a baixo custo, já que o valor de um aluno da rede pública estatal é mais alto do que os repassados pelo FUNDEB. Entretanto, quando analisamos os recursos financeiros da SME destinados as instituições do terceiro setor, percebemos que eles também aumentaram substancialmente no período em estudo, tanto nas instituições responsáveis pela gestão das “Naves-Mães”, quanto nas antigas entidades conveniadas. Constatamos também, que esse acréscimo não se deu apenas pelo aumento das matrículas ou pela construção de mais unidades, mas por um aumento real do valor per capita pago pela SME. A elevada capacidade de atendimento dessas escolas, algumas com mais de 500 alunos matriculados, proporciona uma grande concentração de dinheiro público numa única instituição.

Arriscamos afirmar que a PMC tem por objetivo privilegiar o setor privado com melhores condições para que assim possa competir com o público estatal e tal prática legitimar-se como política pública.

Averiguamos, também, que o montante de dinheiro público transferido tem despertado o interesse das entidades cogestoras que se dizem sem fins lucrativos, mas que têm agido sob a lógica de mercado. Essa hipótese se confirma quando constatamos o aumento do número de escolas geridas por uma mesma instituição, bem como a criação de duas entidades abertas exclusivamente para gerir as “Naves-Mães”. Durante a realização desta pesquisa novas escolas foram

inauguradas, e, no final de 2015, já havia 21 em funcionamento e 2 em processo de construção. A Associação Chance Internacional, que em 2014, era responsável por 5 unidades, aumentou o número de escolas sob sua gestão e terminou o ano de 2015, responsável por 9 unidades.

É inegável a ampliação da oferta de vagas públicas na educação infantil em Campinas, que em 12 anos atingiu um percentual de crescimento de quase 50 %, quando consideramos as redes direta e indireta e que a opção pelo conveniamento vem suprimindo a falta de atendimento. Entretanto, a promulgação recente da Lei nº 14.758 (de 9 de janeiro 2014) pelo atual prefeito Jonas Donizette (gestão 2013-2016), do PDT, que prevê concessão de um auxílio no valor de R\$ 250,00 às famílias para cada criança de zero a 3 anos que estiver fora da creche e sem vaga, se configura como um retrocesso ainda maior na luta por uma educação infantil de qualidade. Ao estimular a prática da “mãe crecheira” enquanto política pública, mais um entrave é colocado na efetivação do direito à educação infantil, cuja proposta pedagógica se distancia de uma visão estritamente relacionada ao cuidado doméstico.

Percebemos também, ao longo da série histórica, avanços com relação à regulamentação dos convênios por parte do poder público municipal. Nos primeiros anos de funcionamento das unidades, por exemplo, havia professores sem formação específica para trabalhar com as crianças, situação já regularizada.

Com relação às condições de trabalho dos professores, ficou evidente a sua precarização, seja pelos baixos salários, pelas salas superlotadas ou pelas jornadas duplas. Ainda que a vinculação ao SINPRO tenha garantido um piso salarial a esses profissionais, o momento atual representa um paradoxo com o que ocorreu no início dos anos 1990, quando a Secretaria de Educação equiparou os salários dos profissionais da rede direta com os que trabalhavam na FUMEC, por meio de realização de concurso público.

No quesito salário, há uma disparidade muito grande quando comparado com a rede direta. Conforme apontado, o piso salarial de um professor da SME era, em 2014, três vezes maior que o piso salarial dos professores da “Nave-Mãe”. Entretanto, percebemos avanços com relação ao início do Programa quando os professores eram contratados com um salário inferior ao dos professores da rede privada de ensino. Os demais profissionais da unidade escolar também apresentaram condições salariais precárias quando comparadas com os

funcionários da rede direta. Nesse caso, concordamos com o professor Bryan (BRYAN, ex-secretário de educação, entrevista n°5), quando afirmou que “só quem é ingênuo acha que as pessoas trabalham puramente por vocação”.

Foi surpreendente constatar que, ao contrário da educação infantil, a participação do município, na oferta do ensino fundamental, diminuiu no período analisado. Em 2001, este ente federado era responsável por apenas 29% das vagas públicas ofertadas e, em 2014, por 20%, o que contraria a tendência nacional de municipalização desta etapa da educação básica iniciada antes mesmo do FUNDEF. Na verdade, Campinas representa uma exceção dentre os maiores e mais ricos municípios, pois nunca foi o grande protagonista na responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, recaindo tal demanda sob o governo estadual.

Nossas análises mostraram que o município de Campinas, por suas especificidades e por apresentar um cenário econômico favorável, não precisava privatizar a educação infantil. Com uma rede pequena de ensino fundamental e com um PIB entre os maiores do país, a ampliação do atendimento educacional às crianças de zero a 5 anos poderia e deveria ter se efetivado por meio da rede direta.

E, apesar da justificativa de restrição com gastos de pessoal da LRF, poderia ter sido liderado um movimento nacional, junto à UNDIME, para excluir a área da educação de tal restrição, até em função do FUNDEB.

Entretanto, ainda que o convênio não seja a melhor opção, entendemos que os mecanismos regulatórios devam ser frequentemente aprimorados para que se melhore a qualidade do serviço oferecido. Na questão salarial, por exemplo, acreditamos na possibilidade de ficar definido no Termo de Convênio que uma porcentagem do que foi repassado às instituições, seja gasto com pagamento dos profissionais, uma vez que constatamos que sequer os 60 % previstos na Lei do FUNDEB vem sendo obedecido.

Essa pesquisa fortalece nossa hipótese de que o Programa “Nave-Mãe” possa se configurar num campo fértil para a atuação dos chamados “novos filantropos” (ROBERTSON; VERGER, 2012) que, diferentemente das organizações filantrópicas mais antigas, agem sobre a lógica do mercado. Ou seja, onde houver dinheiro público para realizar ações que eram do Estado e que pague, efetivamente, os custos da operação, as organizações do terceiro setor estariam dispostas a assumir esta responsabilidade definida como Parceria Público-Privada (PPP).

Novos estudos precisam e devem ser realizados, principalmente para conhecer as orientações pedagógicas dessas unidades que são distintas das escolas geridas pela SME e diferentes entre si. O viés religioso, presente em algumas entidades, é apenas uma, das inúmeras questões que podem nortear estudos futuros. Esperamos, de alguma forma, ter contribuído para o avanço da construção de políticas públicas no campo da educação infantil e para a produção do conhecimento científico.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, A. O direito das crianças à educação infantil. **Revista Proposições**, Campinas, v. 14, n. 3 (42), p.13-24, set./dez. 2003.

ABRUCIO, F. Os avanços e os dilemas no modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Pereira, L. C. B; Spink, P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 173-199.

ABRUCIO, F.; SANO H. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol. 48, n. 3 – jul./set. 2008, p.64-80.

ADRIÃO, T. Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 3, n.1, p.48-64, 2009

ADRIÃO, T.; BEZERRA, E. O setor não lucrativo na gestão da escola pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem fronteiras**. v. 13, n. 2, p. 256-268, maio./ago. 2013.

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. **ANPAE**, 2010. Disponível em <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/117.pdf>> Acesso: 01/07/2015.

ADRIÃO, T. et al. Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público–privado. Relatório Final de Pesquisa, **Fapesp**, 2009.

\_\_\_\_\_. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, 2012.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

\_\_\_\_\_. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n.4, p.107-116, jan./jun. 2009.

ANDRÉ, M. O que é um estudo de caso qualitativo em educação? **Revista da FAEB – educação e contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, p. 95-103, jul./dez. 2013.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política. **Justitia**, Ministério Público de São Paulo, São Paulo: Procuradoria-Geral de Justiça em convênio com a Associação Paulista do Ministério Público, v. 197, p. 325-335, 2007. Disponível em <  
[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Rogério/Texto\\_Rogério\\_Arantes\\_para\\_Justitia.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Rogério/Texto_Rogério_Arantes_para_Justitia.pdf)> Acesso em 15/05/2014

ARCE, A. O MOBREAL e a educação de crianças menores de seis anos durante o regime militar: em defesa do trabalho voluntário. In.: **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 379-403, set./dez. 2008.

ARELARO, L. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61- 90.

\_\_\_\_\_. Para onde vai a educação Infantil no Brasil? - Algumas considerações face à nova LDB e à Emenda Constitucional nº 14/96. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.). **Educação Infantil em tempos de LDB**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000. p. 51-64

\_\_\_\_\_. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007.

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

\_\_\_\_\_. Não só de palavras se escreve a educação infantil, mas de lutas populares e do avanço científico. In: FARIA, A. L.; MELLO, S. (Orgs.). **O mundo da escrita no universo da pequena infância**. 3ª. ed. Campinas: Ed. Autores Associados, 2012, p. 23-50.

Atlas Brasil. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em <  
[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/o\\_atlas/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/)> Acesso 13/09/2015

AZEVEDO, J. **A educação como política pública**. Polêmicas do nosso tempo. 3ª. ed. Campinas: Ed. Autores Associados, 2004.

