

A EDUCAÇÃO INFANTIL VIA PROGRAMA BOLSA CRECHE: O CASO DO MUNICÍPIO PAULISTA DE HORTOLÂNDIA¹

Cássia Alessandra Domiciano*

RESUMO: Este artigo apresenta e analisa a expansão da oferta de vagas na educação infantil via programa Bolsa Creche. O programa citado é um mecanismo de financiamento pelo qual a prefeitura de Hortolândia transfere recursos públicos à escola privada em função do número de alunos matriculados e frequentes e, embora receba o nome de Bolsa Creche, financia toda a educação infantil, que compreende creche e pré-escola. Para subsidiar esta análise levantamos, no período de 2004 a 2006, informações educacionais, financeiras e legais relacionadas diretamente à implantação do Bolsa Creche, por meio de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e consultas aos sites governamentais e ao banco de dados desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional. O estudo deste programa permite afirmar que ele incide negativamente na oferta da educação infantil pública, ao transferi-la para o setor privado lucrativo, inserindo-a em uma lógica mercantil e privatizante.

Palavras-chave: Privatização. Parceria Público-Privado. Educação Infantil.

EARLY-YEARS EDUCATION VIA THE “BOLSA CRECHE” PROGRAM: THE CASE OF THE SÃO PAULO MUNICIPALITY, HORTOLÂNDIA

ABSTRACT: This article presents and analyses the expansion in the availability of places in early-years education due to the “Bolsa Creche” program. The cited program is a financial mechanism whereby the local government of Hortolândia transfers public resources to private schools based on the number of students enrolled and frequenting the school. Despite receiving the name of “Bolsa Creche”, this package finances all early-years education, both kindergarten and pre-school. In order to assist this analysis of the period 2004 to 2006, we put together educational, financial and legal information directly related to the implementation of the “Bolsa Creche” program, by way of semi-structured interviews, documentary research and government websites checks. Database checks developed by the Group for Studies and Research in Educational Politics, were also used. This study confirms that the “Bolsa Creche” program has a negative effect on early-years, state education, by transferring it to the profit-making, private sector, locating it in mindset that is both mercantile and privatizing.

Keywords: Privatization. Public-Private Partnerships in Education. Early Childhood.

* Mestre em educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Rio Claro); Pesquisa Financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). E-mail: cassiale@uol.com.br

1. Introdução

Este trabalho é parte dos resultados de uma pesquisa de mestrado², financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que analisou características e consequências do programa Bolsa Creche para a oferta da educação infantil pública no município paulista de Hortolândia. O estudo integrou o Projeto Interinstitucional, também financiado pela Fapesp, intitulado “Estratégias Municipais para a oferta da educação pública no estado de São Paulo”, cujo objetivo geral era “analisar a natureza e as consequências para a educação pública no estado de parcerias firmadas entre municípios paulistas e setores da esfera privada” (ADRIÃO, 2007).

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. Acreditamos que esse tipo de estratégia – parceria público-privado – tem se generalizado ante as reformulações políticas e legais iniciadas no Brasil a partir da década de 1990, cujas consequências foram e ainda são sentidas na efetivação do direito à educação.

O termo “parceria público-privado” ora adotado indica a relação existente entre o poder público e a iniciativa privada, a qual implica 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 (BEZERRA, 2008, p. 63).

Das tendências reformadoras da década de 1990 destacamos: as medidas de universalização do ensino fundamental e a descentralização da manutenção e do desenvolvimento dessa etapa de escolaridade, mediante sua transferência para esferas locais do poder público, especificamente para os municípios. Tais reformulações foram materializadas pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996 (EC-14/96), que, entre outras medidas, instituiu o Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, Lei n. 9.424/96).

Como proposta reformadora dos anos de 1990, destacamos também a tentativa de ressignificação da esfera pública (PERONI; ADRIÃO, 2005) indicada no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*

(PDRAE), elaborado no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), cujo pressuposto principal era a transformação da administração pública brasileira de burocrática em gerencial (PEREIRA, 1998). Das diretrizes para a reforma do Aparelho de Estado expressas nesse Plano destacam-se a viabilização da privatização, a terceirização e a publicização de serviços ou atividades prestados pelo Estado³ (PERONI, 2003).

No estado de São Paulo, assistimos, no mesmo período, ao que podemos chamar de “estágio preparatório” para a municipalização do ensino fundamental generalizada com a EC-14/96, via convênios entre o governo estadual e os municípios, para a oferta dessa etapa de escolaridade (ADRIÃO, 2001; 2006a).

Tais reformulações políticas e suas decorrências legais trouxeram maiores incumbências aos municípios, uma vez que estes foram “induzidos” a investir seus recursos financeiros prioritariamente no ensino fundamental (60% dos recursos vinculados) e a continuar mantendo a educação infantil, esta última historicamente sob a responsabilidade das municipalidades (Art. 211, §2º) (ARELARO, 1999). Antes dessas alterações, a aplicação dos recursos em educação não tinha caráter imperativo, permitindo que cada esfera da administração pública atendesse aos demais níveis de ensino de acordo com necessidades locais (OLIVEIRA R., 1997).

