

POLÍTICA DE CONVENIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A PRIVATIZAÇÃO É A ALTERNATIVA PARA SUPRIR A DEMANDA COM QUALIDADE?

POLÍTICA DE CONVENCION DE EDUCACIÓN INFANTIL: ¿ES ALTERNATIVA LA PRIVACIDAD PARA CUMPLIR LA DEMANDA DE CALIDAD?

CHILD EDUCATION CONVENTION POLICY: IS PRIVACY ALTERNATIVE TO MEET QUALITY DEMAND?

Fernando Jose Ribeiro dos SANTOS¹
Patrícia Tanganelli LARA²

RESUMO: O estudo tem como objetivo compreender os processos de conveniamento na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e Campinas para suprir a demanda por atendimento educacional na primeira infância, especificamente em creches que atualmente denomina-se Centro de Educação Infantil (CEI). Com o intuito de buscar soluções para a falta de vagas em creches, a Prefeitura de São Paulo e de Campinas optaram pela parceria com a iniciativa privada. Para coleta de dados foram utilizadas as bases Scielo, Google scholar e Capes Periódicos. De 18 artigos pesquisados, 6 foram selecionados por apresentarem relevância para a pergunta da pesquisa. Os resultados apontaram que há inúmeros entraves para resolver o problema e suprir a demanda de crianças sem acesso à escola. Destacam-se a falta de qualidade de atendimento nos centros conveniados e a precária formação em serviço dos profissionais de educação além de inadequação de espaço físico para atendimento às crianças.

PALAVRAS-CHAVE: Educação infantil. Convênios. Neoliberalismo.

RESUMEN: *El estudio tiene como objetivo comprender los procesos de acuerdo en la secretaria municipal de educación de são paulo y campinas para satisfacer la demanda de atención educativa para la primera infancia, específicamente en las guarderías que actualmente se llama centro de educación. Educación de la primera infancia (cei). Para encontrar soluciones a la falta de plazas en guarderías, la ciudad de são paulo y campinas decidieron asociarse con el sector privado. Para la recolección de datos utilizamos las bases de datos scielo, google scholar y capes periódicos. De los 18 artículos buscados, 6 fueron seleccionados porque son relevantes para la pregunta de investigación. Los resultados mostraron que existen numerosas barreras para resolver el problema y satisfacer la demanda de los niños sin acceso a la escuela. Cabe destacar la falta de calidad de la atención en los centros y la escasa capacitación en el servicio de los profesionales de la educación, así como el espacio físico inadecuado para atender a los niños.*

¹ Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), São Paulo – SP - Brasil. Especialista em Gestão Pública Municipal pela Unifesp. Diretor de Centro Direto de Educação Infantil na Prefeitura de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4882-6368>. E-mail: fj.santos1978@gmail.com

² Universidade Estadual Paulista (Unesp), Marília – SP - Brasil. Doutora em Educação pela PUC/SP e UNESP/Marília. Professora orientadora da Unifesp e do Centro Universitário Sumaré. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4616-4452>. E-mail: patriciatanganelli@gmail.com

PALABRAS CHAVE: *Educación infantil. Pactos. Neoliberalismo.*

ABSTRACT: *The study aims to to understand the processes of agreement in the municipal department of education of são paulo and campinas to supply the demand for early childhood education, specifically in crèches currently called the center for early childhood education (cei). In order to find solutions for the lack of vacancies in day care centers, the city of são paulo and campinas opted for the partnership with private initiative. For data collection, scielo, google scholar and periodic capes databases were used. Of 18 articles surveyed, 6 were selected because they were relevant to the research question. The results pointed out that there are many obstacles to solving the problem and supplying the demand of children without access to school. The lack of quality of care in the agreed centers and the precarious training in the service of the education professionals, besides the inadequacy of physical space for the care of children.*

KEYWORDS: *Child education. Covenants. Neoliberalism.*

Introdução

O presente estudo pretende abordar os arranjos relacionados à perspectiva Neoliberal com sua política de privatização e terceirização na Educação Infantil em creches, agora denominado Centro de Educação Infantil (CEI) na cidade de São Paulo e de Campinas.

A problematização sobre as políticas públicas para atendimento a crianças de 0 a 3 anos na Educação Básica, recai sobre o grande aumento de CEI conveniados. Os dados apontados por Borghi e Bertagna (2016) denotam um aumento de quase 34% na matrícula em creches conveniadas na cidade de São Paulo e quase 39% de matrículas no Estado do Rio de Janeiro.

Esse aligeiramento nas matrículas, bem como a expansão de CEI conveniados, desvela a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, com a justificativa de atender à demanda, muitas delas advindas de ações do poder judiciário para a garantia do direito à matrícula em creches, num chamado fenômeno de judicialização da Educação Infantil.

Cabe lembrar, que de acordo com Nascimento e Silva (2015), a política de convênios é vista como uma opção transitória, a qual deslumbraria o seu fim, mas no caso do município de São Paulo essa situação está posta como permanente, agravando-se quando pensamos que os CEI Indiretos em que o proprietário do prédio é a própria prefeitura, mostrando que a falta de espaços físicos para implementação de novos CEI é, de fato, uma grande falácia.