BACCHETTI, B. Atlas revela abismo social entre bairros de Campinas. Campinas, 2015. **Correio Popular**. Disponível em <  
[http://correio.rac.com.br/conteudo/2015/07/capa/campinas\\_e\\_rmc/292698-atlas-revela-abismo-social-entre-bairros-de-campinas.html](http://correio.rac.com.br/conteudo/2015/07/capa/campinas_e_rmc/292698-atlas-revela-abismo-social-entre-bairros-de-campinas.html)> Acesso: 29/08/2015

BASSETTO, L. **Política e organização da pré-escola na secretaria municipal de educação de Campinas entre 1969 a 1988**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2006.

BATISTA, P. R. **As parcerias público-privadas na oferta de educação infantil - o caso das creches conveniadas no município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 2013.

BEHRING, E. R.. Fundamentos da política social. In: MOTTA, A. E. et al. **Serviço social e saúde: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa e Serviço Social (ABEPSS), 2006.

BEZERRA, E. . **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?** Dissertação (Mestrado em Biociências) – Instituto de Biociências, UNESP, Rio Claro. 2008

BORÓN, A. Estado, **Capitalismo y Democracia em Latinoamérica**. 4ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2003 [versão digitalizada]. Disponível em <<http://lahistoriadeldia.wordpress.com/2009/05/10/estado-capitalismo-y-democracia-en-america-latina-descargar-libro/>> Acesso em 02/01/2014

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

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.253, de 13/11/2007. 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 2007a, e dá outras providências. **Palácio do Planalto**. Brasília, 13 nov. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm)>. Acesso em: 05/07/ 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção I, p. 18-109, 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional no. 19, de 04/06/1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Palácio do Planalto**, Brasília, 04 jun.1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)> Acesso em: 05/07/2014

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006. 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. **Palácio do Planalto**, Brasília, 19 abr. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)> Acesso em: 05/07/2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional no. 59 de 11/11/2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir

do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Palácio do Planalto**, Brasília, 11 nov. 2009 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)> Acesso em: 05/07/2014.

\_\_\_\_\_.Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatórios Municipais**, 2012. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/fndesistemas/sistema-siopeapresentacao/siope-relatorios-municipais>>Acesso em 09/05/2015

\_\_\_\_\_.Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Ministério da Educação**, Brasília, 20 dez 1996.

\_\_\_\_\_.Lei, no. 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Palácio do Planalto**, Brasília, 24 dez 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9424.htm)> Acesso em 07/07/2014.

\_\_\_\_\_.Lei N. 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Palácio do planalto, Brasília, 09 jan 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)> Acesso em 10/05/2015.

\_\_\_\_\_.Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Palácio do Planalto**, Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)> Acesso em 05/07/ 2014.

\_\_\_\_\_. Lei no. 12837, de 09 de julho de 2013. Altera as Leis nºs 6.704, de 26 de outubro de 1979, para dispor sobre o Seguro de Crédito à Exportação nas operações relativas a exportações do setor aeronáutico, 11.494, de 20 de junho de 2007, para dispor sobre o câmputo no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB das matrículas em pré-escolas conveniadas com o poder público, 12.715, de 17 de setembro de 2012, para estender a data-limite para adesão ao Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações - REPNBL-Redes, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.513,



de 26 de outubro de 2011. **Palácio do Planalto**, Brasília, 09 jul. 2013. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12837.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12837.htm)> Acesso em 05/05/2015

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica (SEB). **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Número de crianças em creches cresce 150% em uma década**. Brasília, 2012. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=17753:numero-de-criancas-em-creches-cresce-150-em-uma-decada>> acesso em 23/09/2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Estão. Secretaria de Gestão. Brasília, 2003. **Gestão pública para um Brasil de todos**. Plano de Gestão do Governo Lula. Brasília, 2013. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081003\\_seges\\_arg\\_gestao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081003_seges_arg_gestao.pdf)> Acesso em 05/08/2015.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, novembro, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 05/02/2014

\_\_\_\_\_. **Regimento interno da câmara de políticas de gestão, desempenho e competitividade**. Brasília, disponível em <<http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/camara-de-gestao-1/regimento-interno-da-cgdc>> Acesso em 10/07/2015

BUJES, M. I. E. Escola infantil: pra que te quero? In: CRAIDY, C. M.; KAERCHER, G. E. P. S. (Org.). **Educação Infantil: pra que te quero?** Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 13-22.

CAETANO, M. R.; PERONI, V. M. Redefinições no papel do estado: terceira via, novo desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. In: **Educação e Contemporaneidade**. v. 21, n. 38, Bahia: jul./dez. 2012. Disponível em <<http://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/issue/view/37>>

CAMPOS, M. M. As Organizações Não Governamentais e a educação pré-escolar. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. n.67, p. 17-22, nov. 1988.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creche e Pré-escola no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2006

CAMPOS, R. F. A Educação Infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e Argentina. **32ª Reunião Anual de Pesquisa em Educação/ANPED**, Caxambu, 2009.

CAMPINAS. Comunicado SME no. 76/2008. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 16 ago 2008.

\_\_\_\_\_. Comunicado SME no. 02/2009. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 21 fev 2009.

\_\_\_\_\_. Comunicado SME/FUMEC no. 02/2010. **Diário Oficial do Município**. Campinas, 04 mar 2010.

\_\_\_\_\_. Comunicado SME/FUMEC no. 02/2011. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 12 fev 2011.

\_\_\_\_\_. Comunicado SME/FUMEC no. 02/2012. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 09 mar 2012.

\_\_\_\_\_. Comunicado SME/FUMEC no. 02/2013. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 21 mai 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 11.051, de 23 de dezembro de 1992. Dispõe sobre o reagrupamento de unidades sócio educacionais da Secretaria Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 24 dez 1992.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 11.741 de 03 de março de 1.995. Regulamenta a Lei no. 8261 que institui o programa de garantia de renda familiar mínima para família com filhos em situação de risco. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 07 jan. 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 14.460 de 30 de setembro de 2003. Reorganiza a estrutura administrativa, as atribuições dos departamentos, coordenadorias e setores da secretaria municipal de educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 01 out. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 14859, de 12 de agosto de 2004. Atualiza o reagrupamento de unidades sócio-educacionais da secretaria municipal de educação. **Diário Oficial do Município**, campinas, 14 ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 15.947, de 17 de agosto de 2007. Regulamenta a lei 12.884, de 4 de abril de 2007, que cria o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 18 ago. 2007 d

\_\_\_\_\_. Decreto no. 17523, de 27 de fevereiro de 2012. Altera o Decreto Municipal n.º 15.947, de 17 de agosto de 2007, que regulamenta a lei nº 12.884, de 04 de abril de 2007, que cria o Programa de Atendimento especial à educação infantil (PAEEI). **Diário Oficial do Município**, Campinas, 28 fev, 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 18664 de 03 de março de 2015. Dispõe sobre a denominação das escolas municipais de educação infantil. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 04 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei orgânica do município. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 31 de mar. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.261 de 06 de janeiro de 1995. Institui o programa de garantia de renda familiar mínima para famílias com filhos em situação de risco. **Diário Oficial do Município**. Campinas, 07 jan. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei no. 12.501, de 13 de março de 2006. Institui o sistema Municipal de Ensino. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 14 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.987 de 28 de junho de 2007. Dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e vencimentos do magistério público municipal de campinas e dá outras providências. **Biblioteca Jurídica**, Campinas, 29 jun 2007a. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei12987.htm>> Acesso e em: 07 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei no. 12.985 de 28 de junho de 2007. Dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e vencimentos dos servidores do município de campinas e dá outras providências. **Biblioteca Jurídica**, Campinas, 28 jun 2007b. Disponível em <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/85057>> Acesso em 07 mar 2014

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.884, de 4 de abril de 2007. Dispõe Sobre a criação do programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 6 abr. 2007c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.758 de 09 de janeiro de 2014. Institui o programa auxílio creche que apoia mensalmente com recursos financeiros, as mães que tenham filhos em idade de educação infantil, nas despesas com creche e prestação de serviço similar no município de campinas. **Diário Oficial Do Município**, Campinas, 10 jan. de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 57 de 09 de janeiro de 2014. Altera dispositivos da lei 12.987, de 28 de junho de 2007, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e vencimentos do magistério público municipal de campinas e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 04 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria SME n. 114. **Biblioteca Jurídica**, Campinas, 31 dez. 2010. Disponível em<<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/90997>> Acesso, 10/08/2014

\_\_\_\_\_. Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) - **Guia Gestor 2013**. Campinas, out. 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução SME N° 01/2010. Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 26/01/2010.

\_\_\_\_\_. Resolução SME N° 11/2010. Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 18/09/2010.

\_\_\_\_\_. Resolução SME N° 16/2011. Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 27 /12/2011.

