

Uma Análise do Programa “Bolsa Creche” no Município de Piracicaba/SP¹

Cássia Alessandra Domiciano
Theresa Adrião

Resumo

Este trabalho tem como objetivo apresentar informações, ainda que preliminares, sobre o processo de implantação da Lei Municipal nº 5.081, sancionada em 19 de dezembro de 2001, no município de Piracicaba pela gestão do Partido dos Trabalhadores cujo texto outorga parcerias entre os setores público e privado. Neste trabalho entende-se por implantação a ação desencadeada pelo governo para introduzir, inserir e estabelecer uma determinada proposta no campo educacional, no caso em estudo, a proposta refere-se ao Programa “Bolsa-Creche”.

Palavras-chave: Parceria público-privado, financiamento, descentralização.

Abstract

The aim of this paper is to present a preliminary information about the implantation of the municipal law n.5.081 sanctioned in the Piracicaba municipality from December 19th, 2001 in the course of Worker Party government which text approve the association between public and private sectors. In this paper, implantation means the government action to introduce, insert and institute the educational propose, in this case referring to “Bolsa Creche” program.

Key words: Public and Private Association, Financing, Decentralization.

1 O Programa “Bolsa Creche”: uma introdução

O Programa “Bolsa Creche” foi instituído no município de Piracicaba na gestão do prefeito José Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT), no ano de 2001. Mediante um projeto de lei apresentado e posteriormente aprovado pela Câmara Municipal em 19 de dezembro de 2001, Lei nº 5081. A legislação citada permitiu ao poder público local firmar convênios com Entidades Filantrópicas, Organizações Não Governamentais (ONG's) e Escolas Particulares de Educação Infantil, destinando a estas instituições o pagamento de uma *per capita* para cada aluno que não obteve vaga na rede municipal de ensino e tenha sido encaminhado para um destes estabelecimentos por meio do convênio.

Segundo depoimento do então Secretário Municipal de Educação, ao assumir a prefeitura o prefeito viu-se diante de um impasse a ser resolvido. As estatísticas da lista de espera nas Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis) apresentavam

¹Parte do conteúdo deste artigo foi apresentado no V Simpósio ANPAE Sudeste - 9º Seminário ANPAE São Paulo “Educação Brasileira, hoje: Formas e Reformas”. Piracicaba, maio/ 2005.

para Cleiton de Oliveira (1999, p.14), significa um afastamento das decisões políticas do “centro” permitindo que estas sejam tomadas em outras instâncias que não as centrais. Nesse caso, insere-se a municipalização² do ensino fundamental fato que vem ocorrendo, mais freqüentemente, no estado de São Paulo a partir da implementação da Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. A terceira e mais diretamente relacionada a este trabalho pode ser percebida na tentativa de re-significação da esfera pública, seja mediante a inauguração de “parcerias” entre o Estado e o chamado terceiro-setor, seja mediante a consolidação de uma esfera pública não-estatal, resultado tanto da coexistência de padrões de gestão privada na esfera pública, quanto da alteração da natureza jurídica dessas mesmas esferas (PERONI e ADRIÃO, 2005)

Esta emenda redefiniu o papel da União e as responsabilidades dos demais entes federados, quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), deixando explícito o nível de ensino a ser priorizado. (Arts.60, 211 e 212)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96) também procurou detalhar o caminho a ser percorrido pelas esferas da administração pública reafirmando, no Art. 8º, a função normativa, redistributiva e supletiva da União e o questionado regime de colaboração entre as esferas administrativas (ARELARO, 2002).

Antes das alterações legislativas deflagradas a partir de 1996, Romualdo Portela de Oliveira (2000) observou que, apesar do texto constitucional de 1988 já trazer novas implicações aos Estados, Distrito Federal e principalmente aos municípios - criando os sistemas municipais de educação ao responsabilizá-los pela educação fundamental e infantil - o atendimento aos níveis de escolaridade básica não tinha um caráter imperativo, permitindo que cada esfera da Administração Pública atendesse a qualquer nível de ensino (OLIVEIRA, 2000).

No entanto, ao ter instituído o FUNDEF, o governo federal favoreceu a indução da municipalização do Ensino Fundamental uma vez que permitiu a subvinculação de recursos financeiros a esta modalidade do ensino, levando os municípios a manter os recursos destinados à etapa da educação básica sob seu controle.

No caso de Piracicaba, estes procedimentos interferiram diretamente na oferta da Educação Infantil pelo município, até então uma prioridade, historicamente construída e como resultado das lutas sociais deflagradas na década de 1970 no contexto, denominado por Herrmann (1995), de “descentralização da gestão urbana”.