Segundo estudo de Oliveira e Ferreira (1986), o conveniamento de creches não é uma novidade da nova onda Neoliberal. Nos anos de 1973 a 1980, as administrações Municipais de São Paulo não deram ênfase a construção de novas creches, privilegiando o conveniamento

com entidades particulares. Há registro de um movimento de construção aligeirada de novas creches entre os anos de 1980 a 1982 com a construção de 120 creches, atendendo reivindicações populares do Movimento de Lutas por creches. Por ter um caráter eleitoreiro a construção de prédios impróprios para o funcionamento, tiveram que ser reformados antes de serem postos em uso.

Ao analisarmos os dados do Município de São Paulo, quanto ao atendimento à primeira infância, podemos constatar semelhanças da proposta de conveniamento em todo Estado em maior ou menor grau.

Exemplo dessa estruturação, está na cidade de Campinas, situada no interior do estado de São Paulo, que visando atender a demanda adotou a seguinte proposta para atendimento às crianças de 0 a 3 anos:

CEMEIs: Centro Municipais de Educação Infantil: atendimento em período Integral para agrupamentos I e II e parcial para agrupamentos III, sob gestão municipal. CEIs Centro de Educação Infantil (Nave- Mãe): atendimento em período Integral para agrupamentos I e II e parcial para os agrupamentos III com gestão público-privada. O formato de atendimento nos CEIs Nave-Mãe em Campinas é muito semelhante com os do CEIs conveniados no município de São Paulo com repasses financeiros para que entidades particulares possam gerenciar cada Unidade educacional I (BARDELA *et al.*, 2014, p. 41).

Para o desenvolvimento dessa pesquisa pretendemos compreender os processos de conveniamento na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e Campinas para suprir a demanda por atendimento Educacional na primeira infância, e refletir sobre a qualidade do atendimento e o conveniamento na Secretaria Municipal de São Paulo e Campinas (interior do estado de São Paulo).

Referencial Teórico

Para entendermos a perspectiva de atendimento à criança de 0 à 3 anos em instituições conveniadas e a prevalência por essa opção de política pública Educacional pelo poder público, é preciso relembramos de alguns fatos históricos como por exemplo a crescente industrialização no Brasil, a imigração e aumento populacional nas grandes metrópoles, principalmente na cidade de São Paulo, e a entrada das mulheres no mercado de trabalho.

Segundo Oliveira e Ferreira (1986), os primeiros atendimentos, na cidade de São Paulo, de crianças em instituições remetem aos anos de 1935 quando foram criados os primeiros parques em bairros com grande concentração de operários. Em meados dos anos de 1950 o poder público demonstra grande interesse em financiar entidades filantrópicas através da

Secretaria de Bem Estar Social, garantindo assim que o Poder público aparecesse para a população como benemérito e preocupado com suas reivindicações.

Na gestão Faria Lima, criou-se a SEBES (Secretaria do Bem Estar Social), órgão responsável para cuidar das creches e outros serviços sociais do município. Foram instituídos convênios com 13 entidades sociais que mantinham creches possibilitando o aumento de atendimento.

Entre os anos de 1967 a 1969 foram criadas 16 creches pela Prefeitura que garantia parte de sua manutenção, mas o gerenciamento foi feito por entidades particulares que orientavam o trabalho junto às crianças.

Há uma tentativa de movimento de supervisão e orientação técnica pela Secretaria do Bem-Estar Social às creches em 1968, com foco em aspectos administrativos para garantia de adequado emprego dos recursos financeiros recebidos. Essa tentativa foi frustrada pelos dirigentes das entidades, que recebiam os recursos a orientação, impedindo o comparecimento dos administradores das creches sob sua responsabilidade.

O grande aumento de creches em São Paulo ocorreu entre os anos de 1976 a 1982 devido aos movimentos Sociais. Em 1976 a meta era diminuir o número de crianças em creches diretas, aumento de convênios com entidades que atendiam crianças em regime de externato. Com orçamento reduzido foi adotada pela Secretaria o barateamento de custos, que terminou por prejudicar o atendimento realizado, além de trazer desânimo aos supervisores que tinham dificuldades para analisar, propor, fazer executar e avaliar o trabalho nas creches devido ao trabalho diversificado e não sistemático dos atendimentos.

O poder público construiu cerca de 120 creches, com Administração Direta na maioria delas, em 1980, atendendo reivindicações encabeçada pelo Movimento de Luta por creches. Essa intensificação de construções de novas creches tinha nítido propósito eleitoreiro e a construção de muitas delas foi feita em prédios impróprios ao funcionamento, os quais tiveram que ser reformados antes de serem ocupados.

Até o final dos anos 1980, segundo estudo de Oliveira e Ferreira (1986), os argumentos da Secretaria era que o conveniamento de creches era o recurso menos oneroso aos cofres públicos quando comparado ao custo de uma creche com administração direta.