\_\_\_\_\_. Resolução SME N° 15/2012. Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. Resolução SME N° 12/2013. . Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. Resolução SME N° 07/2013. Dispõe sobre as diretrizes e as normas para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e a realização do planejamento anual para a organização dos Agrupamentos e das turmas, do cadastro e da matrícula das crianças nas unidades municipais, para o ano de 2014. . **Diário Oficial do Município**, Campinas, 19/09/2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura. Prefeitura de Campinas (site oficial). Campinas, 2015. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão e Controle. **Relatório de auditoria convênio das naves mãe**. Campinas, 2011. Disponível em < [http://www.campinas.sp.gov.br/governo/gestao-e-controle/relatorio\\_auditoria\\_naves\\_mae.pdf](http://www.campinas.sp.gov.br/governo/gestao-e-controle/relatorio_auditoria_naves_mae.pdf) > Acesso em 20/07/2015

CORDÃO, T. B. R. **Necessidades formativas de professores de crianças de zero a três anos**. Dissertação (Mestrado em Educação) PUC Campinas, Campinas, 2013.

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

\_\_\_\_\_. Educação infantil e ensino fundamental: desafios e desencontros na implantação de uma nova política. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, Abril. 2011.

COUTINHO, C. N. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? In: \_\_\_\_\_ **Contra Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo, Cortez, 2008 (p.90 – 105).

CRAIDY, C. M. A LDB, o FUNDEF e a educação infantil. In: Ministério da educação e do desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998. v. 2

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: Ministério da educação e do desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998. v. 2

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

DIDONET, V. A. LDB e a política de Educação Infantil. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (Org.). **Educação Infantil em tempos de LDB**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000, p.13-24.

DIEESE. **Encargos sociais no Brasil: Conceito, magnitude e reflexos no emprego**. DIEESE, São Paulo, abril. 2006. Disponível em: [http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAB0ABAFF6414/Prod04\\_2006.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAB0ABAFF6414/Prod04_2006.pdf)

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras**. 8ª.ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: 25 a. ed. Atlas, 2011b.

DOMICIANO, C. A. **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, UNESP, Rio Claro, 2009.

\_\_\_\_\_. O projeto ‘nave-mãe’ no município paulista de Campinas e os objetivos para o desenvolvimento do milênio: tendências de privatização da educação infantil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 6, n.1, p. 90-106, 2012.

\_\_\_\_\_. **A ‘co-gestão’ dos centros de educação infantil “naves-mães” no município paulista de Campinas: uma parceria público-privada em análise**. Relatório de qualificação apresentado ao programa de pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em educação, Campinas, 2014.

DOURADO, L.F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 235-253, set. 2002.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP - UNICAMP**, Campinas, Caderno de Pesquisa nº 8, p. 01-51, 1993.

FERNANDES, T. **Matrículas por via judicial crescem 81,3%**. Campinas, 23 fev 2015. Disponível em <<http://portal.tododia.uol.com.br/conteudo/2015/02/cidades/64368-matriculas-por-via-judicial-crescem-81-3.php>> Acesso em 05/03/2015

FALEIROS, V. **O que é Política Social**. São Paulo: 4ª Edição. Editora Brasiliense, 1986.

FARIA, A. L. G. Origens da rede pública municipal de educação infantil na cidade de São Paulo: o departamento de cultura e os parques infantis de Mário de Andrade (1935-1938). **Pro-posições**, vol. 6 n.2 [17], p 34-45, jun. 1995.

FOLHA. Entenda a sucessão de fatos que levaram a cassação de dr. Hélio. São Paulo, ago. 2011. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/962884-entenda-a-sucessao-de-fatos-que-levaram-a-cassacao-de-dr-helio.shtml>>

\_\_\_\_\_. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1013-1038, out. 2005.

FDA. **Fundação Douglas Andreani**. Campinas, 2013? . Disponível em < <http://profandriani.blogspot.com.br/p/fundacao-douglas-andreani.html>> acesso em 29/09/2015.

FIORE, J. L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de economia política**, Rio de Janeiro, vol 12, no. 1 (45), p. 76 – 89 , jan./mar. 1992.

FRIGOTTO, G. Reformas educativas e o retrocesso democrático no Brasil nos anos 90. In: Célia Linhares (org.). **Os professores e a reinvenção da escola: Brasil e Espanha**. São Paulo, Cortez, 2001, p.57-80.

G1. **Câmara de Campinas decide pela cassação do prefeito Demétrio Vilagra**. São Paulo, 21 dez 2012. Disponível em: < <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/12/camara-de-campinas-decide-pela-cassacao-do-prefeito-demetrio-vilagra.html> > Acesso em 10/092015.

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record , 2005

GODOY. A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, vol 35, n. 4, p. 20-29, mai/jun 1995.

GOMES, D. A. P. **As consequências do FUNDEB para a oferta da educação básica em dois municípios da Região Metropolitana de Campinas: análise das alterações na divisão de responsabilidades entre os entes federados (2005-2012)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2014.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, nº 74, jul. 2001, p. 92-105.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 21 ed. São Paulo: Loyola, 2011

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo demográfico 2010. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010ED.asp?o=16&i=P>> Acesso em 10/08/2014.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Cidades. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>> Acesso em 13/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Portal de finanças, 2015. Disponível em <[http://portaldefinancas.com/inpc\\_ibge](http://portaldefinancas.com/inpc_ibge)>

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006

KISHIMOTO, T. M. Os jardins de infância e as escolas maternas de São Paulo no início da República. **Cad. Pesqui.** 1988, n.64, pp. 57-60.

\_\_\_\_\_. T. M. O primeiro jardim de infância público do estado de São Paulo e a pedagogia froebeliana. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 56, p. 452-475, dez. 1996.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, nº. 14, p. 5-18, mai./jun./jul./ago. 2000.

\_\_\_\_\_. O jardim de infância e a educação das crianças pobres: final do século XIX início do século XX. In: MONARCHA. C., **Educação da infância brasileira 1875 – 1983**. São Paulo: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediações, 2004. 3ª. edição

LUPION, B. Pedro Serafim é eleito prefeito de Campinas. **Estadão**. São Paulo, 10 abr 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pedro-serafim-e-eleito-prefeito-de-campinas,859344>> acesso em 10/09/2015.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ed. Ensaio, 1990.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: \_\_\_\_\_. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967 p. 57- 114.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. A Reconstrução Educacional do Brasil. Ao Povo e ao Governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

MONTAÑO, C. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: O papel político ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, T.; MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set./2002, p. 13-24.

OLIVEIRA, Z.M.R; RUBIANO, M.R.B. Um estudo das perspectivas para a educação infantil a partir da nova LDB. In: MACHADO, M. L. (Org.). **Educação Infantil em tempos de LDB**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000.

OFFE, C.; Lenhardt, G. Teoria do Estado e Política Social – Tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C. A democracia partidária competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: \_\_\_\_\_. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A história da educação infantil no Brasil. Revista HISTEDBR On-line Campinas, n.33, p.78-95,mar.2009. Disponível em< [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05\\_33.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05_33.pdf)> Acesso em 10/08/2014.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, B.; SPINK P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da**



**educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERONI, V.; ADRIÃO (Orgs.). **O Público e o privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008. p. 27-49.

PERONI, V. A autonomia docente em tempos de neoliberalismo e Terceira Via. In: S. Vior, M.R. Misuraca & S.M. Rocha (Org.). **Formación de docentes que cambió después de los ´90 em lãs políticas, los currículos y lãs instituições?** (No page numbers) Buenos Aires: Jorge Budino ediciones, 2009.

\_\_\_\_\_. As parcerias público-privadas na educação e as desigualdades sociais. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, v. 4, nº7 p., 2009b ,p.139-160.

\_\_\_\_\_. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública (UFMT )**, Cuiabá, v. 19, n. 40, mai/ago 2010. p.215-227.

\_\_\_\_\_. **Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a gestão da educação.** 2010 b. Disponível em:  
<<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123.pdf>> Acesso em 20/06/2014.

\_\_\_\_\_. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, maio/ago 2013, p. 234-255.

PINTO, J.M.R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 108-135, set./2002, p. 108-135.

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

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **PBH adota sistema de Parceria Público-Privada e amplia atendimento na educação municipal.** 2013. Disponível em  
<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudoR=115624&pldPlc=&app=salanoticias>> Acesso em 04/07/2013.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.33, no.121, Out. / Dez. 2012, p.1133-1156.

ROCHA, A. C. **As ações da prefeitura municipal de Campinas frente à demanda por vagas na educação infantil (2001-2008).** Dissertação (mestrado em educação). Programa de Pós Graduação, UFSCAR, São Carlos, 2009.

ROSEMBERG, F. 0 a 6: desencontro de estatísticas e atendimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (SP), n.71 , nov.1989, p. 36-48.

\_\_\_\_\_. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.82, ago.1992, p.21-30.

\_\_\_\_\_. A expansão da Educação Infantil e processos de exclusão. In **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n° 107, jul.1999, p.7-40.

SANTOS, H. O. **Naves-mãe e a pedagogia dos sentidos: de Campinas, novos paradigmas para educação infantil no Brasil**. Campinas: Komedi, 2010.

