



PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E AS MANIPULAÇÕES DO CENSO ESCOLAR PARA RECEBIMENTO DO FUNDEB¹

Beatriz Aparecida da Costa
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Brasil
E-mail: beatriz_ap_costa@hotmail.com

Trabalho de natureza teórica

Resumo: A parceria público-privada na área educacional atualmente vem se tornando visível aos olhos até mesmos dos menos atenciosos. Na educação infantil, o convênio entre instituições de educação infantil sem finalidade lucrativa e o poder público acontece a muitas décadas, já a compra de vagas em creche particulares, ou seja, com finalidade lucrativa, pelo poder público é relativamente recente. Em pesquisa de trabalho de conclusão de curso e dissertação de mestrado a respeito de parcerias público-privadas, um item vem se mostrando digno de atenção: a questão de como vem sendo cadastrados no censo escolar, os alunos matriculados em instituições privadas com ou sem finalidade lucrativa parceiras do poder público municipal. Com isso, neste artigo buscamos explicar sobre tal problemática. Ambos os estudos foram realizados dentro do GREPPE – Grupo de Estudos e Pesquisas em Política educacional, sendo finalizados nos anos de 2012 e 2014, utilizando a abordagem qualitativa. Temos que municípios vêm cadastrando suas matrículas conveniadas ou concessionárias de forma tendenciosa no censo escolar, o que daria margem para questionamento de irregularidade diante das normas de recebimento de recursos advindos do Fundeb.

Palavras-chave: Políticas públicas. Censo escolar. Educação infantil. Parceria público-privada. Fundeb.

Introdução

Atualmente, podemos dizer que diversas modalidades de parcerias vêm sendo constituídas no âmbito educacional (ADRIÃO *et al.*, 2009). Em específico, na educação infantil, tais parcerias dão-se envolvendo o subsídio do poder público à instituições privadas – incluindo o terceiro setor e o setor privado *stricto sensu* - que atendem uma demanda reprimida de alunos que o município não abrange. E as administrações municipais por sua vez têm optado por apelar à instituições privadas com o intuito de dividir com elas a responsabilidade frente à demanda educacional crescente (DOMICIANO, ADRIÃO, 2006).

Segundo Kuhlmann (1988) as parcerias público-privadas na educação infantil já se concretizavam desde a década de 1970, o que nos possibilita

¹ Agência financiadora: CAPES.

afirmar que parcerias estabelecidas entre o público e o privado para a oferta de educação infantil, são tradicionais. Sendo que, o atendimento ofertado pela sociedade às crianças que frequentavam as creches filantrópicas, assistencialista, baseava-se em uma proposta de baixa qualidade, para as crianças pobres das mães que precisavam trabalhar. Tais serviços prestados as crianças, eram caracterizados até quase o final da década de 1980, como uma ajuda aos necessitados e não como um direito educacional.

Só em 1988, com a promulgação da Constituição Federal brasileira, é que o atendimento a criança de zero a seis anos foi concebido como parte do sistema educacional, o que trouxe avanços ao institucionalizar como dever do Estado, por meio da responsabilidade dos municípios, o atendimento pré-escolar. Para Cury (1998) a CF/88 trouxe em seu escopo legal algo que já possuía relevância e reivindicações pelos movimentos da sociedade, legitimando a importância da Educação Infantil no cenário político e social da época.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao município a responsabilidade pela oferta da educação infantil, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. Para Domiciano (2009, p.51):

[...] o texto constitucional elevou também o *status* desta etapa da educação básica no que diz respeito ao seu financiamento, ao permitir que sua manutenção e desenvolvimento fossem incluídos nas receitas de impostos constitucionalmente vinculados para educação (Art.212).

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB vem colocar a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, estabelecendo o prazo de três anos para que todas as creches e pré-escolas sejam integradas ao sistema de ensino correspondente. O que representa um grande avanço para a Educação Infantil, que deixa de ter caráter assistencial, passando o âmbito educacional.

No entanto, o primeiro Fundo contábil que subvinculou recursos atrelados a área educacional criado pela Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de



Valorização do Magistério - Fundef, não acompanhou os largos avanços postos pela LDB/1996 e pela CF/1988 no que tange a educação infantil. Pois, priorizou a vinculação de verbas para o ensino fundamental, não destinando recursos para a educação infantil e outras etapas de ensino (BORGHI, 2002; JESUS, 2008).

Segundo Guimarães e Pinto (2001, p. 97), por influência do Fundef, na prática, os recursos que eram “[...] aplicados na educação infantil, aparentemente, foram carreados, por municípios e Estados, para o ensino fundamental, levando ao quadro de estagnação de oferta de vagas” na educação infantil.