A Legislação Educacional e o fenômeno da Judicialização da Educação Infantil

Após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a educação é tratada como direito público subjetivo e regulamentada através de um arcabouço jurídico com estabelecimento de

diferentes diretrizes, regulamentações, princípios e normas que ressaltam a importância desse direito na sociedade brasileira (OLIVEIRA *et al.*, 2018, p. 652).

Essa nova legislação Educacional, obriga o poder público a dar garantia de acesso à educação de qualidade nas diferentes etapas e modalidades de ensino. Referente a primeira Etapa da educação básica que é ensino infantil, a Lei Federal nº 9.394/96 em seu Artigo 29 diz:

Art. 29: A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 1996).

Quanto ao oferecimento dessa etapa de ensino o Artigo 30 especifica:

Art. 30: A educação Infantil será oferecida em:
I – Creches, ou entidades equivalentes, para crianças até três anos de idade;
II – Pré-escolas, para crianças de 4(quatro) a 5 (cinco) anos de idade (BRASIL 1996).

A educação da primeira infância, até então remetida aos cuidados da Secretaria de Assistência Social, passa a estar na pauta da agenda pública como uma prioridade sobretudo quando há um problema antigo a ser resolvido: a falta de vagas em creches.

O ensino obrigatório e gratuito possibilita que ele seja exigido judicialmente. A solicitação por vaga na educação infantil ultrapassa em muito as outras ações judiciais, como por exemplo: solicitação por transporte escolar, falta de professores e acesso do aluno com deficiência. Entretanto o tempo para os governantes se adaptarem à nova legislação resultou na escassez de vagas no sistema público de educação infantil.

Ocorre ainda em São Paulo, durante o governo da prefeita de Marta Suplicy (2001-2005), a publicação do Decreto nº 40.268/01 que apresenta no escopo do texto jurídico, orientações e diretrizes para a transição do sistema de creches entre os órgãos da Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação. Houve então expansão da rede direta de creches por conta dos seguidos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) entre gestão municipal e ministério público. Nas gestões de Jose Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2008 e 2008-2012), a estratégia adotada para tentar diminuir a demanda por vagas em creches foi a expansão da rede conveniada. Não havia organização quanto a uma lista de vagas. Em 2006 foi criado um sistema público informatizado de cadastro das demandas por vagas, a partir da necessidade de organizar e conhecer de forma efetiva a demanda por vagas nas creches do sistema, isso devido à grande pressão por parte dos movimentos da sociedade civil (OLIVEIRA *et al.*, 2018).

No ano de 2014 foi publicada a Lei nº 13.005/14 (Plano Nacional de Educação, BRASIL, 2014) que apresenta 10 diretrizes e 20 metas para a educação nacional, dentre elas destaca-se para esse estudo a meta número um que diz:

Universalizar até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Embora exista esse arcabouço jurídico voltado à educação infantil como citado anteriormente, o número de vagas em creches ainda está longe da meta estabelecida e o problema de desigualdades no acesso e da qualidade de atendimento na rede pública ainda não foram resolvidos. A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, seguindo o Plano Nacional de Educação, sancionou em 17 de setembro de 2015 pelo então prefeito Fernando Haddad, a Lei nº 16.271 (SÃO PAULO, 2015) referente ao Plano Municipal de Educação. Dentre as 12 metas, destaca-se a meta número 5 que diz:

Universalizar, até 2016, a Educação Infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e assegurar, durante a vigência do Plano, atendimento para 75% das crianças de zero a 3 anos e 11 meses ou 100% da demanda registrada, o que for maior (SÃO PAULO, 2015).

Cabe ressaltar que dentre as 12 estratégias para cumprimento dessa meta destaca-se a de investir na ampliação da oferta de educação infantil de 0 (zero) a 3 (três) anos na rede direta, indireta e conveniada, assegurando sua qualidade (SÃO PAULO, 2015).

Não houve ampliação da rede direta na cidade de São Paulo sendo que as novas unidades dos Centros de Educação Infantil são administradas pelas denominadas rede parceiras, que nada mais são que entidades privadas que recebem recursos financeiros da Secretaria Municipal de Educação para atendimento educacional na primeira infância.

A análise do atendimento em CEI no município de São Paulo mostra que após a publicação do Plano Municipal de Educação de São Paulo, a rede de creches vem expandindo o atendimento. Em 2015, foram atendidas mais de 240 mil crianças em turno integral – 10 horas diárias – em instituições diretas ou convênios. Os docentes da rede direta trabalham 5 horas diárias com as crianças e os profissionais da rede conveniada trabalham 8 horas diárias com as crianças, necessitando, desse modo, de um número menor de docentes por crianças (NASCIMENTO; SILVA; OLIVEIRA, 2015).

Outro ponto fundamental de transferência de recursos públicos para a iniciativa privada ou para entidades filantrópicas e/ou confessionais, ocorreu-se a partir da publicação da Emenda

Constitucional nº 53 de 19 de dezembro do mesmo ano, convertida pela Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 e Decretos nº 6.253 e 6.278 de 13 e 29 de novembro de 2007. Essa legislação implementa o FUNDEB (Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais de Educação). Segundo Borghi *et al.*:

[...] a implantação e autorização desse Fundo para instituições comunitárias, filantrópicas e/ou confessionais, além da elaboração de uma cartilha de orientação aos municípios para instituição de convênios e a concretização de políticas educacionais de cunho Neoliberal, evidenciam uma “política nacional de conveniamento” (2014, p. 509).