Seade. Fundação sistema Estadual de Análises de Dados. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/>> Acesso em 10/12/2012

SINPRO. **Veja o novo piso da educação básica para 2012**. Campinas, 07 maio 2013 Disponível em <<http://www.sinprocampinas.org.br/saude-do-professor/item/12298-07-05-2012-veja-o-novo-piso-da-educacao-basica-para-2012.html>> Acesso em 06/09/2015.

SILVA Jr., J. R. e SGUISSARDI, V. (2001). **Novas faces da educação superior no Brasil**, 2ª. ed. rev., São Paulo: Cortez.

SUSIN, M.O. O público “não estatal”: um estudo das creches comunitárias em orto Alegre. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 119 -140.

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

TEODORO, M. **Reconstrução histórica da educação pública infantil em Campinas (1940 - 1996)**. Trabalho de conclusão de Curso, Faculdade de Educação. Unicamp, Campinas, 2005.

UNICAMP. **Primeira nave ciência idealizada pelo museu exploratório de ciências será inaugurada nesta quinta, às 10 horas**. Campinas, 27 ago 2009. Disponível em <<http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/primeira-nave-ci%C3%Aancia-idealizada-pelo-museu-explorat%C3%B3rio-de-ci%C3%Aancias-ser%C3%A1-inaugurada-nesta>> Acesso em 27/08/2014.

Vieira, L. M. F. (2010). A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: As propostas da CONAE 2010. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set, p. 809-831.

\_\_\_\_\_. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**, n° 67, nov 1988, p. 3-16.

ZARPELON, G. **Relação entre Público-privado na Educação Infantil: um estudo sobre os convênios com entidades privadas na rede municipal de educação de Joinville**. Dissertação (Mestrado em Educação - PPGE/UFSC), Florianópolis, 2011.

Sites consultados acessados em 05/12/2015

<http://www.ossjb.org.br/> - Obra Social São João Bosco

<http://www.esperancasemlimites.org.br/QuemSomos.html#history> - Casa dos Menores

<http://www.ananazareno.com.br/> - Associação Nazarena assistencial

<http://www.aeacampinas.org.br/sobre-nos/> - Associação Evangélica assistencial

<http://profandriani.blogspot.com.br/p/fundacao-douglas-andreani.html> - Associação Douglas Andreani

<http://aebeducacao.blogspot.com.br/> - Associação Educacional Brasileirinhos

<https://www.ivoluntarios.org.br/aggregators/1482-associacao-creche-casa-das-criancas-caminho-feliz#tab> Rede de Ações Sociais Itaú

**APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista com responsável pela Instituição cogestora**

- 1) Comente um pouco sobre sua trajetória profissional, sua formação, sua experiência na fundação parceira.
- 2) Quando a instituição parceira foi fundada e desde quando atua no campo educacional?
- 3) Existem outras parcerias além das realizadas com o município de Campinas? Quais?
- 4) A parceria com o município foi exclusivamente para a gestão das Naves-Mães?
- 5) Como a Instituição tomou conhecimento do projeto Nave-Mãe no município de Campinas?
- 6) Como era a instituição antes e depois da parceria com a prefeitura de Campinas?
- 7) Quem tomou a iniciativa para a constituição da parceria/convênio? O município ou a instituição parceira?
- 8) Quais foram as dificuldades encontradas na implantação do convênio/parceria?
- 9) Qual o interesse da instituição parceira em firmar o convênio com o município?
- 10) Qual a sua opinião sobre o projeto “Nave-mãe”?
- 11) A educação oferecida pela “Nave-mãe” segue a mesma orientação pedagógica das escolas da rede direta? E entre as “Naves-mães” a orientação é a mesma?
- 12) Existe algum tipo de formação continuada para os profissionais da Nave-mãe?
- 13) Existia alguma interação da escola que você trabalhava com as outras Naves-mães e com as escolas municipais?
- 14) Qual a formação exigida dos professores e dos demais profissionais das “Naves-Mães” em que você atuou?
- 15) Existia algum tipo de supervisão da prefeitura nas escolas que você trabalhou?
- 16) Quais benefícios e desvantagens você vê no projeto?
- 17) Você gostaria de falar mais alguma coisa sobre o programa.

## **APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com representante da SME - Supervisor de Ensino**

- 1) Comente um pouco sobre sua trajetória profissional, sua experiência na educação, desde quando ocupa o cargo ou função atual , sua formação?
- 2-) Se possível, faça um breve balanço desses anos de funcionamento das Naves – mães no município, destacando as vantagens e desvantagens desse projeto ?
- 3-) Existe algum controle/avaliação da supervisão em relação ao trabalho desenvolvido pelas instituições parceiras ?
- 4-) Há algum controle/avaliação das condições de trabalho e da formação dos profissionais dessas instituições ?
- 5-) Existe algum tipo de formação continuada para os profissionais que atuam nas “Naves-Mães” ?
- 6-) A educação oferecida pela “Nave-mãe” segue a mesma orientação pedagógica das escolas da rede direta?
- 7-) Para você há diferença entre a oferta do ensino da rede direta (EMEI e CEMEI) e o oferecido pelas naves-mãe ? E entre as naves- mães, há diferença no atendimento?
- 8-) Qual a sua opinião sobre o Programa ?
- 9-) Em sua opinião depois da implantação do Programa houve melhora da oferta educacional no município ? Por quê?
- 10-) Pra você quais as principais intenções, interesses do município com a parceria/convênio ?
- 11-) A instituição parceira presta conta do dinheiro repassado. Você sabe de onde é contabilizado este recurso?
- 12-) Além do valor per capita que é repassado à instituição, existe alguma outra contrapartida da prefeitura?
- 13-) Alguma instituição teve seu convênio rescindido pela prefeitura ?
- 14-) Você gostaria de falar mais alguma coisa sobre o projeto ?

## **APÊNDICE C – roteiro de entrevista com ex-secretário de educação na gestão 2005 – 2008**

1-) Participou do processo de implantação das “Naves- Mães” no município de Campinas? Em caso de resposta afirmativa, conte como foi esse processo tendo em vista:

- Quando começou a se pensar na parceria?
- Como se decidiu por ela?
- Quem participou das discussões?
- Qual a principal motivação para que o município fizesse a opção pelo convênio.

2-) Para a construção das “Naves-Mães” também houve algum tipo de parceria? De onde vieram os recursos?

3-) Qual a sua opinião sobre o projeto “Nave-mãe”?

4-) Quais as principais intenções, interesses do município com a criação da parceria/convênio ?

5-) Por que se optou pela parceria ao invés de se ampliar a rede direta oferecida pelo município?

6-) Quais vantagens e desvantagens do convênio para a educação do município?

7-) Quais foram as dificuldades encontradas na implementação do convênio ?

8-) Quem tomou a iniciativa para a constituição da parceria ?

9-) Como este programa chegou até a população? De que maneira ela foi informada?

10-) Dada a implantação das “Naves- mães”, o que foi necessário alterar na política educacional do município?

11-). Em sua opinião houve melhora na oferta educacional?

12-) O que foi proposto foi cumprido? Atendeu às expectativas da SME?

13-) Campinas sofreu alguma pressão ou ação do Ministério Público para ampliar a oferta de vagas na educação infantil ?

14-) Gostaria de falar mais alguma coisa sobre o convênio?

**APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com professora que atua na Nave- Mãe**

- 1) Comente um pouco sobre sua trajetória profissional, sua experiência na educação, sua formação, há quanto tempo trabalha na “Nave-Mãe”?
- 2) Como você foi selecionado para esse trabalho? (através de alguma indicação, análise de currículo, entrevista). Qual foi a formação exigida para a contratação?
- 3) Qual sua jornada semanal de trabalho? Ela é exclusivamente com alunos?
- 4) Você realiza horas-extras? Com que frequência? Elas são remuneradas? Existe banco de horas?
- 5) Além do seu salário, você recebe algum benefício?
- 6) Quando você fica doente ou precisa faltar por outro motivo, quem a substitui?
- 7) Em que turma você leciona? Quantos alunos têm matriculados na sua turma?
- 8) Todas as turmas da escola tem professor? Como é sua rotina de trabalho?
- 9) Existe outro profissional que atua diretamente com as crianças (como monitores, agentes de educação infantil, etc)? Qual é a formação desses profissionais? Fale um pouco sobre o trabalho desenvolvido por eles?
- 10) Existe alguma regra para o número de alunos por turmas? Em caso de resposta afirmativa, quais os critérios adotados?
- 11) Quais os cargos de gestão que a escola possui (diretor, orientador pedagógico, coordenador)? Fale um pouco sobre o trabalho deles?
- 12) Existe muita rotatividade de professores e demais funcionários?
- 13) Vocês recebem algum tipo de orientação pedagógica? Em caso de resposta afirmativa, como ocorre essa orientação?
- 14) A SME oferece cursos de formação para os profissionais que trabalham nas Naves-Mães? Você já participou de algum? Eles são oferecidos no horário de trabalho?
- 15) Você conhece a Pedagogia dos Sentidos ? Teve alguma formação sobre tal abordagem?
- 16) Você já presenciou a visita de algum funcionário da SME na escola (supervisores, coordenadores pedagógicos, etc)? Em caso de resposta afirmativa qual é a frequência dessas visitas?
- 17) Você acredita que a estrutura física da escola e os recursos pedagógicos que a escola oferece são suficientes para desenvolver um bom trabalho?
- 18) Qual sua opinião sobre as Naves-Mães?
- 19) Quem participa das tomadas de decisões da escola? Existe conselho de escola ou qualquer outra instância participativa?

**APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com ex-secretário de Educação Professor Newton Bryan**

- 1) Comente um pouco sobre sua experiência como secretário de educação no município de Campinas?
- 2) Fale um pouco sobre como foi o processo de transferência das creches da Secretaria de Promoção Social para a Secretaria de Educação?
- 3) Desde a incorporação das creches junto a SME, quais os pontos positivos e quais os negativos apresentados ao longo da história da educação infantil no município?
- 4) Qual sua opinião sobre o Programa “Nave-mãe”?
- 5) Pra você quais as principais intenções/interesses do município com essa parceria/convênio?
- 6) O programa “Nave- Mãe” pode influenciar a implantação de política pública em outros municípios?
- 7) Como o Sr. imagina o futuro da educação infantil em Campinas?



**APÊNDICE F – Roteiro de entrevista com Representante do SINPRO**

- 1- Comente um pouco sobre sua formação, experiência profissional até chegar ao SINPRO.
- 2- Desde que ano os professores contratados pelas Naves-Mães passaram a ser obrigatoriamente vinculados ao SINPRO?
- 3- Como se deu essa exigência? Ela partiu de quem? Da prefeitura, do sindicato, dos professores?
- 4-) Os professores das entidades conveniadas também são vinculados ao SINPRO? Desde quando?
- 5- Quais os pontos positivos e negativos que a vinculação dos professores ao SINPRO trouxe?
- 6- Como ocorrem as negociações salariais com as entidades, já que as naves-mães são geridas por instituições distintas? Esse processo ocorre de forma tranquila?
- 7- Os professores procuram o Sindicato para reclamarem das condições de trabalho. Em resposta afirmativa, quais as principais queixas? .
- 8 -) Quais foram os reajustes salariais conquistados desde a vinculação do SINPRO às naves mães ?
- 9- O que você acha das condições de trabalho nas Naves-Mães?
- 10-) Você sabe quantas Naves-Mães pagam acima do piso e qual é o valor pago?

## **APENDICE G - Entrevista com Mãe de Aluno**

1-) Comente sobre seus filhos (quantos você tem, idade, em que ano estão estudando)

2-) Eles frequentaram ou frequentam a educação infantil? Em quais unidades escolares?

3-) Com quantos anos eles foram matriculados na educação infantil ?

4-) Foi difícil conseguir uma vaga nessas escolas?

5-) Você sabe qual é a diferença entre a “Nave-Mãe” e uma creche da prefeitura?

6-) Qual sua opinião sobre a “Nave-mãe” que seu filho (a) frequenta ou frequentou ?

7-) O que você acha do atendimento que ele (a) recebia na “Nave-Mãe”?

8-) Com que frequência você ia à “Nave- Mãe” do seu (a) filho (a) ? Como era a reunião de pais?

## ANEXO A – Relatório de Gestão Fiscal – 2008

## RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

(Artigos 54 e 55 da LC 101/00)

**MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**PODER EXECUTIVO MUNICIPAL**  
**3º QUADRIMESTRE DE 2008.**

**I – COMPARATIVOS:**

	Exercício Anterior		3º Quadrimestre	
	R\$	%	R\$	%
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>1.742.847.823,88</b>		<b>1.921.600.040,98</b>	
<b>Despesas Totais com Pessoal</b>	<b>790.596.024,03</b>	<b>45,36</b>	<b>948.379.922,69</b>	<b>49,35</b>
Limite Prudencial 95% (par.ún.art.22 LRF)			985.780.821,02	51,30
Limite Legal (art. 20 LRF)	941.137.824,90	54,00	1.037.664.022,13	54,00
Excesso a Regularizar	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Despesa Líq. Inativos e Pensionistas</b>				
Total da Despesa Líquida	<b>124.763.521,88</b>	<b>7,16</b>	<b>148.396.617,16</b>	<b>7,72</b>
Limite Legal (§1º,art.2ºLei Federal 9.717/98)	209.141.738,87	12,00	230.592.004,92	12,00
Excesso a Regularizar				
<b>Dívida Consolidada Líquida</b>				
Saldo devedor	<b>2.147.578.040,04</b>	<b>123,22</b>	<b>2.259.765.913,90</b>	<b>117,60</b>
Limite Legal (arts.3º e 4º Res.nº 40 Senado)	2.091.417.388,66	120,00	2.305.920.049,18	120,00
Excesso a Regularizar	56.160.651,38	3,22	0,00	0,00
<b>Concessões de Garantias</b>				
Montante				
Limite Legal (art. 9º Res.nº 43 Senado)	383.426.521,25	22,00	421.668.285,54	22,00
Excesso a Regularizar				
<b>Operações de Crédito (exceto ARO)</b>				
Realizadas no período				
Limite legal (inc. I, art. 7º Res.nº 43 Senado)	278.855.651,82	16,00	306.667.844,03	16,00
Excesso a regularizar				
<b>Antecipação de Rec. Orçamentárias</b>				
Saldo devedor				
Limite legal (art. 10 Res.nº 43 Senado)	121.999.347,67	7,00	134.167.181,76	7,00
Excesso a regularizar				

**DR. HÉLIO DE OLIVEIRA SANTOS**  
 Prefeito Municipal

**PAULO MALLMANN**  
 Secretário Municipal de Finanças

## ANEXO B – Demonstrativo de despesa com pessoal

MUNICIPIO: CAMPINAS/SP - PODER EXECUTIVO - CNPJ 51.885.242.0001-40	
RGF - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL - ANEXO I (LRF, art. 55 Inciso I, alínea "a")	
3º QUADRIMESTRE DE 2014 - ÚLTIMOS 12 MESES	LIQUIDADAS
I - DESPESA BRUTA COM PESSOAL	1.851.468.820,28
Pessoal Ativo	1.364.462.119,37
Pessoal Inativo e Pensionistas	482.074.024,88
Outras Despesas de Pessoal c/Contratos de Terceiriz. (inc. 1º do art.18 da LRF)	4.932.676,03
II - DESPESAS NÃO COMPUTADAS	258.433.818,38
Indenização por Demissão	
Decorrentes de Decisão Judicial	15.855,83
Inativos e Pensionistas c/Recursos Vinculados	258.417.962,55
III - DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	1.593.035.001,90
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (v)	3.501.515.420,34
% da DESPESA TOTAL COM PESSOAL - $DTP \div RCL (VI) = (VI / V) * 100$	45,50
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art. 20 da LRF) - (54,00%)	1.890.818.326,98
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF) - (51,30)	1.796.277.410,63

FONTE: BALANCETE CONSOLIDADO

JONAS DONIZETTE FERREIRA  
Prefeito Municipal

HAMILTON BERNARDES JUNIOR  
Secretário Municipal de Finanças

JOÃO CARLOS RIBEIRO DA SILVA  
Diretor do DECOR  
CRC 1SP 160065/3

FÁBIO FORTE DE ANDRADE  
Diretor do DAF

## ANEXO C – Modelo de Termo de Convênio para gestão dos CEIs “Naves-Mães”



### PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

#### TERMO DE CONVÊNIO Nº 53/13

**Processo Administrativo nº** 13/10/02829

**Interessada:** Secretaria Municipal de Educação – SME

**Objeto do Convênio:** Execução do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI.

Por este instrumento, de um lado, o **MUNICÍPIO DE CAMPINAS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 51.885.242/0001-40, com sede na Av. Anchieta, n.º 200, representado, neste ato, pelo Ilmo. Sr. Secretário Municipal de Chefia de Gabinete do Prefeito, doravante denominado **CONVENENTE** e, de outro lado, a **ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRINHOS**, doravante denominada simplesmente **CONVENIADA**, instituição da sociedade civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 17.069.155/0001-87, com sede na Av. Eng. Márcio Duarte Ribeiro, 277 - Jardim do Lago Continuação, na cidade de Campinas, representada por seu Presidente, o Sr. Sebastião dos Santos Maciel, portador da cédula de identidade RG nº 36.671.354-1/SSP/SP, inscrito no C.P.F/MF nº 396.483.629-04, de acordo com as disposições da Lei Federal n.º 8.666/93 e suas alterações, aplicáveis ao feito no que couber, bem como da Lei Municipal n.º 12.884/07, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 15.947/07 e 17523/12, resolvem celebrar o presente termo ajustado nas condições que se seguem:

#### PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. Constitui objeto do presente, a execução do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI, que neste termo objetiva a criação do Centro de Educação Infantil – NAVE MÃE ALTO BELÉM – PROF. ZEFERINO VAZ, unidade de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação (SME) do CONVENENTE, cuja gestão será realizada por meio da conjugação de esforços dos partícipes com a participação da CONVENIADA, em consonância com o Plano de Trabalho aprovado pela Secretaria Municipal de Educação (SME), que faz parte integrante deste termo, com as diretrizes especificadas pelo CONVENENTE e nas condições aqui estabelecidas, observando-se, para tanto, o disposto na

1



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

Lei Municipal n.º 12.884/07, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 15.947/07, e Decreto Municipal n.º 17.523 de 27 de fevereiro de 2012.