Dessa forma, de acordo com Arelaro (2008), Borghi (2002), Pinto (2000), o Fundo acabou provocando um desestímulo no financiamento de projetos envolvendo a Educação Infantil, a Educação Especial, a Educação de Jovens e Adultos e no Ensino Médio. Temos então, que as normas e diretrizes legais que envolviam a educação infantil encontravam obstáculos financeiros pela redução de recursos disponível para esta modalidade de ensino, sendo que o ente federativo responsável por esse nível educacional é o que recebe a menor quantidade de impostos e sem auxílio dos outros entes encontrava dificuldade para a execução plena da educação infantil (CAMPOS, FÜLLGRAF, WIGGERS, 2006).

Borghi (2000), ressalta que em decorrência das políticas implementadas pelo Fundef, houve uma acelerada busca por parte do poder público municipal por municipalizar a rede de educação fundamental, que antes estava principalmente sob o poder do Estado. O que contribuiu para que o atendimento da educação infantil, que já era responsabilidade do município, fosse deixado para segundo plano, reforçando assim as tradicionais parcerias praticadas no âmbito do atendimento infantil com instituições privadas (ADRIÃO et al., 2009).

Em substituição ao Fundef, que teve o prazo de validade expirado em dezembro de 2006, instituiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNBEB – em 2007 regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Da mesma



forma que o fundo anterior, o Fundeb possui natureza contábil, instituído em cada unidade da federação, mas com uma duração ampliada, de 14 anos. Ele, por sua vez, abrangeu além do Ensino Fundamental, a Educação Infantil, a Educação Especial, a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Médio em sua destinação de recursos.

No que diz respeito a educação infantil, o Fundeb, ao mesmo tempo em que prevê recursos específicos para esta nível de ensino, permite o repasse de recursos a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, para o atendimento de alunos de 0 a 3 anos, por tempo indeterminado, e para a faixa etária da pré-escola (4 a 5 anos), até 2010 e de 2013 a 2016².

Este ponto é ressaltado por Arelaro (2008) quando ela resalta que um aspecto que

[...] não pode ser desconsiderado é a autorização de financiamento do setor privado com recursos públicos que a regulamentação do Fundo permitiu em várias modalidades de ensino, admitindo a inclusão, no cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil dos municípios, oferecidas em creches para crianças até 3 anos de idade, as realizadas pelas instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que conveniadas com o Poder Público (ARELARO, 2008).

Para Pinto (2007, p. 888), a permissão de repasse de recursos públicos para instituições privadas, mesmo que sem finalidade lucrativa de educação infantil, “representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas”.

Jesus (2008, p.291) ainda salienta que “Para a educação infantil, a principal questão reside no fato de que ela foi incluída na política de financiamento da educação básica. Entretanto, os recursos destinados mostram-se insuficientes”.

² A redação original da lei permitiu a contabilização dos alunos matriculados na pré-escola em instituições conveniadas até o ano 2010, sendo que, em 2013, por meio da Medida Provisória número 606, admite-se novamente essa subvenção com prazo limite para 31 de dezembro de 2016.

O ponto ressaltado por Arelaro (2008) e Jesus (2008), ressaltado nos parágrafos anteriores é atenuado pelo fato de que o valor de repasse do Fundeb para instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público é menor que o valor definido ao atendimento direto³ em instituições públicas. Pinto (2000) e Guimarães e Pinto (2001) salientam que uma boa educação tem custos e que eles não são baixos; dessa forma, quanto menor o valor disponível, mais difícil é a oferta de uma educação de qualidade.

Resumindo processo de financiamento da educação infantil no Fundef e no Fundeb, temos primeiramente com o Fundef a municipalização do ensino fundamental, que acentuou as históricas parcerias na educação infantil (ADRIÃO et. al., 2009). Após, com o Fundeb destinou-se recursos para a educação infantil, mas como ressaltado por Jesus (2008) recursos insuficientes, sendo autorizado o repasse de recursos para instituições privadas sem finalidade lucrativa com o poder público, o que por sua vez incentivou a “privatização de serviços sociais e/ou à participação do terceiro setor na assunção de responsabilidades sociais” e o aumento no número de parcerias realizadas entre o poder público e a iniciativa privada no âmbito da Educação Infantil (BORGHI, 2014 p. 134).

Essa questão é particularmente importante, se considerarmos que as justificativas atuais em defesa da privatização referem-se à maior eficiência do setor privado em relação ao público (BORGHI et al., 2012), mas ao mesmo tempo encontramos nas pesquisas como as de Bento e Meneghel (2003) em Blumenau – Santa Catarina, Susin (2008) em Porto Alegre – Rio grande do Sul, Costa (2005) Rio de Janeiro, Domiciniano (2009) – Em Piracicaba – São Paulo, Costa (2014) – Araras – São Paulo, Oliveira (2013) Limeira – São Paulo, relatos de cenários de precariedade estrutural, material, pedagógica, e de condições de trabalho, nas instituições privadas com e sem finalidade lucrativa