Aponta-se a perspectiva de política permanente de conveniamento da educação infantil não somente em São Paulo, mas em todo território brasileiro.

As Naves-mães de Campinas: uma nova nomenclatura para a velha política de privatização educacional

A cidade de Campinas no interior de São Paulo, conta com aproximadamente 1.194.094³ de habitantes. A população na faixa etária de 0 a 4 anos totaliza 63.871⁴ crianças, aproximadamente.

Para atendimento dessa população infantil em creches, a cidade conta com a seguinte organização⁵:

Desde 2001, a Secretaria Municipal de Educação mantém parceria com Instituições sem fins lucrativos do Terceiro Setor, para a gestão de equipamentos educacionais, construídos e financiados pelo poder público municipal, com o propósito de ampliar o atendimento de Educação Infantil à crianças de 00 (zero) a 05 (cinco) anos e 11 (onze) meses de idade e, promover ações de qualificação desse atendimento. A partir da vigência da Lei Complementar nº 101/2015, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar Municipal nº 117 de 18/09/2015 e da parceria pública firmada com as Organizações Sociais, o Termo de Referência Técnica tem o propósito de orientar a elaboração e a execução dos contratos a serem firmados entre a Prefeitura Municipal de Campinas e as Organizações Sociais. Atualmente, a Secretaria Municipal de Educação (SME) mantém 25 Centros de Educação Infantil – CEI’s cogeridos.

A organização das turmas de crianças nas unidades municipais de Educação Infantil obedece ao critério de Agrupamento (AG) de crianças por faixa etária. Os Agrupamentos I e II são constituídos por crianças a serem atendidas em período integral de 11 (onze) horas, e o Agrupamento III é constituído por crianças a serem atendidas em período parcial de, no mínimo, 04 (quatro) horas. Anualmente, a Secretaria Municipal de Educação pública Resolução

³ Fonte IBGE – Cidades 2018.

⁴ Fonte IBGE – Cidades 2018.

⁵ Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria Municipal de Educação, Departamento Financeiro e Coordenadoria Setorial de Adm. e Gerenciamento de convênios 2018.

específica na qual define as datas de nascimento das crianças para enturmação de cada uma delas nos Agrupamentos, devendo esta ser cumprida em todos os CEI's. As faixas etárias das crianças atendidas em cada agrupamento são definidas, anualmente.

A organização das turmas/agrupamentos para 2018 deverá ser de acordo com a Resolução SME nº 10/2017 publicada no Diário Oficial do Município em 30/08/2017, observando-se, em especial o seguinte: I. Agrupamento I Integral: crianças nascidas entre 01/07/2016 a 31/12/2018; II. Agrupamento II Integral: crianças nascidas entre 01/11/2014 a 30/06/2016; III. Agrupamento III Parcial: crianças nascidas entre 01/04/2012 a 31/10/2014, IV. Agrupamento III Integral: crianças nascidas entre 01/04/2012 a 31/10/2014. V. O agrupamento III poderá se constituir de crianças que estão na faixa etária de matrícula obrigatória na Educação Infantil, nascidas entre 01/04/2012 a 31/03/2014 e de crianças de matrícula facultativa, nascidas entre 01/04/2014 a 31/10/2014 (CAMPINAS, 2018).

Os Centros de Educação Infantil (CEI) denominados Nave-Mãe foram criados pelo então prefeito de Campinas Hélio de Oliveira Santos de acordo com a Lei nº 12.884 de 4 de abril de 2007. Como medida para atender a demanda de vagas da Educação Infantil no município de Campinas (BARDELA *et al.*, 2014).

Esses Centros nada mais são que a opção política para a enorme demanda por vagas nas creches, formando-se a parceria público-privada como resposta a solicitação de atendimento à primeira infância pelo poder Judiciário. Sobre o repasse de recursos do Fundeb para instituições que administram as Naves-Mães e a qualidade de atendimento, temos a seguinte análise de Domenciano (2012) sobre o tema:

[...]pode-se dizer que a oferta da EI via Projeto 'Nave-mãe' acarreta diferenciações no padrão de atendimento à criança pequena à medida que se tem dois 'modelos' de escola, as públicas, geridas e mantidas pelo poder público com servidores públicos concursados atuando, e os CEIs 'Naves-mãe', que mesmo regulados pelo setor público, é a instituição privada que realiza desde a contratação de funcionários até a organização do funcionamento da escola. Outro ponto a se destacar refere-se ao valor aluno/ano repassado pela prefeitura às instituições que gerem as 'Naves-mães'. No ano de 2012 para o Agrupamento I (crianças de 4 meses a 1 ano e 8 meses) no turno integral o per capita/ano equivaleu a R\$ 4.567,91, para o Agrupamento II (crianças de 1 ano e 9 meses a 2 anos e 5 meses) também do turno integral foi R\$ 3.472,68 e por fim, ao Agrupamento III (crianças de 2 anos e 6 meses a 5 anos e 11 meses) do turno parcial se repassou R\$ 1.896,62. Comparando tais valores ao repasse aluno/ano do Fundeb em 2012 que foram R\$ 4.619,83 para creches (crianças de 0 a 3 anos) e pré-escolas (crianças de 4 a 5 anos e 11 meses) de turno integral e R\$ 2.842,98 e R\$ 3.552,82, respectivamente, para Creches e Pré-escolas que funcionam em turno parcial, verifica-se que para o Agrupamento I os valores praticamente se equivalem, para o Agrupamento II, que corresponde a idade das crianças que ainda pertencem a etapa de creche, o valor foi menor em R\$ 1.147,15. Já para o turno parcial do Agrupamento III, que mistura crianças que pertencem a etapa de creche e pré-escola o repasse também foi inferior ao praticado pelo Fundeb. (DOMENCIANO, 2012, p. 41).

Quanto a qualidade de atendimento às crianças, formação e valorização dos profissionais de educação que atuam nas Naves-mães, temos que considerar que há uma precarização nesse aspecto e displicência por parte do órgão responsável de alinhar o projeto Político Pedagógico das unidades conveniadas com a proposta de qualidade de educação do Município de Campinas.

O desafio que está posto é o do acompanhamento da qualidade de atendimento e da Proposta pedagógica de cada Nave, que não estão em condições adequadas de funcionamento. (BARDELA *et al.* 2014).

A discussão sobre como se dá o atendimento nas redes conveniadas ainda carece de maiores estudos. O fator relevante é que a opção pela transferência para a iniciativa privada do atendimento da educação Infantil com a justificativa de cumprir determinações judiciais, esconde outras facetas sobre o projeto Neoliberal, dentre elas o esvaziamento de ações diretas do Estado para com os direitos fundamentais do cidadão. A privatização vai ao encontro do discurso falacioso de que um Centro de Educação financiado e gerido unicamente pelo poder público não supre a demanda por vagas, além de ter alto custo de manutenção.

Metodologia

O artigo constitui uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas educacionais na primeira infância. A coleta de dados se deu por meio de levantamento de artigos científicos relacionados com o tema em bases de dados como SCIELO, GOOGLE SCHOLAR e CAPES PERIÓDICOS.

Dos 18 artigos pesquisados, 6 artigos foram selecionados, sendo 1 com data antiga (1986) que remonta ao levantamento histórico da proposta de atendimento em creches no município de São Paulo. Os outros artigos foram selecionados adotando-se o critério de relevância para elaboração deste artigo e a data de publicação de até 8 anos.

Após seleção, foi feita uma leitura inicial exploratória bem como um resumo dos artigos selecionados através de fichamentos.

Estudos sobre legislação da Educação Infantil foram selecionados para compor texto acerca dos resultados, discussão e conclusão.

Resultados

Para análise dos resultados a partir da hipótese levantada, foram considerados três categorias: Política de conveniamento e privatização na Educação Infantil; Qualidade de atendimento nos CEIs Conveniados e Judicialização na Educação Infantil. Foram acrescentados à análise, documentos como Relatório anual do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Plano de Metas da Prefeitura de Campinas.

Categoria 1: Política de Conveniamento e Privatização na Educação Infantil

Em relação ao primeiro aspecto, podemos considerar que a proposta de conveniamento dos CEIs é permanente dentre os municípios pesquisados.

Subcategoria 1: Análise da ampliação de matrículas na rede conveniada e Parceiras no município de São Paulo

Na cidade de São Paulo, segundo relatório anual do Tribunal de Contas do município (TCM), foram gastos com operação e manutenção de CEIs e creches da rede conveniada e outras modalidades de parceiras R\$ 1.977.124.188,19 ou 17,55% do total de despesas Constitucionais (SÃO PAULO, 2017, p. 189). O quadro abaixo mostra o total de despesas com o Ensino Fundamental e Infantil no município:

Quadro 1 - Despesas Constitucionais (MDE) 25% - Exercício 2017 (Em R\$)

ENSINO FUNDAMENTAL E EDUCAÇÃO INFANTIL - MDE	AUDITORIA	%
Remuneração dos Profissionais do Magistério	3.827.119.837,54	33,96%
Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino	2.405.769.696,96	21,35%
Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parcerias	1.977.124.188,91	17,55%
Obrigações e Contribuições Patronais	1.108.421.796,50	9,84%
Aposentadorias e Pensões	463.087.790,15	4,11%
Administração da Unidade	368.362.483,14	3,27%
Fornecimento de Uniformes e Material Escolar	232.019.412,72	2,06%
Transporte Escolar	212.203.213,91	1,88%
Compensações tarifárias do sistema de ônibus	198.655.026,00	1,76%
Operação e Manutenção dos Centros Educacionais Unificados	128.828.103,56	1,14%
Aquisição de Materiais, Equip. e Serviços de Inform. e Comunicação	72.315.810,08	0,64%
Ações Complementares do Sistema Municipal de Ensino	65.513.179,77	0,58%
Educação Especial - Aprender sem limite	48.281.345,33	0,43%
Transferência de Recursos Financeiros p/ Unidades Educacionais	39.624.928,99	0,35%
Ações e materiais de apoio Didático-Pedagógico Educacional	17.012.872,33	0,15%

Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	16.156.871,88	0,14%
Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI	14.841.206,73	0,13%
Iniciação à Docência e Alfabetização na Idade Certa	13.951.902,87	0,12%
Manutenção de Sistemas de Informação e Comunicação	12.588.428,77	0,11%
Alfabetização de Jovens e Adultos	11.094.849,60	0,10%
Ampliação da jornada escolar - Programa Mais Educação	9.772.501,20	0,09%
Convênios para Atendimento de Crianças e Adolescentes com necessidades Educacionais Especiais	8.562.434,10	0,08%
Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais	5.724.150,68	0,05%
Capacitação, Formação e Aperfeiçoamento de Servidores	3.717.784,73	0,03%
Reformas de Equipamentos Educacionais	3.585.380,23	0,03%
Publicações de Interesse do Município	2.839.651,12	0,03%
Programa Destinado à Ampliação e Qualificação da Primeira Infância nos Seus Mais Diversos Aspectos, Com Possibilidade de Remanejamento	815.672,50	0,01%
Instalação de Elevador na CEI Menino Jesus	254.783,77	0,00%
Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM Urbano	164.218,76	0,00%
Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	436,31	0,00%
TOTAL	11.268.409.959,12	100,00%

Fonte: Tribunal de Contas do Município de São Paulo (2017).

A operação e manutenção de CEIs e creches da rede conveniada ocupa a terceira posição por ordem de grandeza de despesas com Educação na cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2017 p. 190).

Esses dados ratifica os achados de Nascimento *et al.* (2015) que demonstra aumento de atendimento em creches conveniadas entre os anos de 2007 a 2014 em São Paulo.

Segundo Borghi e Bertagna (2016) esse crescimento de atendimento da educação Infantil por rede conveniada, acontece em todo país, com prevalência nas regiões sul e sudeste.

O cumprimento da meta de expansão de 20.000 vagas por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de São Paulo no exercício de 2017 ocorreu com a ampliação de 24.868 vagas em CEIs e creches da rede conveniadas e outras modalidades de parceria (SÃO PAULO, 2017, p. 213).

Subcategoria 2: Análise da ampliação de rede conveniada de creches na cidade de Campinas

Sobre a cidade de Campinas, a análise de Domeciano (2012) demonstrou que a prefeitura entre os anos de 2009 a 2012, com 12 CEIs denominado Nave-Mãe em funcionamento aumentou em 65,90% a oferta de creches.

No Plano Municipal de Educação da Cidade, dentre as 22 metas observa-se a meta nº 1 que aponta a ampliação de creches até o final do Plano Municipal de educação do Município. (CAMPINAS, 2015).

Dentre as estratégias para atingir essa meta, destaca-se a de número 1.8 que diz que a expansão da rede pública de Educação infantil direta e articular a oferta de matrículas gratuitas em entidades beneficentes de assistência social na área de educação (CAMPINAS, 2015).

A expansão aconteceu por meio da inauguração dos CEIs Naves-Mães, tendo em vista um crescimento de 260,87% entre os anos de 2008 e 2012 (DOMECIANO, 2012).

Categoria 2: A Qualidade de Atendimento no Cei Conveniado

Quanto a questão da qualidade de atendimento nos CEIs conveniados, os estudos de Borghi e Bertagna (2016) destaca a baixa qualidade de atendimento. Ao citar Nunes (2011 p. 12), as autoras argumentam que o conveniamento não está articulado à qualidade da educação.

Subcategoria 2.1: A Qualidade de atendimento nos CEIs conveniados em São Paulo

De acordo com (OLIVEIRA *et al.*, 2018, p. 664), a contratação de unidades conveniadas é mais rápida do que a construção de novos CEIs diretos, mas essa alternativa nem sempre é a melhor, em termos de qualidade do ensino oferecido, dado que o controle das unidades conveniadas pela gestão pública ser bastante precário.

Segundo o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM), as escolas de educação infantil apresentam falhas no cumprimento de dos padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos, demandando aprimoramento na supervisão e fiscalização das unidades (SÃO PAULO, 2017, p. 216).

Outro aspecto levantado pelo TCM, corresponde aos imóveis das entidades parceiras, que, em geral, não possuem elevadores e não dispõem de área externa com dimensões adequadas ou áreas verdes que proporcionem às crianças contato com a natureza (SÃO PAULO 2017, p. 217).

O processo de aumento expressivo de matrículas na rede conveniada, não garante a qualidade de atendimento nas instituições, mostrando que a proposta de contemplar os reiterados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), emitidos pelo poder judiciário é uma medida paliativa.