Da articulação dessas duas orientações complementares, municipalização do ensino fundamental e alterações no padrão de intervenção estatal, temos observado “inúmeros arranjos político-institucionais forjados pelas administrações municipais paulistas, para, na melhor das hipóteses, responder às demandas educativas assumidas” (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 100). O caminho que parece se tornar mais comum entre os municípios para responder à ampliação de suas atribuições é o das parcerias com o setor privado (ADRIÃO, 2006), como a exemplificada pelo Bolsa Creche. Nesse sentido, acreditamos que a adoção desse tipo de estratégia (Bolsa Creche) constitui-se em um dos principais mecanismos de privatização da educação infantil no estado de São Paulo (ADRIÃO, 2007).

Adotamos, para este trabalho, o conceito genérico de privatização tal como proposto pela jurista Maria Silvia Zanella di Pietro (2005), para quem o significado do termo compreende um conjunto de medidas

adotadas pelo Estado com vistas à diminuição do seu tamanho. Nesses termos, a privatização abrange a desregulação, a desestatização, a desmonopolização, a concessão ou a permissão de serviço público e a parceria com o setor privado, por meio de convênios ou contratos para execução de obras e serviços.

Para analisar as consequências da implantação do Bolsa Creche à oferta da educação infantil pública em Hortolândia, definimos como recorte temporal o período correspondente ao ano imediatamente anterior à implantação da parceria e o subsequente, isso significou o intervalo de 2004 a 2006. Para desenvolver e subsidiar as análises, além do levantamento teórico concernente ao tema da pesquisa, buscamos junto aos representantes dos órgãos centrais da administração pública e dirigentes das escolas privadas que integraram o rol de estabelecimentos investigados dados educacionais, financeiros e legais relacionados diretamente à implantação do Bolsa Creche, dados esses coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e consultas ao sites governamentais e ao banco de dados desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe) para a investigação interinstitucional já citada.

2. O município de Hortolândia e a implantação do programa Bolsa Creche

Hortolândia localiza-se na região sudeste do estado de São Paulo, a uma distância de 115 km da capital. Pertence à Região Metropolitana de Campinas (RMC)⁴, limitando-se com Sumaré e Monte Mor. Sua área territorial é de 62,22 Km², conforme censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município abrigava, em 2000, população total de 152.523 habitantes. Na última contagem, em 2007, esse número correspondia a 190.781, o que representa crescimento populacional de 25,26% em sete anos.

Hortolândia é estritamente urbana. Dos municípios que integram a RMC é, juntamente com Nova Odessa, o que tem menor área territorial (62,22 Km²) e uma das mais altas densidades demográficas (2.451,35 hab./Km), que, se comparado à do estado de São Paulo (149 hab./Km²), esse número se destaca ainda mais. Essa alta densidade demográfica pode ligar-se ao fato de esse município ter recebido grandes contingentes populacionais quando distrito de Sumaré, por oferecer, à época,

menor custo de vida em relação a Campinas, sua cidade vizinha, o que acabava atraindo grande população com menor poder aquisitivo (NEGREIROS; TEIXEIRA, 2002).

A população de homens (76.291) e mulheres (76.232) se equivale (IBGE, 200). Seu IRPS – Riqueza (43) é considerado alto, entretanto, segundo a classificação da Fundação Seade, pertence ao Grupo 2, pois, mesmo apresentando nível de riqueza elevado, não exhibe bons indicadores sociais (SEADE, 2008). O valor da renda *per capita* correspondia, em 2002, a 1,72 salários mínimos, que, expressos em valores da época, representavam R\$ 259,72, inferior à média do estado de São Paulo, a qual, no mesmo ano, era de 2,92 (R\$ 440,92), e menor ainda se comparado à sua região administrativa (Campinas), que correspondia a 3,10 (R\$ 468,10). Desde 1997, Hortolândia vive um ciclo de expansão empresarial, entretanto, as informações socioeconômicas desse município revelam que o complexo industrial existente não tem beneficiado sua população de maneira satisfatória.

Para o atendimento à primeira etapa da educação básica, Hortolândia contava em 2006 com 23 Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis), que ofertavam exclusivamente creche e pré-escola; nove Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Emeiefs) destinadas às crianças da pré-escola (quatro a seis anos⁵) e do primeiro ano do ensino fundamental (sete anos) (HORTOLÂNDIA, 2008).

De acordo com dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer (SECEL) de Hortolândia, o município tinha, em 2005, aproximadamente 900 crianças aguardando vagas na educação infantil. Conforme justificativas do poder público local, para resolver esse déficit de forma imediata, com custo reduzido, uma alternativa seria a adesão ao programa Bolsa Creche, proposta de expansão de vagas via escola privada, apresentada à Câmara Municipal pela então vereadora Ana Lúcia Lippaus Perugini⁶, do Partido dos Trabalhadores (PT), esposa do prefeito Ângelo Augusto Perugini, que conheceu o referido programa no município paulista de Piracicaba (DOMICIANO, 2009).