³ Chamamos, neste trabalho, de atendimento direto, assim como Ramos (2003), aquele que é ofertado pelo poder público municipal em sua rede, sendo que o poder público assume seus custos, gestão de recursos materiais e humanos de forma integral, além de ser gerida e operada por funcionários públicos municipais. O atendimento conveniado é realizado por meio de uma parceria entre o poder público e o poder privado sem fins lucrativos, em que o poder público realiza subvenção ao poder privado para que este custeie seus gastos com profissionais, alimentação e manutenção (RAMOS, 2003, p. 43).



parcerias do poder público para o atendimento da primeira etapa de educação básica. Assim como retrata Costa (2005, p.24), em sua pesquisa

Se há uma característica distinta deste programa além de seu baixo custo, é a qualidade dos serviços que presta, a precariedade das instalações que utiliza, configurando-se como um atendimento de segunda classe.

É essencial ressaltar que todas as legislações, normatizações e práticas descritas envolvendo a educação, são decorrentes de uma vertente política mais ampla implementada no Brasil a partir da década de 1990, reforçado e substanciado pelo documento elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” – PDRAE de 1995 (BRASIL, 1995).

O PDRAE e o movimento neoliberal de que ele advém, declaram haver uma crise no âmbito do Estado e que ele precisa se reformular. Tal reforma, no cenário político brasileiro, teria o objetivo promulgado de o Estado deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 4).

Entretanto, Peroni (2003, p. 69) propõe que essas estratégias, na realidade, buscam a descentralização das atividades do Estado, tentando “retirar responsabilidades do Estado, o qual quer transferir para a sociedade, tarefas que eram suas, no que se refere às políticas públicas e, principalmente às políticas sociais”. Incentivando, assim, a criação de espaços públicos-não-estatais e a constituição de parcerias entre as esferas pública e privada.

Sua reforma utilizar-se-ia principalmente três estratégias: públicização, privatização e terceirização, as duas últimas são descritas da seguinte forma por Adrião e Peroni (2005, p. 144 e 145):

Por privatização, o documento [PDRAE] entende como transferência, para a iniciativa privada, da propriedade de dado setor, com vistas a transformá-lo em uma instituição de e para o mercado. A terceirização, conforme Pereira (1997) corresponderia ao processo de transferência, para o setor privado, de serviços caracterizados como auxiliares ou de

apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado.

No âmbito da educação e da área social, em geral, o instrumento utilizado seria a publicização. Assim como definida no Plano:

[...] a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 13).

Entretanto a partir da visão ampla de privatização tratada por Di Pietro (2011, p. 08), a publicização nada mais é do que uma privatização. Pois, para ela privatização em sentido amplo é dado da seguinte forma: são todas as ações que procuram “reduzir a atuação estatal e prestigiar a iniciativa privada, liberdade de competição e os modos privados de gestão das atividades sociais e das atividades econômicas a cargo do Estado”.

Com relação a reforma do Estado e os incentivos legais dados aos municípios para o fortalecimento e realização de parcerias público-privadas envolvendo a educação infantil Borghi et. al. (2014) ressalta que:

Tal cenário foi exaustivamente tratado por pesquisas do grupo de autores Peroni (2003), Moraes (2002), Gentili, (2008), Freitas (2004), entre tantos outros. Dado o objeto aqui destacado, indicamos a relação direta entre a reforma na gestão pública de natureza gerencial induzida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a partir de 1995, e o aumento das parcerias entre as esferas pública e privada para a oferta de vagas na Educação Infantil. Em síntese, concordamos com Peroni, Oliveira e Fernandes (2008) quando afirmam que as novas fronteiras entre o público e o privado devem ser pensadas como parte da redefinição do papel do Estado no contexto do neoliberalismo.

Entretanto, ressaltamos assim como Borghi (2009) que há uma diferença entre a trajetória histórica das parcerias público-privadas na educação infantil de primeiro ciclo no Brasil e o atual processo privatizante e precarizante do cenário atual. Onde os convênios/parcerias realizados no âmbito público-privado constituam-se como uma construção cultural e histórica ligada ao



assistencialismo e a ausência histórica do Estado que deu espaço a proliferação dos convênios, porém defendemos e o momento atual, há uma efetiva política de responsabilização da esfera privada pela oferta de educação infantil, a partir da subvenção pública não só às instituições sem fins lucrativos, mas também às instituições privadas com finalidade lucrativa.

A vinculação das matrículas no Censo Escolar

No que concerne a contabilização das matrículas que receberão recursos do Fundeb, utiliza-se como base a declaração anual dos municípios no censo escolar do ano anterior. Assim, se o município por alguma razão vincula suas matrículas de forma equivocada no censo escolar, isso irá interferir na arrecadação de recursos do Fundeb.

É especificamente sobre a contabilização no censo escolar das matrículas advindas de parceria público-privada na educação infantil, que nos propomos a discutir e trazer dados de pesquisas empíricas desenvolvidas por nós até o momento.