² Para Oliveira (2000), a municipalização no caso brasileiro , pode ocorrer de três formas, onde “O Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construção escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual”. (OLIVEIRA, 1999, p. 16-17)

3 Análise dos dados de matrícula no setor público e privado

Os primeiros resultados referem-se às conseqüências da Lei nº 5081/01 instituída para amenizar a demanda na Educação Infantil.

A tabela abaixo apresenta a evolução das matrículas, em educação infantil, por dependência administrativa no período de 2000 (ano imediatamente anterior ao estabelecimento do Programa) a 2004.

Tabela 1 – Evolução das matrículas no município de Piracicaba no período de 2000 a 2004.

	Dependência	2000	2001	2002	2003	2004
Creche	Municipal	2.005	1.669	1.702	1.661	1.719
	Privada	1.108	1.306	1.264	1.799	2.218
Pré-Escola	Municipal	5.173	5.605	5.862	5.712	5.690
	Privada	2.935	2.901	3.209	3.702	4.206

Fonte: INEP/SEE

Os dados acima revelam que as matrículas nas creches, do setor privado, dobraram no período de 2000 a 2004, tendência que se acentuou a partir de 2003. Na pré-escola os números passaram de 2.935 no ano de 2000, para 4.206 matriculados em 2004, caracterizando um aumento de 43,30% nesta etapa da educação infantil. Ao final do período observado, somando-se creches e pré-escolas, foram matriculadas 2.381 crianças nestas modalidades de ensino na rede privada.

O mesmo aumento não pôde ser observado para rede municipal. Nas creches as matrículas vêm caindo desde 2001, ano em que teve início a gestão municipal do Partido dos Trabalhadores (PT) responsável pela implantação do Programa “Bolsa Creche”, apresentando uma queda 14,26% até 2004. No caso das pré-escolas, apesar das matrículas exprimirem um aumento de 13,31% até o ano de 2002, elas passaram a decair 1,46% em média nos dois anos consecutivos.

Em relação à educação infantil da rede pública, nestes cinco anos, as creches apresentaram uma diminuição de 286 matrículas e as pré-escolas um aumento de 517 que, se comparado ao total no mesmo período do setor privado, pode representar a transferência de atendimento a este setor induzido pelo Programa “Bolsa Creche”.

Este tipo de estratégia do governo local, para a oferta dos níveis de escolaridade não obrigatória, tem re-editado o debate sobre a inter-relação entre setor público e o privado.

Para caracterizar os termos público e privado adotou-se uma perspectiva jurídico-administrativa onde o público é identificado por ser mantido e ou gerido pelo poder governamental ou por entidades de direito público e, privado, é definido pela gerência e propriedade de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (DOURADO; BUENO, 1999).

Quanto à relação entre esses setores, segundo a análise de Luis Fernandes Dourado e Maria Sylvia Simões Bueno (1999), no contexto das atuais políticas educacionais o público e o privado assumem contornos mais complexos, pois, o público

Em Piracicaba o crescente aumento das instituições particulares, que aderiram ao programa desde sua implantação, pode indicar a opção por uma nova configuração para a presença do Estado na oferta educativa, semelhante ao caso chileno e, entre nós, reforçada pelo debate sobre uma reforma no aparelho do Estado iniciada na década de 1990 pelo chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). (ADRIÃO; PERONI, 2005)

A tabela a seguir representa, quantitativamente, a ampliação da oferta pela esfera privada. Nela pode ser percebido que o número de instituições particulares *stricto sensu* conveniadas triplicaram neste período enquanto que as filantrópicas mantiveram inalterada sua quantidade.

Tabela 2 – Estabelecimentos conveniados de 2002 a 2005

Estabelecimentos	2002	2003	2004	2005
Filantrópicos	10	09	10	10
Particulares	11	25	30	31

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba/2005.

4 – Análise dos dados financeiros

Tabela 3 – Receitas prevista para a Educação no período de 2001 a 2004

Total Receitas	2001	2002	2003	2004
Impostos Próprios	67.839.795,70	64.159.031,25	70.265.825,30	79.930.939,65
Transferências do Estado	133.336.622,26	115.134.331,08	114.942.276,71	122.627.698,89
Transferências da União	31.599.339,52	23.688.544,81	21.921.466,83	21.099.853,05
Total	232.775.757,48	202.981.907,14	207.129.568,84	223.658.491,59

Fonte: Balanços Municipais de Piracicaba

OBS: Os valores nominais foram indexados pelo IGP-DI – ago./05 da Fundação Getúlio Vargas

A Lei Orgânica do Município de Piracicaba, de 1º de agosto de 1996, revisada em 2002, fixou, no Art 257, o mínimo de 25% para ser gasto, anualmente, na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino público (MDE) consoante com os Arts. 70 e 71 da LDB 9394/96.