Para levantar as informações necessárias para a construção da proposta, a então vereadora articulou-se a duas técnicas da educação da Secel de Hortolândia, a Gerente de Educação Infantil e a então Gerente de Orientação Escolar⁷, esta última com formação em Direito. Tais técni-

cas incumbiram-se de contatar e visitar a Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba para conhecer todos os detalhes sobre o funcionamento do Bolsa Creche e seus aspectos legais naquele município. Foi com base nos documentos fornecidos por Piracicaba que Hortolândia construiu seu programa Bolsa Creche e, com base neles também, Ana Lúcia Lippaus Perugini elaborou as justificativas de implantação para submetê-las à Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Hortolândia, por meio da Lei Municipal n. 1.506, aprovou, em 11 de março de 2005, o programa Bolsa Creche com “prazo de validade” de um ano. Entretanto, em 27 de março de 2006, outra Lei Municipal, n. 1.649, modificou esse dispositivo, alterando-o para período indeterminado.

Com a Lei Municipal n. 1.506/05 criou-se e regulamentou-se o Bolsa Creche em Hortolândia. Seu texto previa a adesão voluntária das escolas privadas ao programa, exigindo como requisito mínimo a regularização das mesmas junto à prefeitura. Para isso, os estabelecimentos teriam de apresentar o registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alvará de funcionamento homologado pela Secel e certidão negativa de débito (HORTOLÂNDIA, 2005).

O Bolsa Creche é regulado pela lei municipal n. 1.506/05 e por um conjunto de regulamentações dela decorrente, como Instruções Normativas e Decretos Municipais, as quais as escolas que o adotam ficam obrigadas a seguir. Os estabelecimentos estão sujeitos a supervisões da Secretaria Municipal de Educação (SME) e, embora exista legislação específica que regule o Bolsa Creche, nenhuma prevê que as escolas subvencionadas prestem conta do repasse financeiro (DOMICIANO, 2009).

Os argumentos do poder público local para a criação e a implantação dessa estratégia de financiamento apontam para sua eficiência e eficácia em resolver o aumento da demanda por educação em um intervalo de tempo reduzido e com menor custo (DOMICIANO, 2009).

Os estabelecimentos conveniados recebem um valor *per capita* mensalmente por aluno matriculado e frequente. A subvenção pública é enviada diretamente às escolas, em conta corrente de pessoa jurídica e destinada apenas aos estabelecimentos privados regularizados perante a prefeitura. O referido valor é anualmente decretado pelo poder executivo local e as despesas decorrentes da execução dessa parceria correm por

conta da dotação orçamentária da Secretaria Municipal de Educação do município (DOMICIANO, 2009; HORTOLÂNDIA, 2005a).

De acordo com a Lei Municipal n. 1.506/05, as escolas subvencionadas pela prefeitura não podem cobrar nenhum tipo de taxa das famílias dos alunos beneficiários, sob pena de cancelamento do convênio, e estão obrigadas também a fornecer alimentação, material escolar e uniforme gratuitamente.

O compromisso estabelecido entre a escola que adere à parceria e a prefeitura formaliza-se por meio de um Termo de Convênio, cuja validade se estende até o mês de dezembro, sendo passível de renovação no início de cada ano letivo, com possibilidade de alteração apenas nas cláusulas que discriminam a quantidade de crianças e a jornada de atendimento (integral ou parcial). Nesse documento, constam as responsabilidades e obrigações das escolas para com seus beneficiários (DOMICIANO, 2009; HORTOLÂNDIA, 2005c; 2005b).

A seleção das crianças às escolas privadas com convênio Bolsa Creche é realizada pelas escolas municipais de educação infantil e segue determinações da Secretaria de Educação. Os critérios devem ser os mesmos da seleção para a rede pública, um deles, estabelecido em lei, é a proximidade da residência do educando à escola conveniada, mas também há outros, não “legalizados”, como menor renda familiar *per capita* e quantidade de filhos (DOMICIANO, 2009; HORTOLÂNDIA, 2005a).

A prefeitura, por meio do Bolsa Creche, se utiliza das vagas ociosas existentes nas escolas privadas de educação infantil para expandir a capacidade de atendimento da rede pública.

3. O atendimento à educação infantil em Hortolândia via Programa Bolsa Creche, os estabelecimentos conveniados e os gastos empreendidos pela prefeitura com a parceria

Já mencionamos que para atender a primeira etapa da educação básica, Hortolândia contava, em 2006, com 23 Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis) que ofertavam exclusivamente a creche e a pré-escola, nove Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Emeiefs) destinadas às crianças da pré-escola (quatro a seis anos) e do primeiro ano do ensino fundamental (sete anos)

(HORTOLÂNDIA, 2008). De acordo com dados da Secel, somavam-se a esses estabelecimentos educacionais públicos dezesseis escolas privadas voltadas ao atendimento da educação infantil, muitas das quais não se encontravam regularizadas perante o município até a implantação do Bolsa Creche (DOMICIANO, 2009).

As escolas privadas integravam o Sistema Municipal de Ensino de Hortolândia desde a promulgação da Lei Municipal n. 1.460, em 5 de novembro de 2004. Porém, mesmo com o Sistema Municipal legalmente instituído, até 2006 a existência dele se efetivara apenas no papel. Sendo assim, as escolas funcionavam irregularmente, sem inspeção do referido órgão (DOMICIANO, 2009).