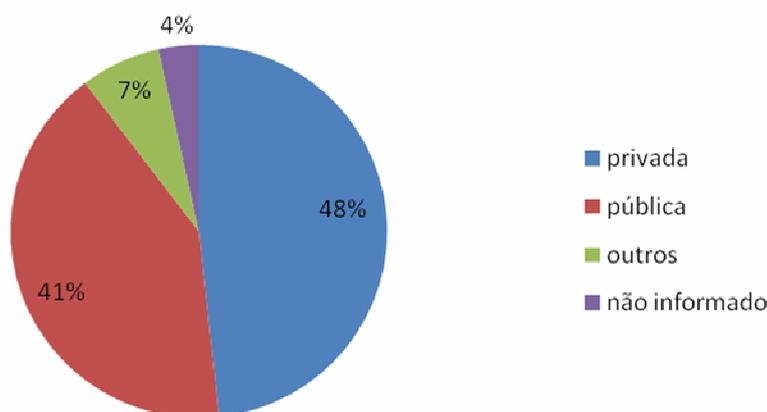
Primeiramente temos a pesquisa realizada no ano de 2012, como trabalho de conclusão de curso, com o objetivo de estudar as parcerias entre municípios pequenos paulistas e instituições privadas para a oferta de educação infantil. A mesma integrou o estudo coordenado por Borghi et. al. (2009) que teve por objetivo analisar os arranjos institucionais entre o público e o privado para a oferta da educação infantil em 119 municípios paulistas que em pesquisa anterior (ADRIÃO *et al.*, 2009) haviam declarado possuir convênios. Fizeram parte do trabalho 28 municípios paulistas de pequeno porte com atendimento conveniado.

Tratou-se de uma pesquisa qualitativa que analisou diversos pontos da relação público-privada dos municípios estudado. Para este artigo buscou-se tratar, dentre outras questões, sobre a caracterização das matrículas conveniadas no censo escolar. Os dados correspondem ao ano de 2011 e foram recolhidos a partir de contato telefônico com os Dirigentes das Secretárias Municipais de Educação locais.

O gráfico a seguir, representa como as matrículas na educação infantil conveniadas com o poder público eram incluídas no censo escolar até o ano de 2011 pelos 28 municípios estudados.

Gráfico 1 - Matrículas conveniadas elencadas no censo escolar.

Matrículas no censo escolar



O gráfico nos permite afirmar que 48% dos municípios estudados cadastram os alunos que frequentam as instituições de educação infantil parceiras, como aluno de creche privada do município. Já 41% dos municípios estudados cadastram os alunos da creche privada conveniada com o poder público, no censo escolar, como vagas pertencentes a rede pública municipal.

Dos 7%, ou seja, 2 municípios, demarcados como “outros” no gráfico, 1 declarou somente repassar alimentação à instituição privada, desta forma não interfere no cadastramento do censo escolar, e o outro município restante, declarou não cadastrar no censo escolar os alunos atendidos pela instituição conveniada.

Por fim, 4% dos municípios não souberam informar como é feito o cadastramento dos alunos matriculados na instituição privada conveniada com o poder público, no censo escolar.

Um dado alarmante do gráfico 1 é o fato de que 41% dos municípios cadastram suas matrículas em estabelecimentos privados sem fins lucrativos conveniadas, como vagas públicas, o que pode ser considerado um vinculação



inadequada de tais matrículas, pois há no censo escolar, a possibilidade de atrelamento das matrículas como privadas sem finalidade lucrativa conveniadas com o poder público.

Como ressaltado anteriormente, os dados cadastrados inadequadamente no censo escolar levam a uma alteração no repasse dos recursos públicos do Fundeb para os municípios. Sendo que, o valor de ponderação para matrículas públicas e conveniadas são diferentes, estabelecidos da seguinte forma:

I - creche em tempo integral:

a) pública: 1,10;

b) conveniada: 0,95;

(BRASIL, 2009, p.22)

Assim, percebemos que os municípios ao cadastrarem as matrículas advindas de parceria público-privadas como públicas, vêm encontrando subterfúgios para se elevar o valor de ponderação do Fundeb em relação as suas matrículas, o que resulta em valores reais maiores de recursos recebidos pelo município do Fundeb.

Lembramos ainda, que em 2011/2012 e a partir de 2017, foi proibido que recursos do Fundeb fossem repassados para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, para oferta de vagas para alunos em pré-escolas. Sendo que, com o cadastramento no censo escolar destas matrículas advindas de instituições privadas sem fins lucrativos, como matrículas públicas, as matrículas da pré-escola conveniada, continuarão sendo contabilizado no repasse do recurso do Fundeb. Assim como constatado na pesquisa de Domiciano (2009) os municípios vêm encontrando estratégias para captar maior *per capita* do Fundo.