Ainda assim existe uma demanda reprimida de vagas, mesmo com a criação de aproximadamente 31 mil vagas pela prefeitura de São Paulo. O quadro abaixo mostra esse grande aumento de vagas na rede conveniada entre os anos de 2012 a 2017:

Quadro 2 - Quantidade de alunos matriculados na RME-SP

Modalidade de Ensino	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educação Infantil	397.351	414.828	430.498	465.298	499.228	529.635
Rede Direta	242.540	251.561	252.425	254.748	265.462	271.001
Creche	61.202	56.406	57.305	56.500	57.181	57.519
Pré-escola	181.338	195.155	195.120	198.248	208.281	213.482
Sistema de Parceria	154.811	163.267	178.073	210.550	233.766	258.634
Creche	152.892	58.054	170.899	204.285	226.998	252.757
Pré-escola	1.919	5.213	7.174	6.265	6.768	5.877

Fonte: Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 2017. Adaptado pelo autor.

Sobre esse ponto, NASCIMENTO *et al.* (2015, p. 10) relata que a principal política de expansão da rede municipal de educação infantil nas creches de São Paulo se deu, e continua assim se efetivando, através de celebração de convênios com instituições de caráter privado sem fins lucrativos e econômicos, mas não deixando de considerar *lobbies* que são postos na relação estabelecida entre os mantenedores e agentes públicos.

No caso dos docentes, os mesmos autores apontam que:

[...] Os docentes da rede direta trabalham 25 horas semanais com crianças e 5 horas em formação, possuem ainda quatro dias no ano destinados a reuniões pedagógicas de 6 horas cada e um Estatuto do Magistério que permite, entre outras garantias, progressão na carreira; já os docentes da rede conveniada trabalham 40 horas semanais com crianças, tendo somente um dia por mês para tratar de sua formação e organização da escola. (NASCIMENTO *et al.*, 2015, p. 10).

Isso demonstra o caráter assistencialista do serviço prestado em creche não cumprindo de fato a proposta de tratamento das creches pela via Educacional.

Subcategoria 2.2: A qualidade de atendimento nos CEIs Naves- Mães em Campinas:

Segundo levantamento de BARDELA *et al.* (2014), as condições de trabalho, a quantidade de crianças por turma, a qualidade de interações, a interação adulto-criança e criança-criança e as propostas de trabalho nos CEIs Naves- Mães, carecem de maiores reflexões. Ao se concentrar nos profissionais que atuam nesses CEIs, não há uma identificação por parte deles com instituição, tendo em vista o vínculo empregatício acontecer através de celebração de contrato via a Consolidação das Leis Trabalhista (CLT). Há um favorecimento

ao rodízio desses profissionais que muitas vezes se demitem e procuram maior remuneração em outros empregos.

Há ainda uma carência de maiores estudos no tocante à qualidade de atendimento nas naves-mães, mas supõe-se que, pelo simples fato desses CEIs serem gerenciados por diferentes Organizações Sociais (OS) em regiões consideradas periféricas do município. Assim reforça-se a tese apontada por BORGHI *et al.* (2015) de que é importante nos atentarmos para a Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB) em defesa de uma educação pública mantida e administrada pelo poder público.

Categoria 3: A Judicialização na Educação Infantil

A intervenção do poder Judiciário, por meio do ministério Público para garantia de vagas em creches, demonstra o desinteresse por parte do Estado com a primeira etapa da educação básica.

Borghi e Bertagna (2016), demonstram uma resolução do problema de falta de vagas em creches, através do conveniamento, alegando-se crescente demanda e falta de recursos financeiros para construção de novos Centros de Educação Infantil.

O relatório do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, reforça essa tese. O quadro abaixo mostra que a Prefeitura de São Paulo previu construção de 16 novos centros, segundo a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) em 2017, porém apenas 10 foram construídas, não atingindo a meta prevista:

Quadro 3 - Metas projetadas x realizado em 2017

Projetos/Atividades	Físico			Financeiro (em R\$ mil)		
	Planejado	Realizado		Planejado	Realizado	
		Ano	%		Ano	%
3360 – Construção reforma e ampliação de CEUs	6	0	0	0	0	0
3359 - Construção Centros de Educação Infantil - CEI	16	10	62,5	82.500	66.002	80,0
3358 - Construção de Escolas de Ed. Infantil - Emei	*	3	33,3	32.657	14.841	45,5

Fonte: Tribunal de Contas do Município de São Paulo 2017⁶.

Os resultados deixam claro que a opção pelo conveniamento não é uma opção ingênua, mas objetiva a proposta de transferência para o setor privado das propriedades do setor público com vista a transformá-lo em uma instituição de e para o mercado (BRASIL,1995.)

⁶ LDO 2017 – Metas e Prioridades - Lei nº 16.529/16 (SÃO PAULO, 2017).

Casagrande e Borghi (2015), apontam em seus estudos sobre o conveniamento de creches em municípios paulistas de médio porte que sob a alegação de atender a demanda devido a ações judiciais, estabeleceram parcerias com o setor privado.