Observando as receitas que compõem os recursos a serem aplicados em MDE, na Tabela 2, verificou-se que somente em 2001 houve o cumprimento do previsto pela LO, caracterizado num índice de 27,31% do total das receitas de impostos. Para os anos subsequentes, os percentuais não atingiram o mínimo estabelecido

Tabela 6 – Gastos no programa “Bolsa Creche” em relação à atividade econômica “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil” no elemento de despesa “outros serv.terc.pessoa jurídica” de 2002 a 2004

Atividade Econômica/ Elemento de Despesa	2002	2003	2004	Total
Manutenção e Desenvolvimento do E.I/ Outros serv. terc. - pessoa jurídica	5.950.801,52	8.083.617,82	8.483.757,09	22.518.176,43
Gastos c/ Programa 'Bolsa Creche'	669.179,84	2.482.962,73	4.057.343,08	7.209.485,65

Fonte: Balanços Municipais de Piracicaba.

OBS: Os valores nominais foram indexados pelo IGP-DI – ago./05 da Fundação Getúlio Vargas

“Bolsa Creche”, o correspondente a 11,25% deste total foi destinado ao pagamento do Programa, índice que se ampliou respectivamente para 30,71% e 47,82% em 2003 e 2004. Isso equivale afirmar que, em média, 30% dos gastos em MDE, no ensino infantil, foram utilizados para pagamento das subvenções do “Bolsa Creche” no período em destaque.

Tabela 7 – Mensalidades do programa “Bolsa Creche” de 2002 a 2004.

Períodos	2002	Valor Corrigido 2002	2003	Valor Corrigido 2003	2004	Valor Corrigido 2004
	Decreto Nº 9.745	IGP-DI	Decreto Nº 10.144	IGP-DI	Decreto Nº 10.561	IGP-DI
Integral	100,00	124,01	120,00	138,21	132,00	135,58
Parcial	41,55	51,63	50,00	57,59	55,00	56,49

Fonte: Prefeitura Municipal de Piracicaba/2005

OBS: Os valores nominais foram indexados pelo IGP-DI – ago./05 da Fundação Getúlio Vargas

pelo município expressos em um valor aluno/ano. No entanto, é certo que o convênio tem consumido ano a ano valores absolutos cada vez maiores do orçamento público.

Referências

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.

BRITO, V. L.A. O público, o privado e as políticas educacionais. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, M.R.T. (Orgs). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 129-140.

CORRÊA, B.C. A educação Infantil. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. (orgs). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002, p.13-32.

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

COX, C. A Reforma da Educação Chilena: contexto, conteúdos, implantação. In: **PREAL-Programa de promoção da reforma educativa na América Latina e Caribe**. Santiago do Chile, n.8, ago./1997, p.3-27.

CUNHA, L.A. Educação Pública: Os limites do Estatal e do Privado. In: OLIVEIRA, R.P. (org). **Política Educacional**: impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1995 p. 11-25.

CURY, C.R.J. O público e o privado no Brasil: fronteiras e perspectivas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, M.R.T. (orgs). **Política e Trabalho na Escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 123-128.

DAVIES, N. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, vol. 16, n.2, jul.-dez./2000, p.159-176.

DOURADO, L.F.; BUENO, M.S.S. O público e o privado em educação. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Coords.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil**. 1991 a 1997. Brasília, n.6, 1999, p. 77-91.

GODOY, A.S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, vol. 35, n.3, maio-jun./1995, p.20-29.

HERRMANN, J.N. **Poder local e educação infantil em Piracicaba, SP**: 1977 a 1995.2 v. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Unicamp, Universidade de Campinas, Campinas, 1995.

Legislação citada

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Emenda Constitucional n.º 14, 12/09/1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção I, p. 18.109, 13/09/1996

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

_____. **Lei n.º 9.790**, de 23/03/1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui a disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

CHILE. **Decreto Lei n.º 2**, de 20/08/1998. Fixa texto refundido, coordenado e sistematizado do Decreto com força de Lei n.º 2 de 10/09/1996 sobre as subvenções do Estado aos estabelecimentos educacionais.

PIRACICABA. **Lei n.º 5081**, de 19/12/2001. Autoriza o município de Piracicaba 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.

Encaminhado em out./2005

Aprovado em mai./2006

Theresa Adrião
Professora Doutora do Departamento de Educação
Instituto de Biociências da UNESP/Rio Claro.
Rua Dr. Antonio Hosri, 89 Cidade Universitária
Campinas – SP - CEP.: 13083-370
E-mail: theadriao@yahoo.com.br

Cássia Alessandra Domiciano
Graduanda do Curso de Licenciatura em Pedagogia
UNESP/Rio Claro
Rua Ernesto Furini, n.º 170 – Campo Verde
Americana – SP - CEP.: 13473-320
E-mail: cassiale@uol.com.br