A situação descrita resolveu-se no final de 2006. Nos dois primeiros anos de funcionamento do programa Bolsa Creche, 2005 e 2006, as escolas conveniadas se regularizaram na prefeitura, mas não receberam inspeção das supervisoras. Essa tarefa coube, inicialmente, aos funcionários do Setor de Convênios Bolsa Creche da Secel, que “visitavam” as escolas, sem compromisso com a fiscalização do processo pedagógico delas (DOMICIANO, 2009). As matrículas descritas a seguir ilustram a oferta educacional do município.

TABELA 1
MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE HORTOLÂNDIA
(2004-2006)

MODALIDADE	DEPENDÊNCIA	2004	2005	2006
CRECHE	Municipal	1.346	1.285	1.236
	Privada	24	39	86
PRÉ-ESCOLA	Municipal	6.961	7.617	6.833
	Privada	277	301	177

Fonte: A autora, com base no banco de dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo”.

Na intersecção das matrículas notamos que, entre 2004 e 2006, o número de crianças atendidas nas creches municipais decaiu 8,17%, enquanto que na rede privada esse número cresceu em 258,33%. Tal período coincide com a implantação do programa Bolsa Creche e, consequentemente, com a regularização de várias escolas privadas que operavam na ilegalidade. Dessa forma, acreditamos que o aumento visualizado nas matrículas da etapa de creche na esfera privada pode relacionar-se ao cumprimento à lei 1.506/05 que implantou o programa, a qual exigiu dos estabelecimentos privados sua regularização junto à prefeitura como con-

dição para participarem do convênio (HORTOLÂNDIA, 2005, Art. 1º, § 3º). Assim, supomos que houve a inclusão dos alunos “pagantes” nas matrículas da rede privada, já que, de acordo com informações da Secel de Hortolândia, até 2006 as vagas do Bolsa Creche não estavam cadastradas em nenhuma das redes de atendimento (DOMICIANO, 2009).

Quanto às matrículas das pré-escolas públicas, observamos a ampliação, de 2004 para 2005, de 9,42% e o declínio de 10,29%, de 2005 para 2006. Na rede privada também vemos decréscimo de 36,10% nas vagas oferecidas entre os anos de 2004 a 2006, para o qual não encontramos informações. De acordo com a Gerente da educação infantil, o processo de adequação à Lei n. 11.114/05 iniciou-se no município no ano de 2007, desse modo, a queda visualizada não pode relacionar-se à transferência das matrículas de seis anos para o ensino fundamental (DOMICIANO, 2009).

Sobre a inexistência das matrículas do Bolsa Creche na rede privada, a Gerente da educação infantil declarou que o município estudava uma forma de cadastrar os alunos beneficiários na rede municipal criando um registro no banco de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) para incluí-los no Censo Escolar, intento alcançado em 2007, quando a Secel conseguiu cadastrar os alunos atendidos em escolas privadas pelo Bolsa Creche, na rede pública (DOMICIANO, 2009).

As tabelas a seguir descrevem os dados de atendimento realizado via programa Bolsa Creche. Mostramos primeiramente o movimento de adesão das escolas privadas ao convênio e, posteriormente, o número de alunos atendidos.

TABELA 2
TOTAL DE ESCOLAS PRIVADAS CONVENIADAS AO BOLSA CRECHE EM HORTOLÂNDIA

ESTABELECIMENTOS	2005	2006
Filantrópicos	0	1
Privado stricto sensu	6	8
Totais	6	9

Fonte: A autora, com base nos dados da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Hortolândia (2007).

Constatamos, na Tabela 2, que a maioria dos estabelecimentos que adotou o Bolsa Creche (98%) no município constituiu-se de escolas privadas *stricto sensu*⁸, às quais, por conseguinte, o poder público destinou a maior parte dos recursos financeiros do programa.

Pelo Art. 20 da Lei n. 9.394/96, as instituições privadas de ensino são divididas em três categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III – Confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos; IV – filantrópicas na forma da lei (Art. 20).

A categorização proposta pela LDB revela claramente que as escolas privadas *stricto sensu* são aquelas regidas pela lógica de mercado, uma vez que elas não se adéquam as características das escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas previstas na lei (OLIVEIRA R., 2007).

TABELA 3
TOTAL DE ALUNOS ATENDIDOS PELO BOLSA CRECHE – HORTOLÂNDIA (2005-2006)

ETAPA/TURNO	2005	2006
Pré-escola/Parcial	61	150
Creche/Integral	155	447
Total	216	597

Fonte: A autora, com base nos dados da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Hortolândia e das Escolas Privadas Conveniadas ao programa Bolsa Creche.

Na Tabela 3, verificamos que o número de alunos atendidos pelo Bolsa Creche aumentou 176,38% de 2005 para 2006. No turno parcial, que corresponde às vagas da pré-escola, a ampliação foi de 145,90% e, no integral, referente ao atendimento nas creches, de 188,38%. Ao final de 2006, o poder público subsidiou 597 matrículas no setor privado, as quais corresponderam, no mesmo ano, à metade do atendimento oferecido nas creches públicas, que foi de 1.236 vagas.