Em 2014, em continuidade ao estudo de conclusão de curso acima apresentada, foi realizado uma pesquisa de mestrado, de caráter qualitativo em um município de médio porte do interior do estado de São Paulo. Estudou-se o Programa Pró-Creche, que se apresenta como uma parceria entre o poder público municipal e escolas particulares lucrativas de educação infantil. O



município compra vagas das escolas particulares para alunos de 0 a 3 anos que não a encontram na rede municipal. Este programa é regido pela lei municipal nº 4.269 de 30 de julho de 2009, que institui o programa de auxílio-creche às crianças não atendidas na rede municipal de ensino (creches) de Araras. Para regular a parceria o município utiliza do Termo de Concessão.

A justificativa promulgada para a efetivação do programa se refere a desproporcionalidade do número de vagas em creche que a prefeitura oferecia à população, em comparação com o número de habitantes do município.

Desde 2009, ano de início do Programa, o número de vagas ofertada através da parceria aumentou 90%, saindo de 400 vagas ofertadas em 2009, para 760 em 2013, ano de término de coleta de dados da pesquisa. Enquanto o número de matrículas na rede municipal de ensino aumentou somente 23% no mesmo período (COSTA, 2014).

De 2011 a 2013 o número de vagas ofertadas pelo município à população foi menor na rede municipal direta em comparação as escolas privadas subvencionadas, demonstrando assim a grande evolução e abrangência que tal Programa vem abarcando no município.

A seguir, dispomos um quadro que demonstra o número de matrículas consideradas no Fundeb para repasse de recursos.

Quadro 1 - Números de matrículas da educação básica, consideradas no Fundeb, baseada no censo do ano anterior.

Ano	Municipal				Conveniado			
	Creche integral	Creche parcial	Pré-escola integral	Pré-escola parcial	Creche integral	Creche parcial	Pré-escola integral	Pré-escola parcial
2007	476,7		1.301,3		Não consta	Não consta	Não consta	Não consta
2008	498,7	460	812,0	1.567,3	-	18,7	-	-
2009	1006	724	665	1.710	-	-	-	-
2010	860	658	775	1.782	62	17	-	-
2011	813	612	717	1.715	62	29	-	-
2012	846	544	723	1.706	295	50	0	0
2013	818	591	708	1.696	571	142	28	112

Fonte: Costa (2014).

Desse quadro, o que nos interessa para análise nesse artigo, é o aumento de número de matrículas em creches conveniadas consideradas para



o repasse do Fundeb. Lembrando que, no art. 8º do capítulo III, que trata da distribuição dos recursos da lei do Fundeb, pode-se ler que:

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder público e que atendam a crianças de quatro e cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 606, de 2013) (BRASIL, 2007, art.8).

Dessa forma, o Fundeb admite que seus recursos sejam destinados a instituições que atendam a alunos de 0 a 3 anos (sem prazo de término) e de 4 a 5 anos (de 2013 a 2016), sem finalidade lucrativa, parceiras do poder público. Entretanto, se tais parceiras objetivarem ao lucro com sua atuação, não é possível, para o poder público, obter recursos do Fundeb para a parceria.

No município, há um convênio com uma associação comunitária, chamada “Associação das Damas de Caridade São Vicente de Paula”, que atende a cerca de 80 crianças de 0 a 3 anos em período integral, e é conveniada com a SME, desde 2009. Importa ressaltar que esse convênio não faz parte do Programa Pró-Creche do município. Com esse convênio, de 2010 a 2013, o Fundeb repassou recursos para suas matrículas. Entretanto percebemos que, segundo o quadro nos anos de 2012 e 2013, há um acréscimo no número de matrículas em creches conveniadas com a SME, porém a Associação das Damas de Caridade não ampliou seu convênio ou seu número de atendimentos⁴, e não houve novos convênios no município com

⁴ Mantendo-se o número de 80 crianças atendidas na Associação Damas da Caridade, o aumento no número de matrículas em creche conveniadas com a SME segundo o quadro, no ano de 2012 foi de 265 e, em 2013, foi de 633, em comparação aos anos de 2010 e 2011.



creches sem fins lucrativos, de acordo com informações da SME e da própria instituição (COSTA, 2014).

Como supracitado, o Fundeb voltou a autorizar que, de 2013 a 2016, matrículas na educação infantil de 4 a 5 anos, em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público. Como podemos perceber no gráfico, o município de Araras já faz uso dessa autorização e, em 2013, 140 novas matrículas foram incluídas no Fundeb nessa modalidade. Porém, assim como aconteceu com a creche, não houve novos convênios no município, mas uma ampliação do Programa Pró-Crerche com instituições lucrativas. Revelando, portanto, uma incoerência no número de matrículas elencadas no censo escolar e conseqüentemente uma distorcida vinculação de matrículas que recebem recursos públicos advindos do Fundeb.

No quadro abaixo apresentamos as instituições de educação infantil Ararense consideradas, pelo Fundeb, como conveniadas com o poder público do ano de 2010 a 2013.