1.2. O Plano de Trabalho, parte integrante do presente instrumento, poderá sofrer alterações a qualquer tempo por solicitação de quaisquer dos partícipes, desde que ocorram por mútuo consentimento e por escrito.

**SEGUNDA - DAS ATRIBUIÇÕES DO CONVENENTE**

2.1. O CONVENENTE obriga-se, através da SME, a:

2.1.1. Definir anualmente o atendimento educacional, faixa etária e período parcial/integral de atendimento a ser prestado em cada CEI;

2.1.2. Emitir Termo de Entrega constando relação dos bens municipais (móveis e imóveis) devidamente caracterizados e identificados, que será necessariamente anexado ao protocolado administrativo em epígrafe, do qual conste o recebimento pelo representante legal da CONVENIADA os quais tiveram sua permissão de uso autorizada nos termos legais em protocolado próprio correspondente;

2.1.3. Fornecer as diretrizes básicas que permitam à CONVENIADA reelaborar, anualmente, o seu Plano de Trabalho;

2.1.4. Fornecer as diretrizes básicas que permitam à CONVENIADA elaborar seu Regimento Escolar e os demais instrumentos/procedimentos necessários ao funcionamento e organização do CEI;

2.1.5. Aprovar o Regimento Escolar;

2.1.6. Proceder, por intermédio da equipe da SME, através de sua Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios, à fiscalização financeira, no que se refere a Prestação de Contas.

2



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

### Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

2.1.7. Proceder, por intermédio da equipe da SME, através dos Núcleos de Ação Educativa Descentralizada – NAED, à supervisão educacional com avaliação de atendimento realizado pela CONVENIADA desde a implantação do programa, e ao Departamento Pedagógico à coordenação pedagógica, visando a manter os parâmetros e os requisitos mínimos para as funções e atividades previstas;

2.1.8. Fornecer gêneros alimentícios necessários às crianças atendidas pela CONVENIADA, de acordo com os padrões e a sistemáticas estabelecidas pela CONVENIENTE através da SME;

2.1.9. Transferir à CONVENIADA os recursos previstos na cláusula quarta deste instrumento, conforme estipulado na cláusula quinta deste termo;

2.1.10. Analisar a prestação de contas da CONVENIADA, aceitando-as, questionando-as ou rejeitando-as;

2.1.10.1. Reter e/ou reduzir as parcelas subsequentes em caso de ausência de comprovação da boa e regular aplicação das parcelas anteriormente recebidas ou quando verificar desvio de finalidade na aplicação dos recursos, não apresentar/manter certidões de regularidade Fiscal válidas exigidas para manutenção do convênio, bem como ausência de adoção dos reordenamentos apontados pela SME, através de sua Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios, até a efetiva regularização;

2.1.10.2. Em caso de retenção e/ou redução das parcelas subsequentes, o CONVENIENTE, através da SME por meio de sua Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios, cientificará a CONVENIADA, para, se quiser, apresentar eventuais declarações que entender necessárias no prazo de 05 (cinco) dias úteis;

3



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

2.1.10.3. Em caso de apresentação de justificativa pela CONVENIADA, a SME analisará o caso, decidindo sobre a retomada ou não dos repasses, bem como quanto ao pagamento das parcelas retidas.

**TERCEIRA - DAS ATRIBUIÇÕES DA CONVENIADA**

3.1. A CONVENIADA obrigar-se-á:

3.1.1. Prestar atendimento à criança, conforme proposto no Plano de Trabalho aprovado a partir das diretrizes definidas pelo CONVENENTE através de SME;

3.1.2. Elaborar, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de assinatura do presente Termo de Convênio, e cumprir o Regimento Escolar conforme diretrizes estabelecidas pela SME;

3.1.3. Cumprir as diretrizes fornecidas pela SME que regulamentem a organização e o funcionamento do CEI;

3.1.4. Aplicar integralmente os valores recebidos neste ajuste, assim como os eventuais rendimentos, no atendimento constante da Cláusula Primeira, em estrita consonância com o cronograma de desembolso e aplicação financeira propostos no Plano de Trabalho aprovado e de acordo com as orientações técnicas, pedagógicas e administrativas da SME, comprometendo-se a cumprir a legislação vigente, podendo os recursos recebidos serem utilizados nos termos do disposto no § 2º e § 3º da Lei Municipal n.º 12.884/07, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 15.947/07 e 17523/12, promovendo, para tanto, todas as ações necessárias ao cumprimento do objeto do presente;

3.1.5. Arcar com as despesas que eventualmente ultrapassem o valor de repasse fixado;





## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

### Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

3.1.6. Garantir à comunidade e aos seus funcionários o direito de avaliar os trabalhos desenvolvidos, bem como o de acessar informações referentes ao plano de trabalho, ao termo de convênio e aos recursos financeiros disponíveis;

3.1.7. Manter conta corrente específica em Instituição Financeira Oficial para o recebimento e movimentação exclusivas dos recursos financeiros, sujeitando -se a ter as despesas glosadas.

3.1.8. Manter recursos materiais e humanos necessários e compatíveis à prestação do atendimento objeto do presente ajuste, bem como suas metas, inclusive com profissionais de educação devidamente habilitados;

3.1.8.1. A hipótese de encerramento do convênio, caberá a entidade toda e qualquer responsabilidade relativa ao quadro de funcionários por ela contratada para execução do presente instrumento, tais como rescisão contratual, benefícios, Encargos Trabalhistas, Previdenciários e outros.

3.1.8.2. A Entidade deverá apresentar os comprovantes de recolhimento referentes à contribuição sindical, IRRF, INSS e outros encargos retidos dos vencimentos dos funcionários.

3.1.9. Manter cadastradas fichas individuais de matrículas e registro de presença, contendo relação nominal de todas as crianças por ela atendidas;

3.1.10. Prestar ao CONVENENTE, através da SME, por meio do Núcleo de Ação Educativa Descentralizada – NAED, Departamento Pedagógico todas as informações pedagógicas, administrativas e a Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios, todas as informações financeiras durante a vigência do convênio.

3.1.11. Participar de reuniões de trabalho coordenadas pela Equipe Educativa do Núcleo de Ação Educativa Descentralizada – NAED, para orientações e apoio aos



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

### Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

gestores e para avaliação da implementação das políticas públicas educacionais na Rede Municipal de Ensino de Campinas;

3.1.12. Enviar trimestralmente ao CONVENENTE, através da SME, por meio de sua Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios, até o 10º dia útil do trimestre seguinte ao recebimento de cada parcela, a prestação de contas dos recursos transferidos, conforme Instrução Normativa n.º 02/08 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, apresentando os documentos relacionados na cláusula oitava do presente instrumento;

3.1.13. Enviar ao CONVENENTE, através da SME, por meio do NAED/ Departamento Pedagógico, relatório anual do trabalho desenvolvido dentro dos prazos por ele estabelecido, nos termos do disposto no artigo 8º, do Decreto Municipal n.º 15.947/07;

3.1.14. Comunicar por escrito e imediatamente à SME, por meio do NAED/ Departamento Pedagógico, todo ocorrência que venha interferir na execução do objeto do presente termo de convênio, bem como eventuais alterações estatutárias e constituição da Diretoria;

3.1.15. Devolver ao CONVENENTE os eventuais saldos financeiros remanescentes em caso de denúncia ou extinção do ajuste, inclusive os rendimentos obtidos nas aplicações financeiras realizadas, no prazo de 30 (trinta) dias do evento;

3.1.16. Comunicar ao NAED por escrito com prazo de no mínimo 60 (sessenta) dias de antecedência, eventuais alterações no objeto de trabalho, ou intenção de denúncia do ajuste;

3.1.16.1. No caso de alteração do plano de aplicação dos recursos financeiros, a CONVENIADA deverá solicitar por escrito com prazo de no mínimo 60 (sessenta) dias de antecedência a Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios que decidirá sobre a possibilidade do pedido,

6



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

### Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

que só poderá executar a ação fundamentada no novo plano de aplicação de recursos financeiros após decisão expressa.

