

UNIVERSIDADE DE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ANGELA CRISTINA DE LIMA ARAÚJO

Mapeamento dos repasses públicos efetuados às instituições privadas sem fins lucrativos que atendem à Educação Infantil no município paulista de Campinas (2000 a 2012).

Orientador (a): Prof^ª. Dra. Theresa Adrião

CAMPINAS

2013

ANGELA CRISTINA DE LIMA ARAÚJO

Mapeamento dos repasses de recursos públicos às instituições privadas sem fins lucrativos que atendem à Educação Infantil no município paulista de Campinas (2000 a 2012).

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação em Pedagogia da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, para a obtenção do título de Bacharel em Pedagogia.

Orientador: Prof^ª. Dra. Theresa Adrião

CAMPINAS

2013

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**

Araújo, Angela Cristina Lima, 1990- Ar15m

Mapeamento dos repasses de recursos públicos as instituições privadas sem fins lucrativos que atendem a Educação Infantil do município paulista de Campinas (2000 a 2012 / Angela Cristina Lima Araújo. – Campinas, SP:

[s.n.], 2013. Orientador: Adrião, Theresa Maria de Freitas.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Público e privado em educação. 2. Educação infantil. 3. Privatização. I.

Adrião, Theresa Maria de Freitas, 1965-

II. Universidade Estadual de Campinas.

Faculdade de Educação. III. Título.

13-127-BFE

Dedicatória

Dedico o presente trabalho a minha família, minha base, meu alicerce, meu TUDO.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, que nos momentos difíceis da pesquisa me deu forças para continuar o trabalho.

Agradeço a minha mãe, Neusa, que sempre esteve ao meu lado, dando palavras de motivação e apoio quando precisei.

Não poderia deixar de citar a professora doutora TheresaAdrião, que contribuiu de forma significativa na realização desse trabalho, indicando textos que auxiliaram na problematização e reflexão sobre o tema.

Agradeço a Cássia Domiciano, que sempre esteve disponível quando precisei de ajuda, fornecendo algumas dicas que foram fundamentais no trabalho.

Agradeço a Secretaria Municipal de Educação, Prefeitura Municipal de Campinas, pelos dados fornecidos;

Por fim, um agradecimento especial ao Ildo, que muito dedicado e atencioso, ajudou de forma significativa no término do trabalho.

Muito obrigada!

Porque eu só preciso pés livres, de mãos dadas e de olhos bem abertos.

Guimarães Rosa

RESUMO

ARAÚJO, A. Mapeamento dos repasses públicos efetuados às instituições privadas sem fins lucrativos na educação infantil, especificamente no Município de Campinas, no período de 2000 a 2012. 2013. 75 f. Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

O presente estudo teve como objetivo mapear e analisar o fluxo de recursos efetuados às instituições privadas sem fins lucrativos, que atendem a Educação Infantil em parceria com a Prefeitura Municipal de Campinas, no período de 2000 a 2012. Foram caracterizadas anualmente as fontes de recursos municipais repassados ao Terceiro Setor no período citado. O estudo baseou-se em documentos e informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Campinas, bem como na leitura de leis e decretos e bibliografias pertinentes ao tema. Os resultados obtidos demonstram que houve um crescimento expressivo dos repasses efetuados às instituições conveniadas no período analisado.

Palavras chave: Repasses Públicos às instituições privadas; Educação Infantil; Privatização da Educação Infantil

ABSTRACT

ARAÚJO, A. Mapping of Public Investments done in private education corporations without profit goal in childhood education, specifically in Campinas city, in period from 2000 to 2012. 75 pages. Graduation work – Education School, State University of Campinas, 2013.

The goal of this study is mapping the public investments done in private education corporations without profit goal in childhood education in Campinas city in period from 2000 to 2012. In each years of that period, the database of these investments where analysed, based in official public reports, comparing with the law and bibliography about the theme. The results of the investigation shows that a increase o recourses put in these corporations.

Keywords: Public investments; childhood education; childhood education privatization.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Valor repassado às instituições privadas sem fins lucrativos de Campinas entre 2001 e 2012	62
Gráfico 2: Repasses <i>per capita</i>	62
Gráfico 3: Repasses às naves-mães	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Inauguração dos parques e recantos infantis_____	22
Quadro 2: Quadro comparativo: tratamento dado à educação infantil pelas Constituições Federais _____	25
Quadro 3: Avanços e Retrocessos Lei de Diretrizes e Bases 4024/61, 5540/68, 5692/91 E 9394/96_____	29
Quadro 4: Síntese das alterações da Emenda Constitucional nº 19_____	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Instituições privadas sem fins lucrativos criadas entre 2007 e 2008____59

Tabela 2 : Relação de matrículas nas esferas pública e privada_____ 65

Tabela 3: Número de alunos atendidos pelas instituições conveniadas (2000 a 2012)__65

Tabela 4: Número de instituições conveniadas com o Município de Campinas_____

(2000/2012)_____67

LISTA DE SIGLAS

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

OS– Organização da Sociedade Civil

OSCIP-Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

CI – Centro Infantil

PI – Parque Infantil

RI – Recanto Infantil

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

ONG – Organização não Governamental

SUMÁRIO

Introdução.....	14
Capítulo I – História da Educação Infantil no Município de Campinas	16
1.1. Educação Infantil e as Constituições Federais	25
1.2. Lei de Diretrizes e Bases 4024/61, 5540/68, 5692/91 E 9394/96 e suas Influências na Educação Campineira: Notas Introdutórias... ..	29
1.3. Estratégias da Prefeitura Municipal de Campinas para atendimento à Educação INFANTIL	33
Capítulo II – Surgimento do Terceiro Setor no Brasil.....	40
2.1. Década de 1990 e o Terceiro Setor	46
2.2. Formas de Repasses as Instituições Terceiro Setor	50
2.3. O Fortalecimento do Terceiro Setor e as Legislações Brasileiras.....	52
Capítulo III – Análise dos Dados Apresentados pela Secretaria Municipal de Educação	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
Referências Bibliográficas	72

Introdução

Trata-se a presente pesquisa sobre os repasses públicos efetuados às instituições privadas sem fins lucrativos, que atendem a educação infantil, no Município de Campinas no período de 2000 a 2012. Pretende-se com a pesquisa comprovar se houve crescimento dos repasses efetuados às referidas instituições.

O interesse pelo tema surgiu quando da realização da disciplina EP 790 – Políticas de Educação Infantil ministrada pela professora doutora Theresa Adrião, na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP, que abordou algumas temáticas sobre os recursos públicos destinados a educação básica. No decorrer da disciplina foram discutidos alguns tópicos sobre os recursos transferidos ao Terceiro Setor¹. Dessa forma, comecei a fazer alguns questionamentos sobre os “porquês” dos repasses às instituições, bem como quais fatores contribuem para o Poder Público transferir os recursos a essas entidades que passam a realizar um serviço que a princípio é de sua responsabilidade. Como na época trabalhava na Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, da Prefeitura Municipal de Campinas, passei a observar constantemente os inúmeros convênios firmados com entidades do Terceiro Setor - entidades privadas sem fins lucrativos - para suprir/atender a demanda de crianças na educação infantil no Município de Campinas.

Destarte, faço as seguintes indagações:

- Quais as principais causas do crescimento de repasses públicos ao Terceiro Setor na educação infantil no Município de Campinas?
- Quais fatores históricos contribuíram para o crescimento desses repasses a essas entidades?
- Quais os impactos econômicos desses repasses ao Município de Campinas? Será que é mais econômico para o Município firmar essas parcerias?

¹ Terceiro Setor –Terceiro Setor é a denominação adotada para o espaço composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, cuja atuação é dirigida a finalidades coletivas ou públicas (FISCHER, 2002, P.45)

O objetivo da presente pesquisa é realizar o mapeamento dos repasses efetuados a essas instituições de ensino, e verificar se houve crescimento dos repasses no período de 2000 a 2012. Ainda, abordar quais fatores históricos contribuíram para os repasses às referidas instituições.

O Capítulo I abordará a História da Educação Infantil no Município de Campinas, destacando como se deu a inauguração dos parques e recantos infantis na cidade, bem como os fatores que contribuíram para a expansão da Educação Infantil no Município.