TABELA 4
PROPORÇÃO DAS MATRÍCULAS DO BOLSA CRECHE EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ALUNOS
ATENDIDOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL – HORTOLÂNDIA (2005-2006)

EDUCAÇÃO INFANTIL	2005	%	2006	%
Pública	8.902	94,12	8.069	90,37
Privada	340	3,59	263	2,95
'Bolsa Creche'	216	2,29	597	6,68
Total EI	9.458	100	8.929	100

Fonte: A autora, com base nas matrículas do Banco de Dados elaborado no âmbito do Greppe para a pesquisa interinstitucional "Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo" (2008).

Os dados apresentados na Tabela 4 revelam tendência de crescimento na proporção do atendimento à educação infantil via Bolsa Creche, subindo de 2,29%, em 2005, para 6,68%, em 2006. Observamos que a "representatividade" do programa na oferta dessa etapa da educação básica ampliou-se 4,39% de 2005 para 2006, enquanto que a rede pública diminuiu em 3,75%, no mesmo período (DOMICIANO, 2009).

Das Escolas Privadas Conveniadas (EPC) ao Programa em Hortolândia, buscamos informações sobre o atendimento prestado em três⁹ delas. Obtivemos os dados que compõem a Tabela 5 a partir das entrevistas realizadas com duas proprietárias, que também eram dirigentes das escolas visitadas, e uma coordenadora pedagógica. Os estabelecimentos foram enumerados de um a três na tabela que segue.

TABELA 5
TOTAL DE MATRÍCULAS NAS EPC DESMEMBRADAS EM ALUNOS PAGANTES (AP)
E ALUNOS COM BOLSA CRECHE (BC) – HORTOLÂNDIA (2004-2006)

ESCOLA	ADESÃO	2004			2005			2006		
		AP	BC	TT	AP	BC	TT	AP	BC	TT
EPC 1	SET/05	20	-	20	20	27	47	20	64	84
EPC 2	SET/05	50	-	50	20	70	90	20	118	138
EPC 3	NOV/05	..	-	?	..	25	?	..	107	?

O atendimento realizado nos três locais era *misto*, ou seja, as escolas atendiam tanto alunos pagantes quanto conveniados ao Bolsa Creche. Vemos pela Tabela 5 que a quantidade de matrículas nas três escolas cresceu significativamente a partir da adesão ao programa Bolsa Creche. Na EPC 1, as vagas cresceram 320% de 2004 a 2006 e, na EPC 2, 176%. Na EPC 3, não foi possível precisar o aumento das matrículas, tendo em vista que a coordenadora pedagógica não informou o número de alunos pagantes da escola. Porém, é visível e significativo o

incremento na quantidade de Bolsas Creche no período analisado (328%) (DOMICIANO, 2009).

Na EPC 1, vemos que, em 2005, 57,45% das matrículas constituíam-se de alunos beneficiários do programa Bolsa Creche, na EPC 2 os “bolsistas” representavam 77,77% das vagas. No ano de 2006, tal proporção se ampliou para 76,19% e 85,51%, respectivamente. Pelo exposto, inferimos que os estabelecimentos conveniados colocaram à disposição do poder público todas as vagas disponíveis (DOMICIANO, 2009).

A esse respeito destacamos o depoimento da proprietária e dirigente da EPC 2 “[...] hoje [2008]¹⁰ a gente tem mais ‘Bolsa Creche’ porque a gente diminuiu o particular. Como a gente já tinha essa certeza de que de janeiro a dezembro [o dinheiro] seria garantido, estou dando mais preferência agora pro Bolsa Creche e diminuindo particular” (DOMICIANO, 2009).

A declaração dessa proprietária revela ser muito mais vantajoso e seguro operar com os recursos públicos do que esperar mensalidades dos alunos pagantes, que muitas vezes não vêm ou são irregulares. Nesse caso, observamos a mesma tendência já anunciada em estudos anteriores de que os recursos públicos injetados nos estabelecimentos conveniados via subsídio por aluno agem como mecanismo indutor de vagas, permitindo, assim, que tais escolas sobrevivam no “mercado” educacional sob a proteção pública (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

TABELA 6
VALOR TOTAL DO SUBSÍDIO RECEBIDO PELAS EPC VISITADAS – HORTOLÂNDIA
(2005-2006)

ESCOLA	ADESÃO	2005	2006
		TT. Recebido pelo ‘Bolsa Creche’	TT. Recebido pelo ‘Bolsa Creche’
EPC 1	SET/05	R\$ 6.832,66	R\$ 57.774,00
EPC 2	SET/05	R\$ 24.827,00	R\$ 115.572,00
EPC 3	NOV/05	R\$ 6.981,00	R\$ 98.894,00

Fonte: A autora, com base nos relatórios financeiros da Secretaria de Finanças e Planejamento
OBS: Valores em reais indexados para o mês de novembro de 2008 pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

Os dados mostram que entre 2005 e 2006 houve aumento de 745,55% no valor do subsídio do Bolsa Creche repassado pela prefeitura à EPC 1. Para a EPC 2 o acréscimo foi de 365,52% e para a EPC 3, de 1.316,61%, no mesmo período. As informações da tabela revelam que os recursos públicos direcionados aos estabelecimentos conveniados são

expressivos e, como apontou a proprietária e dirigente da EPC 2, garantidos, o que não ocorreria se o atendimento se constituísse apenas por alunos pagantes (DOMICIANO, 2009).