3.1.17. Manter pelo prazo de 10 (dez) anos, registro da aplicação dos recursos a ela repassados pelo CONVENENTE, tais como notas fiscais e demais demonstrativos de despesas, o qual permanecerá à disposição dos órgãos públicos competentes para sua eventual apresentação quando solicitado;

3.1.18. Manter os seguintes instrumentais devidamente preenchidos e atualizados:

3.1.18.1. Registros e Documentação referentes à vida escolar;

3.1.18.2. Registros e Documentação referentes à alimentação escolar;

3.1.18.3. Registros e Documentação referentes à demanda escolar.

3.1.19. Não utilizar nenhuma parcela dos recursos financeiros repassados pela CONVENENTE para outros fins que não os previstos e especificados no Plano de Trabalho aprovado;

3.1.20. Zelar pelo imóvel, mobiliário municipal e demais recursos materiais, que tiveram permissão de uso pelo CONVENENTE em procedimento próprio, os quais deverão ser mantido em adequada condição de uso e perfeito funcionamento, responsabilizando-se pela necessária manutenção e reparo destes;

3.1.21. Aplicar os saldos de convênio, enquanto não utilizados, em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês;

3.1.22. Devolver, ao término do Convênio, todos os bens móveis públicos municipais que se encontrem em seu poder, incluindo os relacionados no Termo de Entrega



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

constante do protocolado administrativo acima identificado no preâmbulo do presente ajuste, assumindo, o representante legal da CONVENIADA a condição de depositário dos mesmos;

3.1.23. Fica estabelecido que a CONVENIADA é gerenciadora dos bens municipais, devendo restituí-los nas mesmas condições de sua entrega, uma vez findo, extinto ou denunciado o convênio, respeitado o desgaste do período de utilização e a durabilidade destes;

3.1.24. Os bens adquiridos com os recursos transferidos, na forma legal, deverão ser incorporados ao patrimônio do CONVENENTE destinados ao CEI NAVE MÃE ALTO BELÉM – PROF. ZEFERINO VAZ, cabendo a este a responsabilidade pela sua guarda e conservação.

3.1.24.1. Os bens adquiridos com os recursos transferidos, deverão ser doados CONVENENTE por meio de Termo Próprio anualmente até o dia 10 de Fevereiro, após o término da vigência do convênio.

**QUARTA - DO VALOR DOS RECURSOS**

4.1. Para a concretização dos objetivos do presente convênio, a CONVENENTE, através da SME, fará o primeiro repasse logo após a assinatura do presente convênio, e os demais até o 15º dia do mês subsequente a cada trimestre de referência.

4.2. O montante dos valores financeiros repassados será calculado pelo número de crianças definidas pela SME, após verificação de demanda, e pelo valor per capita revisto anualmente.

4.3. O valor per capita considera o agrupamento em que a criança está matriculada, bem como o período de atendimento (parcial ou integral).

8



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

### Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

4.4. Os valores e os critérios por faixa etária e período parcial/integral de atendimento estão discriminados no Plano de Trabalho.

4.5. O Valor do total do convênio será de R\$ 1.583.688,00 (um milhão, quinhentos e oitenta e três mil, seiscentos e oitenta e oito reais).

4.5.1. Do montante acima descrito, a CONVENIADA receberá R\$ 1.377.120,00 (um milhão, trezentos e setenta e sete mil, cento e vinte reais) divididos em parcelas trimestrais, conforme cronograma de desembolso, codificado sob o número de dotação abaixo, conforme fls. 155:

Dotação Nº : 07120.12.365.1009.4188.339039.99/0101.210.000.

4.5.2. Do montante acima descrito, o valor de R\$ 206.568,00 (Duzentos e seis mil, quinhentos e sessenta e oito reais) será reservado para o pagamento de verbas rescisórias. A SME somente fará o repasse desse valor a Entidade, no caso de extinção ou renúncia do presente convênio.

4.6. Os recursos transferidos pelo CONVENENTE à CONVENIADA, em função deste Termo de Convênio serão depositados em Conta Corrente específica, indicada pela Entidade no protocolado administrativo em epígrafe, devendo ser aplicados, exclusivamente, na execução do presente objeto.

4.7. O eventual saldo de recurso de parcela, poderá ser acumulado à parcela subsequente, para execução do objeto do presente Termo de Convênio.

4.8. Os recursos financeiros ora referidos, serão exclusivamente para o pagamento das despesas previstas no plano de trabalho, vedada a redistribuição e a sua aplicação em finalidade diversa, sendo que os saldos não utilizados serão obrigatoriamente investidos em aplicação financeira rentável, cuja liquidez não prejudique a execução do objeto nos prazos pactuados.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

4.9. Os rendimentos auferidos serão obrigatoriamente computados a crédito do Convênio e aplicados exclusivamente no objeto de sua finalidade, devendo constar no campo específico do Demonstrativo de Execução Físico-financeira.

4.10. É expressamente vedada a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar.

4.11. As eventuais obrigações trabalhistas, tributárias e previdenciárias, decorrentes da execução deste Convênio são de inteira responsabilidade da CONVENIADA, conforme descrito na Cláusula Terceira do presente instrumento.

**QUINTA - DO REPASSE**

5.1. O repasse será trimestral.

5.2. O repasse será suspenso, caso venha a ocorrer a necessidade de providências complementares por parte da CONVENIADA.

5.3. Quando da denúncia ou extinção do Convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos ao CONVENENTE, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento.

**SEXTA - DA CONVALIDAÇÃO DE SALDO DE PROVISÃO DE RECURSOS**

6.1. Fica convalidado, para utilização no próximo exercício, eventual saldo financeiro remanescente autorizado no exercício deste convênio, que fora provisionado para pagamento de despesas previstas no artigo 6º § 2º e 3º da Lei Municipal nº 12.884/07, devendo as contas do mesmo serem apresentadas em apartado, em consonância com a cláusula décima do presente convênio.

6.2. O Saldo remanescente enquanto não utilizado, deverá ser aplicado em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos se verificar em prazos menores que um mês.

6.3. Os rendimentos auferidos referentes ao saldo remanescente serão obrigatoriamente computados a crédito do Convênio e aplicados exclusivamente no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará a prestação de Contas.

6.4. Quando da Conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do Convênio, caso o recurso remanescente do ano anterior não seja utilizado, ou haja saldo no final do convênio, inclusive os valores provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, deverão ser devolvidos ao Convenente, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da finalização do convênio.

**SÉTIMA - DA VERBA ADICIONAL**

7.1. Além do valor *per capita*, o gestor de CEI poderá receber verba adicional no montante máximo de 10% do valor total de repasse, a ser utilizada para a realização de despesas emergenciais, desde que devidamente justificadas. Entende-se por despesa emergencial aquelas classificadas como de força maior.

7.2 No caso de situação emergencial, a Instituição deverá encaminhar à SME documento demonstrando os fatos, para análise de procedência e, se for o caso, para os demais encaminhamentos internos quanto à formalização do termo aditivo e posterior repasse financeiro.

7.3 A prestação de contas relativa à verba adicional deverá ser apresentada até o 10o dia útil do mês subsequente ao de desembolso, ainda que não coincida com a entrega da prestação de contas trimestral.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

**OITAVA - DO PRAZO**

8.1. O presente termo vigorará a partir 01/02/2013 até 31/01/2014, podendo ser denunciado por acordo entre os partícipes ou, unilateralmente, por qualquer deles, a qualquer tempo ou em caso de infração de quaisquer de suas cláusulas, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, desde que aquele que assim o desejar comunique o outro, por escrito, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

8.2. O mencionado prazo de vigência poderá ser prorrogado por no máximo cinco anos, conforme previsto na Lei 8666/93 e suas alterações.

**NONA - DO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO E DO GERENCIAMENTO DO CONVÊNIO**

9.1. O CONVENENTE fará o acompanhamento contínuo da execução deste Convênio, além do exame das despesas com avaliação relativa à aplicação dos recursos de que trata a prestação de contas referida na Cláusula Nona, a fim de verificar a correta aplicação dos recursos e a execução do objeto e o atingimento dos objetivos.

9.2. Os servidores do CONVENENTE ou quem ela indicar e os do sistema de controle interno ao qual se encontra subordinado terão livre acesso a qualquer tempo e lugar, a todos os atos e fatos relacionados direta ou indiretamente com o presente instrumento, quando em missão de fiscalização ou auditoria.

9.3. O gerenciamento do convênio por parte do CONVENENTE ficará a cargo da SME através do NAED/Departamento Pedagógico e da Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios e, por parte da CONVENIADA, a cargo do seu representante legal.





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

**DÉCIMA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

10.1. A CONVENIADA deverá apresentar trimestralmente a prestação de contas do total dos recursos recebidos do CONVENENTE à Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios da SME.