O Capítulo II tratará sobre o surgimento do Terceiro Setor no Brasil, as formas de repasses às instituições privadas sem fins lucrativos que atendam a educação infantil no Município de Campinas e, por fim, as legislações que tratam sobre os repasses públicos a essas instituições.

No Capítulo III apresentaremos a análise dos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, da Prefeitura Municipal de Campinas, sobre os recursos destinados às instituições conveniadas ao Município, no período de 2000 a 2012.

Referida pesquisa se baseou nos documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação, bem como na leitura de leis e decretos pertinentes ao tema, entre outros registros necessários para conclusão da pesquisa.

Capítulo I – História da Educação Infantil no Município de Campinas

No ano de 1870, a cidade de Campinas passou por um rápido processo de industrialização, tendo em vista o plantio de café na região, que fortaleceu os grandes Centros Urbanos. A economia fez com que muitos imigrantes viessem para a cidade em busca de melhores oportunidades de trabalho e maior qualidade de vida. Segundo Guimarães (1947), em 1937 a população de Campinas era estimada em 73.890 (setenta e três mil, oitocentos e noventa) habitantes, já em 1946 a população já atingia 102.802.

Com o rápido crescimento dos Centros Urbanos impulsionados pela industrialização, surgiram necessidades de infraestrutura na cidade, pois a população que crescia a cada ano devido a processo migratório, precisava sobreviver de uma forma digna. Desse modo, fazia-se necessário investir em saúde, transporte, além de uma educação para as crianças, uma vez que os pais trabalhavam nas indústrias durante o dia. A população passa a exigir políticas públicas para o Governo, que pressionado acaba contratando o Engenheiro Francisco Prestes Maia² para elaborar o Plano que ficou conhecido como Plano de Melhoramentos Urbanos. O referido Plano foi aprovado em 1938. (TEODORO, 2005)

O Plano de Melhoramentos estabelecia metas que deveriam ser seguidas pelos gestores municipais. O Plano previa melhoras nas áreas de saúde, higiene, eficiência e rendimento no sistema viário. Observa-se que higiene e saúde são destacadas como áreas de intervenção importantes, tendo em vista que o Município teve um surto de febre amarela que matou cerca de 1/3 da população campineira (TEODORO,2005)

A eficiência e rendimento do sistema viário são destacados como meta, no Plano, pois era necessário aperfeiçoá-lo para o desenvolvimento da cidade:

A antiga cidade agrária começava a ser pensada sob o aspecto funcional, dividida em quatro funções básicas: habitação, recreação, trabalho e circulação. Dessa maneira, buscando uma ruptura do passado, Prestes Maia possuía a intenção de implementar uma nova

² Engenheiro Francisco Prestes Maia - Engenheiro-arquiteto contratado, para elaborar o Plano de Melhoramentos Urbanos em Campinas (TEODORO,2005))

ordenação espacial adequada às exigências da cidade industrial, rumo a modernidade (TEODORO, 2005, P. 8)

Vale destacar que criação de Centros Comunitários (antigas escolas) foi inserida na parte de recreação e não em uma parte específica de educação. (TEODORO, 2005)

Segundo o Plano, as escolas deveriam ter uma infraestrutura completa, com locais para concertos, bibliotecas e práticas de esportes, e nos finais de semana ser aberta à comunidade. Desse modo, a escola funcionava como um Centro Comunitário nos finais de semana. O plano destacava, ainda, que esses centros não deveriam ser distantes das residências, para que as crianças não tivessem que atravessar muitas ruas para chegar à escola. (TEODORO, 2005)

Ademais, segundo Badar (1996), citado por Teodoro (2005, p. 9):

(...) a implantação de escolas completas, verdadeiros centros comunitários, para cada grupo de 6000 ou 1000 crianças (...) As escolas todavia não deviam se restringir à área urbana e as verbas orçamentárias, obrigatoriamente destinadas à educação, deveriam contemplar também as escolas rurais (...)

Nota-se que era um plano com grandes perspectivas, tendo em vista a época em que foi elaborado. As escolas deveriam ter disciplinas importantes para o desenvolvimento intelectual e físico das crianças. Além disso, foram incluídas as crianças do meio rural.

Neste período, não era mais suficiente ter um lugar apenas para o cuidado das crianças. Tendo em vista a constante transformação da sociedade brasileira, era necessário educar essas crianças, haja vista que elas se tornariam futuros cidadãos, que contribuiriam de forma significativa para o desenvolvimento da cidade. Não dava mais para ignorá-las, deixá-las expostas à marginalização, pois a educação era a “chave” para o desenvolvimento da cidade. (TEODORO, 2005)

Já no século XX a mulher passou a desempenhar outro papel na sociedade brasileira. Ela não era somente cuidadora do lar e dos filhos. Era mãe trabalhadora, que ajudava em casa financeiramente. Desse modo, os filhos dessas mulheres operárias não tinham com quem ficar, e acabavam ficando o dia todo nas ruas, o que muitas vezes

deixava-os expostos à marginalização e doenças. A educação passa a ser vista como “salvadora”, pois com a criação de escolas e centros de educação, as crianças tinham a oportunidade de se tornar cidadãos honestos, além de contribuir para o desenvolvimento da cidade. Assim, a educação foi vista para preparar o homem do futuro. Dessa forma, surge em Campinas no ano de 1940, o primeiro Parque Infantil (PI).

De acordo com Teodoro (2005, p. 10):

Uma grande novidade foi trazida com a crescente industrialização: além de guardar e garantir a vida das crianças era necessário também educa-las para o futuro. Era preciso uma outra maneira de ensinar aos pequenos, visto que se tratava de um novo jeito de viver, onde o tempo do trabalho definia uma nova concepção de realidade. Assim, com a finalidade de equacionar os problemas sociais gerados com essas transformações, diversas mudanças passaram no panorama das escolas infantis.

Segundo a mesma autora, as autoridades políticas tinham o desejo que essas crianças, educadas nos parques infantis, alavancassem ainda mais desenvolvimento da cidade. Foram elaboradas políticas públicas para a criação do primeiro Parque Infantil, que como já mencionado, foi criado em 1940.

Nesse momento, o discurso em que o futuro da nação dependia da educação dos seus filhos estava fortemente presente nos programas governamentais, por isso para o governo municipal era extremamente necessário realizar em Campinas a ampliação dos serviços de assistência e amparo a crianças, oferecendo-lhe atendimentos sob variadas formas, afim de que mais tarde as crianças se tornassem orgulho da nação. (TEODORO, 2005, p. 11)

Os primeiros parques infantis foram construídos considerando o previsto Plano elaborado pelo engenheiro Prestes Maia. As crianças tinham noções de higiene e eram assistidas por profissionais da saúde. Outrossim, tinham contato com a cultura popular e àquela da elite.

De acordo com Teodoro (2005) citando Faria (1999, p. 151):

(...) interessar as crianças e o povo pela tradição popular, além de pô-los em contato com outras manifestações artísticas, aquelas das elites (ditas cultas), às quais geralmente elas não têm acesso (e, quando têm, muitas vezes é apenas como forma de domesticação), objetivando, portanto, a troca de beneficiando a todos (...) respeitando a cultura das crianças e famílias estrangeiras (...).

Até o ano de 1950, a educação infantil no Município de Campinas não avançou muito, tendo em vista as crises vivenciadas pela cidade tais como: a Crise de 30, Segunda Guerra Mundial, Era Vargas etc. Em 1950, a cidade contava apenas com os 02 (dois) Parques Infantis. Entretanto, em 1946, com a entrada do Dr. Ruyrillo de Magalhães³, na Diretoria de Assistência e Alimentação, essa realidade começa a sofrer algumas mudanças positivas.

Dr. Ruyrillo fora convidado para "revolucionar" o ensino na cidade de Campinas, desde então a Diretoria de Assistência e Alimentação, passou a se denominar Diretoria de Educação e Assistência.