Quadro 2 - Instituições de educação infantil conveniadas e alunos considerados na distribuição de recursos do Fundeb no município de Araras.

Entidade	Segmento de ensino	Nº de alunos	Categoria	Conveniada
2010				
Associação Damas de Caridade São Vicente De Paulo	Creche em tempo integral - conveniada	62	Comunitária	Municipal
Instituto Nossa Senhora Auxiliadora	Creche em tempo parcial - conveniada	17	Filantrópica	Municipal
2011				
Associação Damas de Caridade São Vicente De Paulo	Creche em tempo integral - conveniada	62	Comunitária	Municipal
Centro Estim Reab Educ Neuro José Canzi Junior	Educação especial conveniada - pré-escola	3	Comunitária	Estadual e municipal
Instituto Nossa Senhora Auxiliadora	Creche em tempo parcial - conveniada	29	Filantrópica	Municipal
2012				
Escola de Educação Infantil Cata-Vento	Creche tempo integral - conveniada	58	Comunitária	Municipal
Escola de Educação Infantil Cata-Vento	Creche tempo parcial - conveniada	28	Comunitária	Municipal
Escola de Educação Infantil Cata-Vento	Pré-escola tempo parcial - conveniada	05	Comunitária	Municipal
Associação Damas de	Creche em tempo	58	Comunitária	Municipal



Caridade São Vicente De Paulo	integral - conveniada			
Associação Damas de Caridade São Vicente De Paulo	Pré-escola em tempo integral - conveniada	29	Comunitária	Municipal
Colégio Dentinho	Creche tempo integral - conveniada	111	Comunitária	Municipal
Colégio Dentinho	Creche tempo parcial - conveniada	22	Comunitária	Municipal
Colégio Dentinho	Pré-escola tempo parcial - conveniada	44	Comunitária	Municipal
Escola Infantil Primeiros Passos	Creche tempo integral - conveniada	68	Comunitária	Municipal
2013				
Escola de Educação Infantil Cata-Vento	Creche tempo integral - conveniada	74	Comunitária	Municipal
Escola de Educação Infantil Cata-Vento	Creche tempo parcial - conveniada	57	Comunitária	Municipal
Escola de Educação Infantil Cata-Vento	Pré-escola tempo parcial - conveniada	07	Comunitária	Municipal
Associação Damas de Caridade São Vicente De Paulo	Creche em tempo integral - conveniada	70	Comunitária	Municipal
Associação Damas de Caridade São Vicente De Paulo	Pré-escola em tempo integral - conveniada	17	Comunitária	Municipal
Colégio Dentinho	Creche tempo integral - conveniada	102	Comunitária	Municipal
Colégio Dentinho	Creche tempo parcial - conveniada	23	Comunitária	Municipal
Colégio Dentinho	Pré-escola tempo parcial - conveniada	38	Comunitária	Municipal
Escola de Educação Infantil Elefantinho Azul	Creche tempo integral - conveniada	142	Comunitária	Municipal
Escola de Educação Infantil Elefantinho Azul	Pré-escola tempo integral - conveniada	4	Comunitária	Municipal
Instituto Nossa Senhora Auxiliadora	Creche em tempo parcial - conveniada	62	Filantrópica	Estadual e municipal
Instituto Nossa Senhora Auxiliadora	Pré-escola em tempo parcial - conveniada	67	Filantrópica	Estadual e municipal
Escola Infantil Primeiros Passos	Creche Tempo Integral - Conveniada	73	Comunitária	Municipal
Berçário e Escola Infantil Turminha do Vaga-Lume	Creche Tempo Integral - Conveniada	110	Comunitária	Municipal
Berçário e Escola Infantil Turminha do Vaga-Lume	Pré-Escola Tempo Integral - Conveniada	7	Comunitária	Municipal

Fonte: Costa, (2014).

Um fato importante demonstrado no quadro 2, que explica o aumento no número de matrículas conveniadas com o poder público municipal consideradas no Fundeb salientadas no quadro 1, é que, a partir de 2012, escolas de educação infantil particulares concessionárias do Programa Pró-



Creche começaram a ser elencadas no censo escolar como escolas de educação infantil comunitárias conveniadas com a prefeitura. Nossa hipótese é que assim, as vagas compradas pelo Poder Público das instituições particulares começaram a ser contabilizadas no Fundeb e, ele, por sua vez, passou a subvincular recursos para essas matrículas.

No ano de 2012, das 8 escolas particulares concessionárias do Programa Pró-Creche, 3 foram elencadas no censo escolar como escolas de educação infantil comunitárias conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação - Escola de Educação Infantil Cata-Vento, Colégio Dentinho, Escola Infantil Primeiros Passos. No ano de 2013, esse número aumentou de 3 para 5 escolas, mantendo-se o mesmo número de escolas parceiras do Programa Pró-Creche - Escola de Educação Infantil Cata-Vento, Colégio Dentinho, Escola Infantil Primeiros Passos, Escola de Educação Infantil Elefantinho Azul, Berçário e Escola Infantil Turminha do Vaga-Lume.