10.2. A prestação de contas será constituída dos seguintes documentos:

10.2.1. Ofício de encaminhamento dirigido ao Ilmo(a). Sr(a). Secretário(a) Municipal de Educação;

10.2.2. Demonstrativo de execução físico-financeira dos recursos repassados, conforme modelo a ser fornecido pela SME;

10.2.3. Parecer do Conselho Fiscal da Entidade sobre a Prestação de Contas

10.2.4. Cópia do extrato bancário da conta corrente específica para movimentação dos recursos e, se for o caso, cópia do extrato de aplicação financeira;

10.2.5. Comprovantes das despesas discriminadas no demonstrativo de execução físico-financeira;

10.2.6. Comprovante de recolhimento de saldo não utilizado, se houver. O comprovante desse recolhimento deverá ser anexado à última prestação de contas na extinção do Convênio;

10.2.7. Comprovante de pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciários de todos os funcionários da Entidade;

10.2.8. Conciliação bancária.

10.3. As despesas serão comprovadas mediante documentos fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, as notas fiscais, os recibos e quaisquer outros documentos



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

comprobatórios ser emitidos dentro da vigência do instrumento e em nome da CONVENIADA, com a identificação do título e número deste Convênio.

10.4. Os comprovantes originais de despesas deverão ser mantidos em arquivos à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de dez anos, contados a partir da celebração do presente instrumento.

10.5. A inadimplência ou irregularidade na prestação de contas inabilita a CONVENIADA a participar de novos convênios, acordos ou ajustes com a Administração Pública e a impede de receber recursos públicos.

**DÉCIMA PRIMEIRA - DAS IRREGULARIDADES E SANÇÕES APLICÁVEIS**

11.1. O não cumprimento das cláusulas deste Convênio, bem como a não execução total ou parcial do Plano de Trabalho aprovado, são irregularidades que resultam na aplicação das sanções descritas na cláusula 11.3 do presente instrumento, sem prejuízo da mencionada na cláusula 10.5, observando-se previamente o devido processo legal (observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa).

11.2. As irregularidades constatadas serão relatadas, documentadas e encaminhadas à SME, ou por meio do Núcleo de Ação Educativa Descentralizada – NAED, quando se tratar de aspectos pedagógicos e legislação educacional, ou pela Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios, quando se tratar de aspectos financeiros, que, por sua vez, notificará a CONVENIADA para ciência e apresentação de eventuais justificativas no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis a partir da data do recebimento da mencionada notificação.

11.3. Se não apresentadas no prazo ou, se as justificativas forem rejeitadas por decisão fundamentada a ser proferida pelo CONVENENTE, através da SME, aplicar-se-ão as seguintes sanções:

11.3.1. Suspensão e/ou redução do repasse de recursos;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

---

11.3.2. Denúncia do Convênio.

11.4. O repasse de recursos será suspenso e/ou reduzido nos seguintes casos:

11.4.1. Não apresentação da prestação de contas no prazo estabelecido neste Instrumento;

11.4.2. Rejeição da prestação de contas; e/ou

11.4.3. Utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para execução, comprovada por análise documental e/ou fiscalização.

11.5. O presente Convênio terá a duração indicada na cláusula oitava, podendo ser denunciado a qualquer tempo por não cumprimento de suas cláusulas.

11.6. A cópia da notificação de ocorrência de irregularidades, devidamente assinada pelos partícipes, da justificativa e da decisão proferida pela SME integrarão o protocolado administrativo identificado no preâmbulo do presente Convênio.

**DÉCIMA SEGUNDA - DOS BENS REMANESCENTES**

12.1. Os bens de natureza permanente remanescentes na data da conclusão ou extinção do presente Convênio e que, em razão deste, tenham sido adquiridos ou produzidos com os recursos transferidos, serão de propriedade do CONVENENTE e para ela deverão ser entregues no prazo máximo de dez dias da conclusão ou extinção, a serem remanejados nos termos da cláusula 3.1.24 e 3.1.24.1.

**DÉCIMA TERCEIRA - DA DENÚNCIA**

13.1. O presente Convênio poderá ser denunciado pelos partícipes, com antecedência de, no mínimo, 90 (noventa) dias, ficando os partícipes responsáveis pelas obrigações decorrentes



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

do tempo de vigência e creditando-se-lhes igualmente os benefícios adquiridos no mesmo período.

13.2. O inadimplemento de quaisquer cláusulas deste instrumento, a utilização de recursos em desacordo com o Plano de Trabalho, a falta de apresentação da prestação de contas no prazo estabelecido, ensejará sua Denúncia, sem prejuízo das sanções acima referidas, oficiando-se, ainda, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para providências.

13.2.1. A denúncia nas hipóteses acima descritas somente se operará quando já houver ocorrido a suspensão dos recursos, nos termos da cláusula décima primeira, sem que o fato ensejador da suspensão tenha sido regularizado.

**DÉCIMA TERCEIRA - DA MODIFICAÇÃO**

13.1. Excepcionalmente, admitir-se-á a modificação da programação de execução do Convênio, a qual será previamente apreciada, ficando a critério do CONVENENTE a sua aprovação.

13.2. É vedada a alteração, ainda que parcial, do objeto deste Convênio.

**DÉCIMA QUARTA - DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

14.1. Aplica-se, no que couber, a este Convênio e nos casos omissos, o disposto na Lei Federal n.º 8.666/93 e suas alterações, bem como a Lei Municipal n.º 12.884/07, regulamentada pelo Decretos Municipais n.º 15.947/07 e 17.523/12.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

**DÉCIMA QUINTA - DO FORO**

15.1. As partes elegem o foro da Comarca de Campinas para dirimir quaisquer questões oriundas deste Termo, com renúncia de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E por estarem certas e ajustadas, firmam o presente em 03 (três) vias de igual teor e forma.

Campinas, 01 de fevereiro 2013.

  
**MICHEL ABRÃO FERREIRA**  
Secretário Municipal de Chefia de Gabinete do Prefeito

  
**MARIO ORLANDO GALVES DE CARVALHO**  
Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos

  
**SOLANGE VILLON KOHN PELICER**  
Secretária Municipal de Educação

*Solange Villon Kohn Pelicer*  
RG 5.390.994-X  
Secretária Municipal de Educação

  
**ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRINHOS**

Presidente: Sebastião dos Santos Maciel  
RG: 36.671.354-1  
CPF: 396.483.629-04



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

**TERMO DE CIÊNCIA E NOTIFICAÇÃO AO TCESP**

**Processo Administrativo nº** 13/10/02829

**Interessado:** Secretaria Municipal de Educação

**Convenente:** Município de Campinas

**Conveniada:** Associação Educacional Brasileirinhos

**Termo de Convênio nº** 53/13

**Objeto:** Execução de programas complementares de Educação Infantil

Na qualidade de CONVENENTE e CONVENIADA, respectivamente, do Termo Contratual acima identificado e, cientes do seu encaminhamento ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, para fins de instrução e julgamento, damos-nos por CIENTES e NOTIFICADOS para acompanhar todos os atos da tramitação processual, até julgamento final a sua publicação e, se for o caso e de nosso interesse, para, nos prazos e nas formas legais e regimentais, exercer o direito da defesa, interpor recursos e o mais que couber.

Outrossim, declaramos estar cientes, doravante, de que todos os despachos e decisões que vierem a ser tomados, relativamente ao aludido processo, serão publicados no Diário Oficial do Estado, Caderno do Poder Legislativo, parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de conformidade com o artigo 90 da Lei Complementar n.º 709, de 14 de janeiro de 1993, iniciando-se a partir de então, a contagem dos prazos processuais.

Campinas, 01 de fevereiro 2013.

  
**MICHEL ABRÃO FERREIRA**

Secretário Municipal de Chefia de Gabinete do Prefeito

  
**MÁRIO ORLANDO GALVES DE CARVALHO**

Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos

  
**SOLANGE VILLON KOHN PELICER**

Secretária Municipal de Educação

Solange Villon Kohn Pelicer  
RG 5.390.994-X  
Secretária Municipal de Educação

  
**ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRINHOS**

Presidente: Sebastião dos Santos Maciel

RG: 36.671.354-1

CPF: 396.483.629-04



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

Campinas, 01 de fevereiro de 2.013.

Ofício nº 79/2013

Assunto: Cumprimento ao disposto no artigo 116, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93

Ao Presidente da Câmara Municipal de Campinas

**CÓPIA**

Na qualidade de Convenente/Partícipe do ajuste abaixo identificado, a Municipalidade de Campinas/SP, em cumprimento ao disposto no artigo 116, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93, c.c o artigo 35, inciso IX, das Instruções Normativas nº 02/2008 do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e ao deliberado pelo Ilmo. Sr. Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos junto ao Protocolado nº 12/10/00686, que atribuiu a este Departamento a função de certificá-los, vem respeitosamente comunicar a celebração do referido Termo de Convênio/Ajuste/Parceria/Cooperação e/ou respectivo Aditamento, conforme cópia do extrato em anexo:

Processo Administrativo nº 13/10/02829

Interessado: Secretaria Municipal de Educação

Convenente: Município de Campinas

Conveniada: Associação Educacional Brasileirinhos

Termo de Convênio nº 53/13

Objeto: Execução de programas complementares de Educação Infantil

**ANA PAULA LEOPARDI MELLO BACCHI BERENGUEL**

Diretora do Departamento de Assessoria Jurídica  
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos

**À CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS**

**Ilmo. Presidente**

**Sr. Vereador Campos Filho**