Dr. Ruyrillo Magalhães, defendia uma educação socioeducativa, voltada para a formação integral da criança. Assim, na escola essas crianças receberiam noções de higiene, educação moral e cívica. Para ele, a educação deveria ser integral, composta por ensino de bons modos, noções de higiene, amor à Pátria entre outras. Havia a valorização da formação neuro-psico-motoras das crianças. (TEODORO, 2005)

Os Parques infantis (Pis) e Recantos Infantis (Ris) criados neste período (1946-1950) eram voltados para a formação integral das crianças. (TEODORO, 2005)

Por isso os Pis e Ris não se caracterizavam apenas pela mera guarda temporária das crianças. Seguindo o propósito de formar e desenvolver integralmente a personalidade humana, a Educação Infantil, a Educação Recreativa, a Educação Física e a Educação Agrícola, constituíam-disciplinas educativas empregadas, tanto nos Parques, quanto nos Recantos Infantis. (TEODORO, 2005, p.23)

³Dr. Ruyrillo Magalhães – Bacharel em Ciências, Letras e Direito. Contratado para assumir a Diretoria de Assistência e Alimentação de Campinas

Era estimulado ainda a prática de exercícios físicos nos Parques Infantis (PIs) e Recantos Infantis (Ris), com o intuito de constituir homens fortes e saudáveis:

Assim, os Parques Infantis(PIs) e Recantos Infantis (RIs), segundo Silva (2012), citando Miranda (1940):

Visavam (...) realizar aqueles ideias modernas de educação que alguns cientistas contemporâneos resume em saúde, beleza, bondade, sabedoria, ou vitalidade, coragem, sensibilidade e inteligência, formular ambas que no fundo se encontram.

Citando Brites (1999, p. 95):

(...) A prática da Educação Física foi associada a um projeto de construção de uma nação forte e saudável. A civilização também era medida pela força de um povo; preparar a infância de acordo com esses pressupostos era cuidar do futuro da nação. Quando se pensava na criança, projetava-se para essa faixa etária a ideia de um coletivo a ser cuidado, o futuro da nação desejável, cartão-postal do Brasil.

Na década de 1950, o Município passa a contar com dois Recantos Infantis, um localizado no bairro Chapadão e outro no Guanabara.

Segundo Teodoro (2005) quando cita Guimarães (1953):

“Campinas que até pouco tempo contava apenas com um Parque Infantil, o da Praça Fluminense, já conta hoje com mais um, o da Vila Industrial. Dada a necessidade, e em face do rápido crescimento da cidade, a Prefeitura fez construir 4 recantos infantis, em vários pontos da cidade. Esses recantos não são mais que parques, porém, em escala menor”

Tanto os PI, quanto os RI atendiam uma mesma classe social e eram localizados em bairros operários, visando atender os filhos da classe operária, pois as mães não dispunham de pessoas que pudessem ficar com seus filhos no período de trabalho.

Os Parques infantis atendiam crianças de quatro a doze anos, enquanto os recantos infantis de quatro a dez anos. Não havia muita diferença de infraestrutura entre os parques infantis e recantos. O que diferenciava um do outro era o quadro de funcionários, uma vez que os recantos infantis tinham um quadro de profissionais reduzidos.

A educação nos PIs e Ris compreendiam atividades de educação física, artísticas, música, atendimento médico hospitalar, educação moral e cívica, entre outras atividades consideradas importante para a formação integral do homem. A partir de 1947, as crianças começam a ter a chamada educação agrícola “clubes agrícolas”. Desse modo, os alunos plantavam, colhiam, tinham contato com animais de pequeno porte. O intuito era:

Formar hábitos de vida ao ar livre desenvolvia a consciência alimentar, fazendo com que as crianças conhecessem os valores econômicos, nutritivos e culinários dos vegetais, a importância da horta domiciliar e, concomitantemente, auxiliavam a um dos principais problemas da alimentação brasileira: consumo baixo de legumes e verduras. (TEODORO, 2005, p. 35)

Segundo Teodoro (2005), os Parques e Recantos infantis, fundamentados nos pressupostos educar, assistir, e recrear, deveriam criar condições para que se suprissem nas crianças suas carências sociais, impedindo o seu ingresso na criminalidade.

O horário de funcionamento dos PIs e Ris era das 08 às 10h30 e das 14 às 16h30. Em 1956 o horário de funcionamento passa a ser das 08h às 17, sem interrupções, devido às reivindicações da população campineira. Neste mesmo ano, é criada a Secretaria Municipal de Educação e Cultura. (TEODORO, 2005)

Os RIs eram frequentados por crianças de quatro a dez anos, enquanto os PIs atendiam crianças de quatro a doze anos. Crianças com idade inferior a quatro anos podiam frequentar o recanto infantil, desde que fossem acompanhadas por adultos. Os Ris e PIs não tinham nenhuma diferença acentuada no atendimento. A única diferença é que os Ris eram menores que os PIs. (TEODORO, 2005)

Tendo em vista o aumento do custo de vida em Campinas, as mulheres se inseriram cada vez mais no mercado de trabalho para auxiliar nas despesas de casa. Fez-

se necessária, assim, a criação de novos PIs e Ris, para atender a demanda de crianças. Já entre os anos de 1958 e 1959 foram inaugurados 8 (oito) PIs. Em 1960 Campinas já tinham 14 (quatorze) estabelecimentos de educação infantil, sendo 10 (dez) parques infantis e 4 (quatro) recantos infantis, conforme quadro n. 1 a seguir:

Quadro 1 - Inauguração dos Parques e Recantos Infantis de 1940 a 1960

Parques/Recantos Inf.	Bairro (local)	Data da Inauguração
PI Violeta Dória Lins	Praça Imprensa Fluminense – Cambuí	02/12/1940
PI Celisa Cardoso do Amaral	Av. Amoreiras – Pq. Industrial	15/12/1942
RI n.º I	Chapadão	Jan/1950
RI n.º 2 – Dr. Perseu L. de Barros	Rua Sacramento – Guanabara	27/12/1951
RI n.º 3	Rua Bernadino de Campos	
RI n.º 4	Faz. São Francisco – Rhodia	
PI Pref. José Pires Neto	Jd. Proença	14/09/1958
PI Pref. Dr. Rafael Andrade Netto	Taquaral	14/09/1958
PI Prof. Carlos C. Zink	São Bernardo	27/09/1958
PI Prof. Hilário Pereira Magro Júnior	Vila Marieta	27/09/1958
PI Dr. Mário Gatti	Vila Nova	28/09/1958
PI Prof. José Vilagelin Netto	IAPC – Nova Campinas	28/09/1958
PI Cônego Manoel Garcia	Bonfim	30/01/1959
PI Manoel Affonso Ferreira	Vila Teixeira	31/01/1959

Fonte: Teodoro, Michelle (2005), P. 44/45

Até a década de 50, quase não havia parques infantis (PIs) no Município de Campinas. Entre 1958 e 1959 foram criados oito parques para atender a demanda de crianças na cidade. Esse avanço ocorreu, tendo em vista as reivindicações das mulheres, a política nacional-desenvolvimentista, e a preocupação do governo em atender as classes populares (TEODORO, 2005)

A partir do ano de 1968, foram utilizados novos termos para se referir à educação infantil. Eram os chamados Centros Infantis (TEODORO, 2005).

Os Centros Infantis foram criados com a finalidade de atender crianças de ambos os sexos, de zero a seis anos, cujas mães necessitassem trabalhar fora de casa para auxiliar no orçamento doméstico. Seu objetivo era promover o desenvolvimento integral e sadio da criança pequena e evitar que ela ficasse abandonada nas ruas enquanto sua mãe estivesse no trabalho, afastando-a, assim, dos riscos da marginalidade infantil. (SILVA, 2012, p. 42)

A mulher foi se inserindo cada vez mais no mercado de trabalho, para ajudar nas despesas de casa, e os filhos, eram deixados em casa sozinhos. Para a burguesia e autoridades políticas, as famílias eram culpadas pelo desamparo e marginalização das crianças.

Os centros infantis são criados em 1968, a fim de solucionar o problema do desamparo e marginalização dessas crianças. Esses centros atendiam crianças de zero a seis anos de idade e funcionava das 07 às 18h. As mães tinham que levar atestado de trabalho para conseguir vagas nos Centros Infantis. (TEODORO, 2005)

As crianças recebiam atendimento médico nessas instituições, como forma de diminuir a mortalidade infantil.