Essa não foi somente uma alternativa na cidade de Campinas, mas permeou todo um plano de governo para a educação infantil no município, resultando no sucateamento de atendimento em CEIs Naves-Mães.

A judicialização serviu como álibi para o projeto neoliberal de privatização da educação infantil, com ratificação dessa proposta através de elaboração de Planos municipais de educação e montagem de um currículo único para toda rede visando o estabelecimento de um suposto controle de qualidade, porém sem levar em conta as diferentes realidades brasileiras.

Considerações finais

Os dados obtidos na revisão da literatura, permitiram concluir que conveniamento como política pública para garantia de vagas em creches deveria ter caráter temporário e somente para cumprimento de determinação judicial. Mas essa forma de oferecer atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade no denominado Centro de educação Infantil (CEI) ganhou caráter permanente.

As duas cidades estudadas no artigo (São Paulo e Campinas) adotaram a política de não expandir os CEIs Diretos (com administração totalmente pública) e ofertar novas vagas somente por meio dos CEIs Conveniados (com administração público-privada). Os administradores das instituições conveniadas não possuem, em sua maioria, caráter filantrópico ou confessional sem fins lucrativos.

Outro ponto a ser considerado diz respeito à qualidade de atendimento dos CEIs conveniados. O Relatório anual de fiscalização do Tribunal de Contas do município de São Paulo, evidenciou a baixa qualidade de atendimento e apontou falhas no padrão mínimo de infraestrutura, falta de acessibilidade à pessoa com deficiência, falta de contato das crianças com a natureza e falta de formação adequada para os profissionais de Educação que atuam nessas instituições (SÃO PAULO, 2017, p. 216).

Os estudos de BARDELA *et al.* (2014), denotam a necessidade de aprofundamento dos estudos em relação aos diferentes indicadores de qualidade nos Centros de Educação Infantil conveniados denominados Naves-Mães. O referente artigo se atentou ao formato da política pública nos CEIs conveniados, questionando a existência de atendimento com qualidade.

Cabe apontar a falta de aprofundamento em questões referente às práticas dos profissionais de educação que atuam nas instituições conveniadas. Há evidências na literatura da falta de investimento em formação continuada e baixa remuneração nas duas cidades pesquisadas.

O aspecto do aumento da intervenção do poder Judiciário na agenda pública (Judicialização na Educação Infantil), mostrou que as determinações judiciais são cumpridas, mas não em sua totalidade, tendo em vista os reiterados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) expedidos às prefeituras.

Um outro apontamento é a necessidade de novos debates sobre políticas educacionais na primeira infância, solicitando ao agente público o cumprimento do dever da oferta de vagas em Centros de Educação Infantil com administração totalmente pública e com qualidade, não admitindo soluções paliativas através da privatização.

REFERÊNCIAS

BARDELA, Adriana Missae Momma; PALMEN, Sueli Helena de Camargo; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Políticas Públicas de Educação Infantil em Campinas: Tessituras sobre a coexistência de diferentes formas de organização. **Revista Exitus**, Campinas, v. 04, n. 01, p. 33-57, 2014.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões brasileiras. **Rev. bras. Estud. Pedagógico**, Brasília, v. 97, n. 247, p. 506-508, set./dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor para a reforma do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei n. 9.424 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. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 26 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de educação PNE e dá outras providências. Plano nacional de Educação: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

CAMPINAS. Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria Municipal de Educação. Lei n. 15.029 de 24 de junho de 2015. Institui o Plano municipal de Educação, na conformidade do artigo 6º da lei nº 12.501, de 13 de março de 2006, do município de Campinas, Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Município de Campinas**, p. 1-8, 26 jun. 2015.

CAMPINAS. Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria Municipal de Educação. **Termo de Colaboração–Educação Infantil**, p. 05-23, 2018.

CASAGRANDE, Ana Lara; BORGHI, Raquel Fontes. Plano Nacional de Educação, ampliação da oferta em creche e dos recursos para a educação: Uma reflexão à luz das parcerias público privadas em municípios de médio porte paulistas. **EccS Rev. Cient.**, São Paulo, n. 37, p. 111-126, maio/ago., 2015.

DOMICIANO, Cassia. 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. 01, p. 90-106, 2012.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política. **Fineduca: Revista de financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, 2015.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e políticas públicas: O caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, jul.-set. 2018.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. Proposta para o atendimento de creches no Município de São Paulo: Histórico de uma realidade. **Cad. Pesq.**, São Paulo, p. 39-56, 1986.

SÃO PAULO (Cidade), Tribunal de Contas do Município, **Relatório anual de fiscalização de 2017**. p. 180-230, 2017.

Como referenciar este artigo:

SANTOS, José Fernando Ribeiro dos; LARA, Patrícia Tanganelli. Política de conveniamento da educação infantil: a privatização é a alternativa para suprir a demanda com qualidade? **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24 n. 1, p. 100-116, jan./abr. 2020. e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i1.12868>

Submetido em: 13/05/2019

Revisões requeridas: 20/08/2019

Aprovado em: 30/09/2019

Publicado em: 06/01/2020