Para cada aluno matriculado em uma EPC o poder público destinava, em 2006, o valor *per capita* de R\$ 149,00 (Cento e quarenta e nove reais) para o turno integral e R\$ 69,00 (sessenta e nove reais)¹¹ para o parcial. Para compor esses valores a SECEL levantou o “custo médio” mensal de um aluno da rede pública, computando, para isso, as despesas com diretor, professor de pré-escola, monitor de creche, serviços e encargos, merenda escolar e material escolar, dados a partir dos quais elaborou uma planilha que passou a integrar todos os decretos que fixaram os valores da subvenção (DOMICIANO, 2009).

Para efeito de comparação, calculamos, ainda que muito precariamente, o gasto aluno¹² das escolas de educação infantil da rede pública de 2005 a 2006, utilizando a seguinte fórmula: do total das despesas com educação infantil expressas nos balancetes do município subtraímos os valores despendidos com o programa. O montante encontrado foi dividido pelo total de matrículas correspondente a cada ano, obtendo-se, assim, o gasto aluno/ano. Dividindo esse valor por doze obtivemos o gasto aluno/mês (DOMICIANO, 2006; 2009). Esses dados podem ser visualizados na Tabela 7 a seguir.

TABELA 7
GASTO APROXIMADO ALUNO/MÊS NA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA E PER CAPITA FIXADO ALUNO/MÊS BOLSA CRECHE NOS TURNOS PARCIAL E INTEGRAL – HORTOLÂNDIA (2005-2006)

ANO	Gastos com Educação Infantil (R\$)	Gastos Totais com o 'Bolsa Creche' (R\$)	Matrículas do setor público (Creche e pré-escola)	<i>per capita</i> aluno/mês rede pública (R\$)	%	<i>per capita</i> fixada Bolsa Creche Parcial (R\$)	%	<i>per capita</i> fixada Bolsa Creche Integral (R\$)
2005	12.678.071,09	78.118,18	8.902	R\$ 118,68	66	R\$ 79,52	+44,69	R\$ 171,72
2006	13.292.109,32	597.769,50	8.069	R\$ 137,28	56,46	R\$ 77,51	+21,93	R\$ 167,39

Fonte: HORTOLÂNDIA. Decreto Municipal n. 1.422/05; Balancete das despesas (2005 a 2006).

OBS1: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE.

A Tabela 7 mostra que a subvenção do turno parcial paga por aluno/mês à iniciativa privada via Bolsa Creche correspondeu, em 2005, a 66% do gasto mensal com alunos da educação infantil municipal, percentual que decaiu para 56,46% em 2006. Já o valor fixado para o turno integral nos anos de 2005 e 2006 ficou, respectivamente, em 44,69% e 21,93% acima do gasto aluno/mês da rede direta (DOMICIANO, 2009).

TABELA 8
GASTOS COM O BOLSA CRECHE EM RELAÇÃO A ATIVIDADE ECONÔMICA “MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO INFANTIL” (MDE) – HORTOLÂNDIA (2005-2006)

ATIVIDADE ECONÔMICA/ELEMENTO DE DESPESA	2004	2005	2006
Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil	15.213.988,94	12.295.198,04	12.920.544,86
Gastos c/ Programa Bolsa Creche	0,00	78.118,18	597.769,50
% Gastos Bolsa Creche	-	0,64	4,63

Fonte: HORTOLÂNDIA. Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento. Balancete das Despesas (2005 a 2006).

OBS: Valores em reais indexados para o mês de dezembro de 2008, pelo INPC do IBGE.

No que diz respeito à proporção entre os valores despendidos com o Bolsa Creche e o gasto em MDE, as informações contidas na Tabela 8 sinalizam ampliação de 4% de 2004 a 2006. Nesse ritmo, o Bolsa Creche em Hortolândia consumirá ano a ano valores cada vez maiores do parco dinheiro destinado à educação infantil, garantindo às escolas privadas conveniadas, declaradamente com fins lucrativos, boa parte desse montante para mantê-las em funcionamento, protegendo, assim, o “mercado” educacional local, reforçando a tese que temos afirmado em pesquisas anteriores (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

4. Considerações sobre os dados apresentados

Inúmeros autores já mostraram que o atendimento educacional aos pequenos no Brasil expressou-se, tradicionalmente, na constituição de convênios com entidades filantrópicas e ou assistenciais (CAMPOS, 1988; COSTA, 2005; FILGUEIRAS, 1994; ROSEMBERG, 1999). Contudo, mais recentemente, observamos outros arranjos que correspondem à subvenção, pelas prefeituras, de vagas em instituições privadas *stricto sensu*, como encontrado no programa Bolsa Creche no município paulista de Hortolândia¹³ (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006; 2009).