Segundo Teodoro (2005) até o ano de 1973 a cidade de Campinas possuía apenas 4 (quatro) Centros Infantis, que não conseguiam atender a crescente demanda de crianças. Em 1977 a cidade já contava com 17 (dezessete) CIs, mas mesmo com a construção nos novos CIs, ainda havia muitas crianças que não conseguiam vagas nas creches.

Em 1980, com a Lei Municipal de n. 5.157 de 10 de novembro de 1981, os Parques Infantis transformaram-se em Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) e não mais atendiam as crianças maiores de 07 anos.(TEODORO, 2005)

Em 1988, a Constituição Federal, inclui as creches e pré-escola no sistema escolar brasileiro. Desse modo, os Municípios deveriam ser responsáveis pela criação e manutenção dessas creches e pré-escola.

Citando a Lei Orgânica do Município (1990):

O Município só poderá atuar nos níveis mais elevados de educação quando a demanda de creches, e pré-escolas e ensino fundamental estiverem plena e satisfatoriamente atendidas do ponto de vista qualitativo e quantitativos (Lei Orgânica do Município, 1990)

Já em 1994 é aprovado o Regime Comum das Unidades Socio-Educativas, e as unidades passam a se estruturarem da seguinte forma:

- Centro de Educação Infantil (CEMEI) – atende crianças de três meses a sete anos;
- Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) – atende crianças de quatro a sete anos;
- Centro Integrado Municipal de Educação Infantil – integração entre EMEIs e CEMEIs- atende criança de três a sete anos.

No ano de 1994, Campinas contava com 145 unidades infantis municipais (EMEIS, CEMEIS), atendendo num total de 20.016 crianças. Todavia, as vagas oferecidas nessas unidades ainda eram insuficientes para atender toda a demanda. Para diminuir o déficit de atendimento, a população carente de bairros periféricos começa a criar creches clandestinas, que não ofereciam as condições adequadas para atendimento das crianças. (TEODORO, 2005, p. 65)

Ainda:

Numa tentativa de diminuir o déficit do atendimento infantil e a expansão das creches clandestinas, a Prefeitura implanta em 1994, o Projeto “Creche Comunitária”. Nele a Prefeitura doa o terreno e a iniciativa privada constrói a creche.(TEODORO, 2005, p. 65)

1.1 Educação Infantil e as Constituições Federais

A seguir será apresentado quadro, com alguns artigos retirados das Constituições Federais, que tiveram grandes contribuições na Educação Infantil não só no Município de Campinas, mas em todo o país. Há diferentes mudanças no que diz respeito à educação infantil de acordo com os diversos contextos históricos em que as Constituições foram instituídas no país. Começamos com a Constituição Federal de 1934, pois foi uma das primeiras a destacar subvenções às instituições privadas (PULHEZ JUNIOR, 2010)

O quadro abaixo sintetiza o conteúdo e o tratamento dado à educação infantil entre 1934 a 1988:

Quadro 2 – Quadro comparativo: tratamento dado à educação infantil pelas Constituições Federais

Constituição	Artigos relacionados à educação	Comentários
CF/1934	ART. 149 “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a este proporcioná-la a brasileiros, estrangeiros e domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”	Nota-se no artigo 149 que a educação é direito de todos , ou seja, não deveria existir distinção entre raças e classes sociais. Ademais, há a divisão de responsabilidade na oferta de educação que deveria ser ministrada não só pelo Poder Público, mas também pela família. Importante destacar: Qual família tinha condições de ministrar educação no

		<p>ano de 1934? A educação de fato não era para todos, apesar de já nessa Constituição ela ser legitimada como um direito.</p>
CF - 1937	<p>Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.</p>	<p>Houve um retrocesso, uma vez que essa Constituição colocava a educação como um dever principal da família e não mais do Estado. Desse modo, observa-se a desresponsabilização do Estado com a educação, ficando este responsável apenas por oferecer um subsídio à educação.</p>
CF - 1946	<p>Art. 166 “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve-se inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”</p>	<p>Dispõe sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, destacando que a educação será dada no lar e na escola.</p>
CF - 1967	<p>§ 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional; II - o ensino dos sete aos quatorze anos è obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de</p>	<p>Dispôs sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário nas instituições de ensino. Assim, todas as crianças com idade entre 7 e 14 anos deveriam estar devidamente matriculadas no sistema regular de ensino. A educação torna-se um dever do Estado e um direito da população devidamente garantido constitucionalmente.</p>

	<p>gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;</p>	
CF – 1988	<p>Art. 208º</p> <p>O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete)anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p> <p>IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco)anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)</p> <p>VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p> <p>§ 1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.</p> <p>§ 2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.</p> <p>§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e</p>	<p>Reforça o dever do Estado na garantia da Educação Básica e, ainda, ressalta que ela deverá ser promovida em colaboração com a sociedade. Vale ressaltar, que a Educação Infantil de 0 a 6 anos também é destacada como direito na referida Constituição. Caso esse direito seja violado, qualquer indivíduo pode acionar o Ministério Público, a fim de exigir o direito que lhe foi garantido constitucionalmente.</p>

	naeducação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)	
--	---	--

FONTE: Araújo, Angela (2013) com base nas Constituições Federais

A Constituição Federal de 1988, foi uma das mais importantes entre as demais Constituições, pois incorpora a educação infantil no conceito de educação básica (ROCHA, 2005).

Além da extensão do direito à educação a essa faixa etária, abre a possibilidade de considera-la parte do conceito de educação “básica”. Com isso, incorpora-se este nível de ensino ao sistema regular, o que exigirá regulamentação e normatização no âmbito da legislação educacional complementar. Isso não ocorria na vigência da Constituição anterior, pois este nível de ensino era “livre”, não sujeitos à normatização educacional. Outra consequência é a mudança na concepção de creches e pré-escola, passando-se a entendê-las cada vez mais como instituições educativas e menos de assistência social. (ROCHA, 2005 *apud* OLIVEIRA, 1995, p. 28)

Segundo Basseto (2006):

A educação pré escolar na segunda metade da década de 60 até a promulgação da Constituição de 1988, percorreu um caminho predominado por políticas de expansão de massa, quando há uma real expansão de vagas no atendimento pré escolar, chegando a dobrar sua capacidade de atendimento. Esta política visava atender ao aumento da demanda desta faixa etária (especialmente nas camadas sociais mais baixas), sendo de caráter exclusivamente público. Naquele período pensava-se em uma pré-escola capaz de compensar as “deficiências culturais” e nutricionais das crianças das camadas populares e provê-las de condições para se tornarem um futuro cidadão, um vir a ser.

1.2 Lei de Diretrizes e Bases 4024/61, 5540/68, 5692/91 E 9394/96 suas Influências na Educação Campineira: Notas Introdutórias...