Fenômeno similar foi encontrado na pesquisa de Domiciano (2009, p.167) que ressalta, que o município utilizou a estratégia

[...] de 'transformar' matrículas privadas do Programa em públicas, dada as novas condições trazidas pela implantação do Fundeb que subsidia toda a educação básica e, inclusive, as escolas conveniadas. No entanto, conforme já discutido, o repasse do fundo não é permitido aos estabelecimentos privados em sentido estrito, em sendo assim, os municípios adotam estratégias como a aqui exemplificada para se 'habilitarem' a obter maiores aportes financeiros (DOMICIANO, 2009, p.167).

A Secretaria Municipal de Educação, ao ser questionada sobre a vinculação das escolas particulares concessionárias do Programa Pró-Creche, no censo escolar, como escolas privadas, sem finalidade lucrativa de caráter comunitário, conveniada com o poder público, respondeu que estava averiguando tal informação, que não saberia informar o motivo da vinculação e que voltaria a contatar a pesquisadora quando obtivessem uma resposta. De todo modo, até a elaboração da última escrita da dissertação que esse artigo é resultante, a SME não entrou em contato com a pesquisadora, nem respondeu as tentativas de esclarecimentos. Assim, como em outros estudos (OLIVEIRA,



2013), pesquisadores encontram dificuldade de adquirir informações sobre os dados públicos, em especial, dados referentes às contas públicas e à origem de recursos.

Algumas considerações e encaminhamentos

Pesquisas de Oliveira (2010), Casagrande (2012), Domiciano (2009), Borghi *et al.* (2014), envolvendo parcerias público-privadas na educação infantil demonstram que municípios vêm vinculando vagas advindas de parceria público-privada com instituições com ou sem finalidade lucrativa como matrículas públicas, e como privadas sem finalidade lucrativa, reafirmando os dados aqui demonstrados e sinalizando que tal fenômeno não é algo isolado, mas subterfúgios usualmente utilizados por diversos municípios do estado de São Paulo em busca de arrecadar maiores aportes financeiros.

Cada vez mais, o poder público abre suas portas para que a iniciativa privada entre e tome conta do espaço público, obtendo lucros financeiros sobre os impostos recolhidos dos contribuintes e poder de decisão, alavancando, apoiando e incentivando assim as bases capitalistas (MORAES, 2002). Inserido, assim uma lógica de privatização na área educacional de nosso país.

No primeiro caso apresentado neste trabalho, a utilização de subterfúgios para arrecadação de maiores recursos subvinculados a educação através do Fundeb, pode estar sendo viabilizado por duas estratégias distintas: primeiramente o valor de ponderação do Fundeb é maior para creches públicas do que para creches privadas sem finalidade lucrativa, e em segundo lugar o fato das matrículas de pré-escola em instituições privadas conveniadas com o poder público a partir de 2016 não poderem ser contempladas com recursos do fundeb, sendo que se elas forem cadastradas como públicas haveria continuidade de repasse. Apresentando assim, em ambas estratégias, inadequação a legislação do Fundeb para o recolhimento de recursos.

Montaño (2008) ressalta que, compreender as matrículas das instituições privadas como sendo públicas, agrava a perspectiva da democratização do ensino através de uma rede direta. Instituições conveniadas, até mesmo em sua perspectiva histórica, são a materialização de

estratégias de medidas paliativas e emergenciais de curto prazo, até que a municipalidade amplie sua própria rede. Com a vinculação de tais matrículas como públicas, tem-se uma medida que não necessariamente busque evolução no cenário da educação infantil pública de fato, e que não resolvem a situação da oferta de vagas a médio e longo prazo, mas que “reforcem a transposição de uma política paliativa para uma política de conveniamento na área educacional” (BORGHI, 2014) e assim “considerando que nestas instituições devem-se concentrar e esgotar todos os esforços reivindicatórios e as lutas sociais” (MONTAÑO, 2008, p.18).

A vinculação incoerente das matrículas privadas no censo escolar, faz com que recursos públicos advindos do Fundeb financiem instituições que não abrangem a objetividade do Fundo. Que é o que acontece no segundo caso demonstrado nesta pesquisa – Programa Pró-Creche, onde instituições privadas lucrativas são cadastradas no censo escolar como instituições comunitárias, para assim estarem aptas a receber recursos advindos do Fundeb.

Desta forma, vemos que tais recursos não são destinados a educação pública de qualidade que garante a verdadeira democratização do ensino, mas são dedicados a instituições privadas que apresentam em muitos casos condições precárias de atendimento aos alunos.