Observamos ao longo do texto que a maioria dos estabelecimentos conveniados ao programa Bolsa Creche em Hortolândia constituía-se por escolas privadas *stricto sensu* (98%). Tal fato reforça a tese de que o Bolsa Creche diferencia-se dos tradicionais formatos de convênios instituídos na educação infantil com entidades sem fins lucrativos, os quais,

além de apresentarem outra lógica de funcionamento, se generalizaram no Brasil nos final dos anos de 1970 e início dos anos 1980 em um contexto diferenciado do 'Bolsa Creche' em que, de um lado estavam grupos intelectuais e políticos que almejavam uma ruptura com o sistema educacional por acreditarem que tal sistema estivesse tradicionalmente constituído como aparelho de dominação social e do status quo da sociedade e de outro os organismos internacionais como o Unicef, a Unesco, as "associações religiosas, entidades filantrópicas e agências internas a máquinas estatais que estimulavam um certo tipo de comunitarismo como forma de expandir o atendimento educacional a setores sociais excluídos do acesso à ele." (COSTA, 2005, p. 17; DOMICIANO, 2009, p. 195).

Outro dado a ser destacado refere-se à contabilização de matrículas privadas do programa na rede pública¹⁴. Acreditamos que essa é uma tendência desencadeada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), criado em 19 de dezembro de 2006 pela Emenda Constitucional n. 53, já que, desde sua aprovação, o repasse *per capita* cobre toda matrícula da educação básica. Além disso, a lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb, incluiu na distribuição dos recursos previstos no fundo as matrículas da educação infantil e da educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos.

Como a legislação brasileira impede a transferência de recursos públicos às escolas privadas em sentido estrito¹⁵ (BRASIL, 1998; 1996), diante da contradição gerada pelo Fundeb, qual seja, a possibilidade de o município angariar recursos do fundo com as escolas privadas conveniadas, contra a impossibilidade de recebê-los sendo os estabelecimentos privados *stricto sensu*, a melhor estratégia parece ser a de "transformar" as matrículas privadas dos convênios em públicas (DOMICIANO, 2009).

Sobre o atendimento à educação infantil em Hortolândia, notamos claramente uma mudança na opção política do município. Em 2005, ano de aprovação do programa, as vagas oferecidas nessa etapa diminuíram 4,53% e, em 2006, 3,81%. Nas matrículas das pré-escolas da rede municipal, observamos, no intervalo de 2004 para 2005, crescimento de 8,66% e decréscimo de 10,29%, de 2005 para 2006. Conforme as informações apresentadas, percebemos que, ao mesmo tempo que decresceu a oferta no setor público, aumentou na esfera privada, o que reforça o caráter privatizante do Bolsa Creche.

Referente ao gasto empreendido pela prefeitura com a parceria, notamos que, em 2005, esse valor representou 0,64% do total do MDE

na educação infantil, ampliando-se para 4,63%, em 2006. Com a execução do elemento de despesa Bolsa Creche, o gasto da prefeitura aumentou 665,21% de um ano para o outro. Tal dado revela que boa parte do parco dinheiro público direciona-se às escolas privadas, declaradamente com fins lucrativos, mantendo-as em funcionamento e protegendo-as no “mercado” educacional local (ADRIÃO, 2006; DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006).

Um aspecto importante a ressaltar encontra-se na semelhança do programa Bolsa Creche de Hortolândia com o vigente no município paulista de Piracicaba (ADRIÃO; DOMICIANO, 2005; DOMICIANO, 2009). As normatizações que regulam o convênio são praticamente idênticas, além disso, as consequências da parceria visualizadas em Hortolândia, como o aumento do atendimento à educação infantil via esfera privada, a ampliação do gasto em MDE, mostram que essa parceria pode trazer no seu “pacote” de implantação algumas tendências que recaem diretamente na oferta da educação pública.

O estudo realizado nos dois municípios paulistas [Piracicaba e Hortolândia] mostrou regularidades importantes em torno do Programa como a transferência da responsabilidade do atendimento à educação infantil para a esfera privada, o aumento do gasto aluno nesta etapa da educação básica, alterações na organização administrativa das Secretarias de Educação com a criação de novos departamentos e contratação de funcionários e por fim, a ampliação do convênio via escolas privadas *stricto sensu* (DOMICIANO, 2009, p. 197).

O advento da subvenção pública às escolas privadas em sentido estrito, como o inaugurado pelo Bolsa Creche, aponta outras tendências para a oferta da educação infantil, como a inserção dessa etapa de escolaridade em uma lógica mercantil e privatizante, a corrida por parte dos “empresários” educacionais por maiores aportes financeiros públicos para manterem seus lucros e seus estabelecimentos em funcionamento e, ainda, a expansão da oferta da educação infantil via esfera privada (DOMICIANO, ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006; DOMICIANO, 2009).

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa. Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas consequências da descentralização. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Angelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Editora UFPR, 2006, p. 271-284.
- ADRIÃO, Theresa. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006a.
- ADRIÃO, Theresa (Coord.) *Estratégias municipais para a oferta da educação pública no Estado de São Paulo*. Projeto de Pesquisa (Fapesp), 2007. (Mimeogr.)
- ADRIÃO, Theresa; Borghi, Raquel. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo?. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.
- ARELARO, Lisete Regina. A municipalização do ensino do Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton de. *et al. Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- BEZERRA, Egle Pessoa. *A parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: Estratégias para o atendimento da educação infantil?* 181 f. Dissertação (Mestrado em educação) - Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, 12/09/1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção I, p. 18-109, 13/09/1996
- BRASIL. *Lei n. 9.394*, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- BRASIL. *Lei n. 9.424*, de 24/12/1996. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9424.htm>. Acesso em 12/12/2008.
- BRASIL. *Lei n. 11.114*, de 06/11/2005. Altera os artigos 6, 30, 32 e 87 da Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 2005.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n. 53*, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 10/12/2008.
- BRASIL. *Lei 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.
- CAMPOS, Maria Malta. As Organizações Não Governamentais e a educação pré-esco-