A seguir apresentaremos um quadro comparativo com as Leis de Diretrizes e Bases que tiveram uma importância relevante na educação infantil no país, demonstrando seus avanços e retrocessos:

Quadro 3 – Avanços e Retrocessos Lei de Diretrizes e Bases 4024/61, 5540/68, 5692/91 E 9394/96

LDB	AVANÇOS	RETROCESSOS
4024/1961	<p>Destina dois artigos à educação primária:</p> <p>Art. 23º. A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, será ministrada em escolas maternais ou jardins-de-infância. (Revogado pela Lei nº5.692, de 1971)</p> <p>Art. 24º. As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária.(Revogado pela Lei nº 5.692, de 1971)” (Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961)</p>	Menciona a educação pré-primária, mas deixa sob responsabilidade das empresas a manutenção dessas instituições
5.540/68		Não menciona a educação pré-escolar
5.692/71	Estabelece acerca da educação pré-escolar, no segundo parágrafo, que os sistemas de ensino cuidarão para que as crianças menores que sete anos, sejam	O artigo 61 dispõe sobre o estímulo às empresas em organizar e manter instituições de ensino do primeiro grau, através de cooperação com o

	<p>atendidas em escolas maternas, jardins de infância e/ou instituições equivalentes.</p> <p>Art. 19º. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.</p> <p>§ 1º. As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.</p> <p>§ 2º. Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.</p>	<p>Poder Público.</p> <p>Art. 61º. Os sistemas de ensino estimularão as empresas que tenham em seus serviços mães de menores de sete anos a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, educação que preceda o ensino de 1º grau.</p>
9.394/96	<p>A Lei 9394 de 1996 (LDB) legitima o oferecimento de vagas na educação infantil, conforme se constata no art. 21 da referida Lei. A Educação infantil torna-se parte do Sistema de Ensino, definindo a educação infantil como a primeira etapa da Educação, o que muda radicalmente a forma como a educação era vista no país. A partir da Lei de Diretrizes e Bases, a educação infantil ganha maior importância no cenário da educação. Não bastava apenas cuidar das crianças, mas sim educá-la. A educação infantil deixa de ser ligada apenas ao assistencialismo.</p>	-

	<p>Art. 21. A educação escolar compõe-se de:</p> <p>I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;</p> <p>II - educação superior.</p> <p>Seção II</p> <p>Da Educação Infantil</p> <p>Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.</p>	
--	--	--

FONTE: Araújo, Angela (2013) com base nas Leis de Diretrizes e Bases

Importante salientar que a Lei de Diretrizes e Bases 9394/1996 teve um papel importante na educação infantil. Houve um avanço relevante na legislação, uma que referida lei destacou a importância da educação no desenvolvimento da criança. Desse modo, a infância passa a ser observada sobre uma nova ótica. Não basta mais apenas cuidar. A educação infantil vai perdendo timidamente a relação com a assistência social e saúde. Como já descrito anteriormente, a educação infantil inicialmente era pensada para as mães que por terem sido obrigadas a contribuir no orçamento doméstico, começam a trabalhar. Assim, seus filhos não tinham muitas vezes com quem ficar, e as crianças ficavam sujeitas à marginalidade e às doenças. Surgem, então, os primeiros parques infantis e recantos, que tinha como finalidade prestar uma assistência integral às crianças das mães trabalhadoras. As mulheres, principalmente, passam a exigir cada vez mais do Estado melhorias no tratamento das crianças e a expansão do número de vagas nas creches.

As feministas, tendo lutado pelos direitos de a mulher trabalhar, estudar, namorar e ser mãe, lutaram também, no Brasil dos anos 1970, pelo direito de seus/suas filhos/as às creches – o que garantiria que os outros direitos femininos fossem garantidos. Agregaram a esta mesma luta, nos anos de 1980, o direito das crianças à educação anterior à escola obrigatória. Assim, agora sujeitos de direitos, as crianças pequenas também serão legisladas. (FARIA, 2005, p.60)

No ano de 1990 é aprovada a Lei Orgânica do Município de Campinas que dispõe em seu artigo 223 sobre a promoção da educação em creche, pré escola e ensino fundamental. Referida lei também salienta que o Município só poderá atuar nos níveis mais elevados de ensino quando do atendimento satisfatório de creches, pré-escolas e ensino fundamental. Ademais, permite em seu artigo 236 parágrafo único o estabelecimento de parcerias com instituições privadas para oferta de ensino.

Dispõe também sobre o atendimento da criança na creche, destacando que este deverá ter função educacional. Ademais, sobre a obrigação da secretaria municipal de educação do Município, fiscalizar as escolas de educação infantil, sejam públicas e/ou particulares, observando as normas gerais de educação nacional

Art. 228º. O atendimento em creche deverá ter uma função educacional, de guarda, de assistência, de alimentação, de saúde e de higiene, executado por equipes de formação interdisciplinar.

Art. 231º. Caberá à Secretaria Municipal de Educação, na forma da lei, elaborar normas para instalação, funcionamento e fiscalização das escolas de educação infantil, maternal, creches e internatos mantidos por particulares, obedecidas as normas gerais de educação nacional. (Lei Orgânica do Município de Campinas, 1990)

(...)

O artigo 226 da Lei Orgânica do Município de Campinas (1990) é de suma relevância, haja vista que destaca que o Município só poderá atuar nos níveis mais elevados de ensino, quando a demanda de creche, pré escola e ensino fundamental estiverem satisfatoriamente atendidas em termos quantitativos e qualitativos. Seguindo as orientações prescritas na CF/88 e na LDB 9394/1996.

No artigo 227 é reforçado o dever do Município no oferecimento do ensino, sob pena de responsabilidade a autoridade competente, caso a educação não seja ofertada nos ditames da lei.

O parágrafo único da Lei Orgânica dispõe sobre a possibilidade de celebração de convênios com empresas privadas para efeito do cumprimento do disposto no artigo 7º, inciso XXV, da Constituição Federal (1988).

Com a Lei Orgânica do ano de 1990, a educação infantil passa ser atribuída à Secretaria Municipal de Educação, que tinha que gerenciar as creches e elaborar políticas públicas para atendimento integral dessas crianças.

1.3 Estratégias da Prefeitura Municipal de Campinas para atendimento à Educação.

Para análise do contexto histórico das estratégias da Prefeitura Municipal de Campinas, foi escolhida a gestão do Prefeito Antonio da Costa Santos (TONINHO)⁴. (2001), do Partido dos Trabalhadores (PT), pois é o início do período escolhido para análise da presente pesquisa, e a gestão do prefeito Dr. Hélio de Oliveira Santos⁵(2004/2012), do Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo em vista a hipótese de crescimento dos repasses efetuados às instituições privadas sem fins lucrativos na referida gestão.

Rocha (2005) discorre sobre os aspectos quantitativos da educação infantil no município de Campinas:

Em 2000, eram atendidas 19.511 crianças na educação infantil em Campinas. Em 2001 esse número era de 20.473. Em 2002 (época que foi publicada a resolução referente aos agrupamentos multietários), a SME atendia em suas unidades de educação infantil 25.812 crianças. Em 2003 o número chegou a 27.319 crianças, e por fim, em 2004 (até julho) chegou a 28.060 crianças frequentando as unidades de educação infantil públicas municipais, um aumento de aproximadamente 37% no número de vagas em 4 anos, fazendo de Campinas uma das maiores redes de Educação Infantil do Brasil.

⁴ Prefeito Municipal de Campinas em 2001.

⁵ Prefeito Municipal de Campinas de 2004 a 2012

As parcerias público-privadas acontecem desde o ano de 2001, e se deram, inicialmente, com o estabelecimento de parcerias com a SME e entidades assistenciais ligadas à Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC). Nestas parcerias a SME teria a responsabilidade de um repasse mensal para despesas de manutenção das atividades pedagógicas da instituição (condições física e humana). (ROCHA, 2009,pg 19)

Em março de 2002, gestão do prefeito Toninho, foi publicado um Acórdão pelo Tribunal de Justiça determinando ao Município a criação de novas vagas na educação infantil. Dessa forma, depois de um acordo firmado entre o Município de Campinas e o juiz responsável pela ação, foi adotada a estratégia dos agrupamentos multietários, como forma de suprir o déficit de vagas na educação infantil na Municipalidade. (ROCHA, 2005)

Os agrupamentos multietários agrupavam crianças de diferentes idades em uma mesma sala. A distribuição das crianças em sala de aula passou a ser da seguinte forma:

AGRUPAMENTO I (criança de zero a um ano e sete meses)

AGRUPAMENTO II (crianças de um ano e oito meses a três anos)

AGRUPAMENTO III (crianças de três anos e um mês a seis anos)

Antes dos agrupamentos multietários das crianças nas creches a divisão das crianças ocorria da seguinte forma:

Berçários I e II (para crianças de zero a um ano e 11 meses de idade)

Maternal I (crianças com dois anos de idade)

Maternal II (crianças com três anos de idade)

Maternal III (crianças com quatro anos de idade)

Infantil (crianças com cinco anos de idade)

Pré (crianças com seis anos de idade)

Já na gestão do prefeito Hélio de Oliveira Santos, o Departamento Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, criado na gestão do prefeito Toninho a fim de

analisar e propor melhorias para educação infantil, apontava em suas diversas pesquisas a necessidade de ampliação das instituições de ensino de educação infantil, uma vez que o Município não estava conseguindo atender toda a demanda de crianças em idade escolar. (ROCHA, 2005)

Complementarmente, no governo do prefeito Dr. Hélio de Oliveira Santos, foi movida uma ação da Vara da Infância e Juventude, determinando que o Município zerasse o referido déficit, uma vez que a educação infantil é um direito garantido pela Constituição Federal:

Eram 60 CEMEIs e 80 EMEIs. Papel importante também era desempenhado pelas instituições particulares que ofereciam vagas na educação infantil por meio de convênios com a Prefeitura. Ainda assim, o déficit era gigantesco, o que gerou uma ação da Vara da Infância e da Juventude, obrigando o município a zerar o déficit até o final de 2009. (SANTOS, 2010, p.41)

No ano de 2007, na gestão do prefeito Hélio de Oliveira Santos, foi sancionada a Lei nº 12.884, de 04 de Abril 2007, que dispôs sobre a ampliação do atendimento à educação infantil, prevendo as instituições de parcerias com instituições de direito privado sem fins lucrativos, no Município.