Pesquisas sobre as condições de atendimento vem demonstrando uma fragilidade pedagógica, estrutural e formativa das instituições privadas parceiras do poder público (COSTA, 2014; OLIVEIRA, 2013, SUSIN, 2008, DOMICIANO, 2009). Dessa forma, defendemos que os recursos públicos devem ser investidos em escolas públicas, pois é nela que estão garantidos os direitos das crianças à educação e “[...] é nela que devem ser feitos investimentos para sua melhoria. Transferir recursos para a iniciativa privada só piora as escolas públicas” (FREITAS, 2012, p. 386), precariza o atendimento a população e sucateiam os direitos historicam.

Entendemos então, que é a escola pública com atendimento público que tem que se expandir, garantindo, assim, uma verdadeira democratização do ensino e efetivação de direitos.

A partir dos dados apresentado nos questionamos: Quem é o responsável por fiscalizar tais irregularidades no cadastramento do censo? O conselho do Fundeb? O Tribunal de Contas? O Ministério Público? Ou seja, quais são os órgãos que tem propriedade, responsabilidade e poder de fiscalizar tal vinculação inadequada de recursos públicos? Os órgãos competentes estão atentos a tal fenômeno na educação? Há maneiras de sanar tal inconsistência? Se há, quais são elas?

Salientamos que pesquisas envolvendo as informações prestadas pelos municípios ao censo escolar, sua consequencia no repasse do fundeb e a responsabilidade de fiscalização de tais informações que envolvem repasse de recursos públicos são raras e necessitam de maiores encaminhamentos, esclarecimentos e estudos.

Referências

ADRIÃO, T. *et al.* **Estratégias municipais para oferta da educação básica: análise das parcerias público-privado no Estado de São Paulo.** São Paulo: Fapesp, 2009. (Relatório de pesquisa).

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. O atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. In: SILVA, F. C. **O Financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias.** São Paulo: Xamã, 2011. p.19-33.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro.** In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-166.

ARARAS. **Decreto nº 5.678**, de 4 de agosto de 2009. Dispõe sobre a regulamentação do programa auxílio-creche no município de araras e dá outras providências. Araras. **Diário Oficial**, Araras, São Paulo. Publicado em: 4 ago. 2009a. Não paginado.

ARARAS. **Lei nº 4.269**, de 30 de julho de 2009. Institui o programa de auxílio-creche às crianças não atendidas na rede pública municipal de ensino (creches) do município de Araras e dá outras providências. **Diário Oficial**, Araras, São Paulo. Publicado em: 30 jul. 2009b. Não paginado.



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

BENTO, K. L.; MENEGHEL, S. M. **Creches domiciliares como espaço de educação infantil**. s.l., 2003. Trabalho apresentado na 26ª Reunião Anual da ANPED.

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

BORGHI, R. **Oferta Educacional nas creches**: arranjos Institucionais entre o público e o privado. Projeto de Pesquisa. 2009.

BORGHI, R. *et al.* **A oferta educacional da educação infantil**: arranjos institucionais entre o público e o privado. Relatório de pesquisa. UNESP Rio Claro: IB/Depto. Educação/ CNPq, 2012.

BORGHI, R. *et al.* Subsídios públicos para instituições privadas de Educação Infantil – análise de tendências em municípios paulistas. In: SILVA, M. V.; MEDINA, S. **Trabalho docente e políticas educacionais para a educação infantil**: desafios contemporâneos. Editora da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014. p.131-150.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 jun. 2013.

BRASIL. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 27 abr. 2015.

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



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>.

Acesso em: 20 mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

CASAGRANDE, A. L. **As parcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas**. 2012. 199 p. Dissertação de mestrado - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP - Rio Claro, 2012.

CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A Qualidade da Educação Infantil Brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n. 127, jan./abr. 2006, p. 87-128.

COSTA, B. A. **Programa pró-creche e atendimento público municipal: um olhar para as condições da oferta de ensino para a primeira infância**. 2014. Dissertação de mestrado - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP - Rio Claro, 256 p.

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

CURY, C. R. V. A educação infantil como direito. In: **MEC/SEF/DPEF/COEDI**. Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil. Brasília, v. 2, mai.1998, p. 9-15

DOMICIANO, C. **O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?** 226f. Dissertação (Mestrado em Educação), 2009.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 9 set. 2012.

FÜLLGRAF, J. B. G. O lugar da educação infantil na sociedade contemporânea. **Ciências e letras**, Porto Alegre, n. 43, p. 25-40, jan./jun. 2008.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, p. 92–105, dez. 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Ministério da Educação. **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar - 1997/2012**. Brasília. [20-]. Disponível em:



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

KUHLMANN JR, M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergencial de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005, 288p.

MORAES, R. C. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002.

OLIVEIRA, J. S. **O atendimento público e privado concessionário na educação infantil**: um olhar sobre as condições de oferta. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013. 198 f.

PERONI, V. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, Plano, 2000.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 mar. 2011.

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