- lar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 67, p. 17-22, nov. 1988.
- COSTA, Márcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal?. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005, p. 13-30.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- DOMICIANO, Cassia Alessandra. *A implantação da Lei Municipal n. 5.081 de 19 de dezembro de 2001, no município de Piracicaba: uma análise do Programa 'Bolsa Creche'*. 123 f. (Trabalho de Conclusão de Curso) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.
- DOMICIANO, Cassia Alessandra; ADRIÃO, Theresa. Uma análise do Programa 'Bolsa Creche' no município de Piracicaba. In: *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 13, n. 24, jan-jun. 2005 e n. 25, p. 97-109, jul-dez 2005.
- DOMICIANO, Cassia Alessandra. *O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?* 226 f. Dissertação (Mestrado em educação) - Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.
- FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. Filgueiras (1994). *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 88, p. 18-29, fev. 1994.
- HORTOLÂNDIA. *Lei n. 1.506*, de 28/07/2005. Autoriza o município de Hortolândia a firmar convênio com Entidades Filantrópicas, ONGs e Escolas Particulares de Educação Infantil, objetivando o aumento da oferta de vagas, com a concessão de "bolsas creches" à crianças que não obtenham vagas na Rede Municipal e dá outras providências.
- HORTOLÂNDIA. *Termo de Convênio*. Anexo à Lei 1.506, de 28/07/2005a.
- HORTOLÂNDIA. *Lei n. 1.649*, de 27/03/2006. Altera o prazo de vigência da Lei n. 1506, de 11 de março de 2005.
- HORTOLÂNDIA. Portal Hortolândia. Disponível em: <www.hortolandia.com>. Acesso em: mar. 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jan. 2007.
- NEGREIROS, Rovená; TEIXEIRA, Marina. Município de Hortolândia. In: CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos A. *A região metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da LDB e da Constituição Federal*, 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- PERONI, Vera. *Política educacional e o papel do estado*. São Paulo: Xamã, 2003.
- PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Org.). *O Público e o privado na educação: interfaces entre o Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 138-153.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 7, p. 7-40, jul. 1999.
- SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php?pes=3>>. Acesso em: jan. 2007.

NOTAS

¹ Parte deste texto foi apresentada no II Seminário de Educação Brasileira “Os desafios contemporâneos para a educação brasileira e os processos de regulação”, promovido pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), em dezembro de 2009.

² Pesquisa apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Rio Claro, intitulada: O Programa “Bolsa Creche” nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?, sob a orientação da Profa. Dra. Theresa Adrião.

³ Privatização, neste documento, correspondia à transferência da propriedade de dado setor para a iniciativa privada; terceirização, à transferência de serviços caracterizados como auxiliares ou de apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado para o setor privado e a publicização correspondia à transferência dos serviços sociais e científicos, prestados pelo Estado, ao segmento público não-estatal (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 145).

⁴ A Região Metropolitana de Campinas (RMC) foi institucionalizada pela Lei Complementar Estadual n. 870, em 19 de junho de 2000. Os municípios que integram a RMC, além de Hortolândia, são: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d’Oeste, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo (MANFREDO, 2006).

⁵ Até o ano de 2006, o município de Hortolândia não se adequara à Lei n. 11.114, de 6 de novembro de 2005, que obrigou a matrícula das crianças na faixa etária de seis anos no ensino fundamental.

⁶ Eleita Deputada Estadual pelo mesmo partido em 2006.

⁷ Os servidores públicos municipais de Hortolândia, designados à função gratificada no Departamento de Educação Básica da Secel, são denominados Gerentes.

⁸ No ano de 2008, o convênio com a escola privada filantrópica foi rescindido.

⁹ As informações sobre o atendimento nas EPCs de Hortolândia referem-se às escolas privadas *stricto sensu*, tendo em vista que, no ano da coleta de dados (2008), a entidade filantrópica já não integrava o conjunto de escolas conveniadas.

¹⁰ Ano da realização da entrevista.

¹¹ Valores não indexados.

¹² Destacamos que o gasto aluno/mês é aproximado, tendo em vista a impossibilidade de calcular em separado os valores do turno parcial e integral (DOMICIANO, 2009).

¹³ Destacamos que o programa Bolsa Creche iniciou-se no município de Piracicaba em 19 de dezembro de 2001, por meio da aprovação da Lei Municipal n. 5.081, e vigora, com o mesmo nome, nos municípios paulistas de Limeira e Colombo.

¹⁴ Informamos que, em Piracicaba, outro município investigado, a contabilização das matrículas privadas do programa na rede pública ocorre desde 2006 (DOMICIANO, 2009).

¹⁵ Ver Art. 213 da CF/88 e Art. 77 da LDB 9394/96.

Recebimento: 26/02/2010

Aprovação: 04/07/2011

Contato:

Rua Ernesto Furini, 170

Campo Verde

CEP 13473-320

Americana, SP

Brasil