Mais precisamente, o Decreto 15.947 de 17 de agosto de 2007, normatizou os repasses efetuados a essas instituições, que em parceria com o Município, ficariam responsáveis pela gestão das creches.

Art. 1º - Fica criado o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI, que visa à ampliação de vagas para a educação infantil no Município.

Art. 2º - O PAEEI objetiva a criação de Centros de Educação Infantil – CEIs, unidades de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação – SME, cuja gestão será realizada em parceria com instituições de direito privado sem fins lucrativos.

Art. 3º - No âmbito do PAEEI poderá ser realizada parceria com instituição que atenda aos seguintes requisitos:

I – estar legalmente constituída como escola comunitária, filantrópica ou confessional;

II – comprovar finalidade não lucrativa e que seus excedentes financeiros sejam aplicados em educação;

III – assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de atividades;

IV – estar cadastrada na SME;

V – ter o seu Plano de Trabalho selecionado pela SME, através de processo seletivo;

VI – estar com as contas aprovadas pela SME. (Decreto 15.947 de 17 de agosto de 2007)

Os valores são repassados de acordo com o número de crianças matriculadas nas instituições

Para celebrar parcerias com o Município de Campinas, a instituição teria que cumprir os seguintes requisitos:

- Estar legalmente constituída como escola comunitária, filantrópica ou confessional;

- Comprovar finalidade não lucrativa e que seus excedentes financeiros sejam aplicados em educação;

- Assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional ao Poder Público, no caso de encerramento de atividades;

- Estar cadastrada na Secretaria Municipal de Educação;

- Ter seu Plano de Trabalho selecionado e aprovado pela Secretaria Municipal de Educação quando do processo seletivo das entidades;

- Estar com as contas aprovadas pela SME.

O Município passa a construir as Naves Mães, a fim de atender a crescente demanda de crianças em idade escolar. A partir desse momento, as creches públicas são trocadas pelas naves mães, consideradas super creches, haja vista que possuem a capacidade de atender mais crianças que uma creche pública convencional. Uma creche pública tem a capacidade de atender aproximadamente 300 crianças, enquanto a Nave

Mãe atende até 500 crianças, ou seja, uma diferença de 200 crianças atendidas entre uma creche e outra.

Rocha (2005) citando Riscal (2009) afirma:

As parcerias público-privadas constituem uma estratégia de buscar recursos no setor privado para o encaminhamento de obras públicas. Trata-se de um modelo de contratação administrativa, que apresenta a empresa contratada garantias de retorno de investimentos realizados, flexibilização na execução do contrato, repartição de riscos etc. Estas parcerias são estabelecidas desde a década de 1990 em países como Inglaterra, México, Chile, Portugal entre outros países. Nestes países foram investidos bilhões de dólares em projetos nas áreas de transportes (rodovias, ferrovias, aeroportos, portos), saúde (hospitais), segurança pública (prisões), defesa, educação (redes de escolas) e gestão de patrimônio imobiliário público.

No Brasil, em 30 de dezembro de 2004, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei Federal n.º 11.079, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas, na Administração Pública (ADRIÃO; BEZERRA; 2011)

Ainda Rocha (2005) mencionando Riscal (2009):

A tendência à parceria diz respeito a uma reelaboração da relação entre Estado e sociedade, por meio da qual o Estado abre mão da gestão e implementação dos projetos de políticas públicas, concentrando seu esforço na determinação das metas e avaliação dos resultados obtidos. As parcerias mais frequentes são com associações, ONGS e entidades religiosas, que oferece, alguma contrapartida no que se refere a recursos humanos, financeiros, espaço físico e em materiais permanentes.

As instituições recebem repasses públicos do Poder Público, e executam serviços em cooperação com a Administração Municipal. Vale destacar, que essas associações que firmam convênios/parcerias com o Município têm a obrigação de prestar contas sobre o recurso recebido.

Ainda na gestão do prefeito Hélio de Oliveira Santos foi publicada uma resolução no Diário Oficial do Município em Outubro de 2008, que fez alterações quanto aos agrupamentos multietários, bem como sobre a pontuação destinadas às crianças para conseguir vagas na escola. Havia vários critérios que eram observados para que as mães conseguissem vagas para os filhos nas creches do Município. Um deles era se mãe fosse trabalhadora, se a criança possuía alguma deficiência e/ou participava de programas assistenciais, ou ainda, se havia alguma ação na Vara da Criança Juventude que determinasse a vaga da criança naquela creche, etc ...Os pontos eram somados de acordo com a característica de cada família, e as crianças que obtivessem o maior número de pontos tinham preferência na vaga na creche pretendida. Foi necessária a estipulação desses pontos, pois a Municipalidade não dispunha de vagas suficientes para atender todas as crianças em idade escolar. Com a publicação da referida resolução os agrupamentos multietários passaram organizar da seguinte forma, conforme ROCHA (2005):

AGRUPAMENTO I (destinados às crianças de zero a um ano e seis meses)

AGRUPAMENTO II (destinados às crianças de um ano e sete meses a dois anos e onze meses)

AGRUPAMENTO III (destinados às crianças de três anos a cinco anos e onze meses)

Também foi estipulado pela Administração Municipal de Campinas, segundo Rocha (2005), que todas as vagas nas creches fossem devidamente ocupadas. Assim uma sala que tivesse a capacidade para atender cerca de 30 crianças, mas que tivesse a frequência média de 25 crianças por dia, deveria colocar nas salas mais 5 crianças para que toda a capacidade fosse preenchida. Todas as vagas ociosas da creche deveriam ser utilizadas, uma vez que havia inúmeras crianças aguardando vagas nas unidades de educação infantil.

Segundo a dissertação de Rocha (2005), foi constatadas que muitas creches municipais foram fechadas quando da inauguração das novas creches. Os profissionais de educação dessas creches foram remanejados e as crianças passaram a ser atendidas pelas super creches. Observou-se ainda, que houve o benefício das creches administradas pelas instituições privadas, em detrimento às creches públicas.

É muito importante esclarecer, que neste período (desde a concepção do Projeto Nave Mãe em 2006 até agora), a Prefeitura Municipal de Campinas entregou apenas uma CEMEI (Jardim Icaraí), com a capacidade de atendimento de 400 crianças. Há ainda uma, prevista para ser entregue neste ano de 2009, no Jardim Itajaí, com a mesma capacidade, o que demonstra que as forças do governo municipal estão voltadas basicamente para o Projeto Nave-Mãe , em detrimento à ampliação das unidades de atendimento da própria Prefeitura (Rocha, 2005, p. 93)

No Capítulo 3 destacaremos o montante de recursos destinados às instituições privadas sem fins lucrativos responsáveis por gerenciar as Naves Mães.

Capítulo II – Surgimento do Terceiro Setor no Brasil

Após a Segunda Guerra Mundial o Estado utiliza de estratégias para superar a crise do capitalismo e prevenir novas crises do sistema. Dessa forma, há uma rápida industrialização e ocorre a implantação de políticas de Bem Estar Social destinada à seguridade social, educação e assistência social, nos países de capitalismo central (GUTIERRES, 2006)

Até a década 1970 essa política funcionou e obteve êxito, marcando a idade conhecida como “ouro” do sistema capitalista. Entretanto, em decorrência das críticas sobre o excesso de recursos destinados às políticas de bem estar social, bem como a forma de intervenção nos mercado, ocorre o fortalecimento do neoliberalismo:

Com os objetivos declarados, o ideário neoliberal apresentava duas alternativas para a contenção da crise: privatização dos serviços fornecidos pelo Estado, sendo marcado responsável por financiar e executar as políticas sociais, ou introduzir a lógica mercantil no aparelho estatal para o funcionamento das atividades que fossem de sua responsabilidade (PERONI; ADRIÃO;2005, p.42)

Pulhez (2010) ainda discorre, citando Peroni e Adrião (2005):

Nesse contexto, a concepção neoliberal propunha estratégias para a contenção dos gastos públicos tendo em vista a amenização da crise fiscal identificada. Num esforço de síntese, todas as estratégias evocariam, em menor ou maior medida, uma transferência do papel do Estado na oferta de políticas públicas de atendimento às demandas sociais para a sociedade civil.

Desse modo, há o surgimento da Terceira Via, que segundo Pulhez (2010), citando Giddens (2005):

A Terceira Via é uma orientação política definida como “uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo.

A Terceira Via surge com outra estratégia, diferentemente a privatização para o mercado, que daria origem ao Terceiro Setor. As decisões políticas deveriam contar com a sociedade civil, coresponsabilizando a “sociedade civil” no que diz respeito à garantia e ampliação do acesso aos direitos sociais básicos. (ADRIÃO; BEZERRA; 2011)

Segundo Pulhez (2010) associações da sociedade civil são ligadas inicialmente a movimentos sociais e a partir da década de 1980 passam a denominarem-se Organizações não Governamentais - Ongs. Na década seguinte, observa-se um crescimento expressivo dessas organizações e elas perdem um pouco a ligação com os movimentos sociais e passam a ser mais ligadas ao Estado na execução de políticas públicas.

Pulhez (2010), citando Gohn (1992) afirma:

(...) essas últimas era politizadas e articuladas a partidos e alas da igreja progressistas. Já as Ongs dos anos 90 que estão se expandindo estruturam-se como empresas (...), algumas nasceram por iniciativa de empresários privados, e muitas delas se apresentam genericamente como terceiro setor. (PULHEZ, 2010 *apud* GOHN, 1992, p. 16)

Ainda:

(...) estabelecer parcerias e cooperação com o Estado, destacando que estão em uma nova era onde não se trata mais de dar as costas ao Estado, ou apenas criticá-lo, mas de alargar o espaço público no interior da sociedade civil e democratizar o acesso dos cidadãos a políticas públicas e contribuir para a construção de uma nova realidade social. (PULHEZ, 2010 *apud* GOHN, 1992, p. 16)

Um dos fatores que contribuíram para essa mudança, qual seja, distanciamento com os movimentos sociais, tão observados durante as décadas de 1970 e 1980, foi a alteração na forma de distribuição de recursos recebidos de cooperações internacionais, que começaram a restringir os repasses e ser mais exigentes na aprovação dos projetos apresentados por essas organizações. Desse modo, essas instituições tiveram que se profissionalizar e ir à busca de novas formas de captação de recursos para sua sobrevivência (PULHEZ, 2010)

Hoje não há uma definição única sobre o que é terceiro setor, pois há organizações de diversos segmentos, o que dificulta encontrar uma única definição que abarque todas essas instituições.

Terceiro Setor é a denominação adotada para o espaço composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, cuja atuação é dirigida a finalidades coletivas ou públicas. Sua presença no cenário brasileiro é ampla e diversificada, constituída por organizações não governamentais, fundações de direito privado, entidades de assistência social e de benemerência, entidades religiosas, associações culturais, educacionais, as quais desempenham papéis que não diferem significativamente do padrão conhecido de atuação de organizações análogas em países desenvolvidos. Essas organizações variam em tamanho, grau de formalização, volume de recursos, objetivo institucional e forma de atuação. Tal diversidade é resultante da riqueza e pluralidade da sociedade brasileira e dos diferentes marcos históricos que definiram arranjos institucionais nas relações entre Estado e o Mercado. (FISCHER, 2002, *apud* PULHEZ 2006, P. 45)

Durante as décadas de 1970 e 1980, essas organizações, como já citado, tinham ligações intrínsecas com os movimentos sociais, e tiveram uma importância expressiva na redemocratização do país. Entretanto, observa-se que na década de 1990 um crescimento dessas organizações, que passam a ser ligadas diferentes projetos políticos e buscar o apoio do Estado, para sua sobrevivência.

Para Fischer (2002) :

Dessa forma, queremos chamar atenção aqui para dois fatos que redefinem os contornos da sociedade civil brasileira: as novas relações estabelecidas com o governo, através da abertura de canais formais de participação, e os projetos de mudança econômica e social trazidos pelos projetos de ajustes estruturais implantados na América Latina. É nesse contexto que ganham projeção no cenário as chamadas Ongs e as entidades denominadas “terceiro setor”.

Essas entidades não pertenciam ao Estado nem faziam parte do Mercado. Não geravam lucros, mas atendiam as demandas coletivas. Tratam-se do público não estatal.

(...) é na diferenciação entre três setores que se baseia a definição do terceiro setor. Sua especificidade estaria no fato de, sendo constituído por entidades privadas, não pertencer ao primeiro setor – o Estado; e pelo fato de não visar o lucro, também não pertencer ao segundo setor – o mercado, constituindo-se, assim, como um setor privado, com fins públicos. (Fisher, 2002, p. 44)

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), as entidades paraestatais integram o terceiro setor, porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta.

A EC-19/98 reordenou a forma de constituição de autarquias, sociedades de economia mista, e fundações e a principal alteração deste tema refere-se à retirada de exigência de uma legislação específica para a criação deste tipo de entidade. Tal mudança facilita a generalização de entidades e instituições de natureza mista, reconfigurando a gestão da administração pública (PERONI; ADRIÃO;2005, p. 4)

O termo Terceiro Setor faz alusão, necessariamente, à existência de dois setores que lhes sejam antecedentes. Expressão importada do cenário sociológico norte-americano e traduzida do original thirt sector 68 , pressupõe o Estado como primeiro setor e o mercado

segundo setor e vice-versa. 69. Exemplo claro desta ideia é a afirmação de Fernandes, quando diz que a “idéiade um “terceiro setor”supõe um primeiro e um segundo, e nesta medida faz referência ao Estado e ao Mercado. A referência, no entanto, é indireta, obtida pela negação – nem governamental, nem lucrativo.(SOUZA, 2010, p.60)

Essas instituições são criadas no intuito de atender as demandas sociais solicitadas ao Estado, o qual acaba por não dar conta de garantir todos os direitos sociais, dispostos na Constituição Federal de 1988.

O Terceiro setor nasce ligado à ideia de solidariedade. Não há uma definição específica do que realmente é o terceiro setor, tendo em vista ao número elevado segmentos que essas instituições são ligadas. A partir da década de 90, começam a ser disseminadas principalmente por empresas, tendo em vista as leis de incentivos fiscais para as entidades denominadas sem fins lucrativos. (GUTIERRES, 2006)

A participação da sociedade civil passa a ser vista pelo Estado como um sinal positivo, devendo ser incentivada como forma eficaz de enfrentamento dos problemas sociais. Nessa perspectiva, o papel de destaque ocupado pelo Terceiro Setor estaria ligado a sua capacidade de oferecer um modelo eficiente de respostas, que substituiria o modelo de gestão burocrática ineficaz até então adotado no país. (GUTIERRES, 2006, p. 62)

Essas instituições são financiadas pelo Estado e passam a executar serviços de natureza pública. As instituições começam a ser vista como apoio ao Estado na execução de políticas públicas, e passam a atuar em diferentes áreas como educação, saúde, esporte, assistência social, entre outras.

De acordo com Gutierrez (2006), citando Ana Claudia Teixeira (2003):

Teixeira aponta dois motivos para principais estimulam as Ongs a estabelecerem vínculos com o Estado. De um lado está a preocupação em ocupar os espaços de interlocução com os mecanismos democráticos-participativos. Por outro lado, a preocupação com a

própria sobrevivência também motiva as Ongs a procurarem estabelecer “parcerias” com o Estado. Afinal, como vimos as mudanças na cooperação internacional fazem com que essas organizações tenham que procurar outras formas de financiamentos.

Com a promulgação da CF/88, há a legitimação do Terceiro Setor no país, uma vez que esta permite a atuação dessas instituições junto ao Estado.

Entretanto, observamos com Pulhez Junior (2010) que anteriormente a Constituição de 1988, já havia em textos legais o favorecimento da criação de entidades do Terceiro Setor. Podemos citar como exemplo a Constituição Federal de 1946, que traz em seu texto a isenção de impostos fiscais para as entidades classificadas como de “utilidade pública”.

A CF/88 apresenta uma diferença sobre a isenção de impostos em relação à Constituição de 1946. Agora além de a instituição privada ter que ser de utilidade pública, ela deveria ser também “sem fins lucrativos”.

Nesse período há o ideal de uma sociedade solidária, democrática com participação da população – participação social - nas decisões do Estado. Abertura para essas instituições. (GUTIERRES, 2006)

Segundo Gutierrez (2006), o Terceiro Setor é o resultado da combinação do exercício da cidadania com a efetiva participação direta dos cidadãos – individual ou de forma associativa – nos assuntos de interesse da sociedade, sempre com busca no fundamento da solidariedade entre os indivíduos. Sendo assim, para Gutierrez (2006), os elementos do Terceiro Setor encontram-se previstos expressamente na Constituição de 1988. A cidadania é tida como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1, inc. II); a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos possui suporte no art. 1, parágrafo único; a solidariedade é elencada como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3, inc. I).

Ao lado disso, é inegável que a própria noção de Estado Democrático do Direito, previsto na Constituição Brasileira no art. 1, caput, é absolutamente determinante para a conceituação de Terceiro Setor, principalmente diante da obrigatória redemocratização do Estado de Direito. (GUTIERRES, 2006, p. 67)

Para seus propositores, os princípios de solidariedade, participação social, os direitos fundamentais, bem como liberdade dispostos na CF, configuram o Terceiro Setor no país.

Ao Terceiro setor é dada a função constitucional, fundada na ideia de Democracia Solidária, de executar ações que visem à prestação e à garantia dos direitos fundamentais. (GUTIERRES, 2006)

A Constituição Federal traz fortes traços de uma ação conjunta entre o Estado e Sociedade, visando uma maior participação da população nas ações e decisões do Poder Público, o que dá margem ao fortalecimento Terceiro Setor na sociedade. (GUTIERRES, 2006)

Vale ressaltar que essas instituições, apesar de serem privadas, não podem ter suas atividades consideradas como econômicas, ou seja, gerar lucros. Referidas instituições prestam serviços públicos delegados pelo Estado e ou serviços considerados de relevância pública. De acordo com Gutierres (2006) o terceiro Setor como toda ação voluntária, sem intuito lucrativo, praticada por pessoa física ou jurídica de natureza privada, que tenha por finalidade a prestação ou a garantia de direito fundamental, ou a defesa do conteúdo constitucional.

2.1 Década de 1990 e o Terceiro Setor

No ano de 1995 é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tinha como objetivo dar maior agilidade e eficiência à Máquina Administrativa do Estado.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (PULHEZ, 2010 *apud*BRASIL, 1995, p. 12)

No contexto da proposta da reforma, todas as estratégias apresentadas pelo PDRAE, em maior ou menor medida, desencadeavam um processo de descentralização das ações e atividades anteriormente de obrigação do Estado, transferindo-as para o setor privado, aqui entendido tanto como mercado quanto sociedade civil. (ADRIÃO, 2006)

O Plano favoreceu a celebração de acordos com entidades privadas que em colaboração com o Poder Público passam a executar serviços públicos.

A proposta da reforma do Estado se baseava em dois aspectos centrais: o ajuste fiscal e a eficiência da administração pública. O aumento da eficiência da administração pública viria como resultado desta reforma e buscava fortalecer e descentralizar a administração pública direta (BEZERRA, 2008, p. 169)

De acordo com Pulhez (2010), a partir do PDRAE observam-se fortes tendências à descentralização e a transferência/compartilhamento de responsabilidades para a sociedade civil na “fiscalização” execução dos serviços denominados públicos.

Num esforço de síntese todas as estratégias apresentadas pelo PDRAE remetem a indução de uma transferência, do Estado para o setor privado, da execução das políticas públicas, principalmente as políticas de atendimento as questões sociais por meio de parcerias. (PULHEZ, 2010, P.30)

Na década de 1990, são criadas leis importantes na normalização das parcerias com entidade privadas e a Administração Pública. Dentre essas leis, podemos destacar duas que tiveram uma importância expressiva:

Lei 9.637 de 15 de Maio de 1995 – Dispôs sobre a qualificação das entidades interessadas em firmar parcerias com o Poder Público.

(...) a Lei qualifica as Organizações Sociais (OS) num amplo conjunto de atividades tornando possível serem criadas estas instituições em praticamente qualquer tipo de atividade, facilitando a criação de Organizações Sociais, e, conseqüentemente, a indução das parcerias entre o Poder Público e o setor privado. (PULHEZ, 2006, p. 55)

Lei 8. 997 de 13 de fevereiro de 1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços, previstos no art. 175 da Constituição Federal (...) Outorga o direito de concessão de serviços e obras públicas para o mercado e/ou sociedade civil por meio de licitações.

Ainda:

Emenda Constitucional n° 19

Referida Emenda representou um marco significativo na normalização das parcerias das instituições com o Poder Público.

Os dispositivos da Emenda Constitucional n° 19 trazem que instituições como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, estarão aptas a formalizarem parcerias entre o poder público e o setor privado. (PULHEZ, 2010, P. 57)

Quadro 4 - Síntese das alterações da Emenda Constitucional n° 19

Texto Original da Constituição de 1988	Texto alterado pela Emenda Constitucional n° 19/98	O que mudou?
Art. 37. A Administração pública direta, indireta, ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal dos Municípios obedecerá os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...)	Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estado, do Distrito Federal obedecerá os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e EFICIÊNCIA (...)	O princípio de eficiência ganha status constitucional com a finalidade de assegurar à administração pública, um serviço de qualidade e com critérios na utilização dos recursos financeiros frente à ineficiência do funcionamento da administração pública brasileira.
Art. 37. ... XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;	Art. 37. ... XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de	A alteração dada pela EC-19/98 determinou que o Poder Executivo, por meio da lei, autorizasse a criação de entidades de direito privado (empresa pública, sociedade de economia

	<p>fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;</p>	<p>mista, autarquia ou fundação), retirando a sua iniciativa para a criação direta dessas entidades, que até então havia vigorado na legislação.</p>
<p>Art. 37. ... Não existia o § 8º.</p>	<p>Art. 37. ... § 8º - A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.</p>	<p>A EC-19/98 traz para o texto constitucional através da introdução do § 8º ao Art. 37, o contrato de gestão, dispositivo que passou a indicar a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.</p>

Fonte: ADRIÃO (2010) citando BEZERRA, 2008, p. 39-40.

Lei 9.790 DE 23 de março de 1999 – Qualifica as instituições privadas sem fins lucrativos, que passam a se denominar OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Com a qualificação OSCIP as instituições ficam autorizadas a

receber recursos do Poder Público. O termo que formaliza o repasse de recursos públicos às OSCIP's é denominado TERMO DE PARCERIA, que será definido adiante.

Nota-se que as diferentes legislações beneficiam as parcerias das instituições do Terceiro Setor com a Administração Pública. Observa-se forte tendência na normatização dos repasses às referidas instituições, bem como incentivos para a formalização dos ajustes com o Poder Público.

Segundo Adrião (2003, *apud* SZAZI, 2003, p.21) Apesar das definições pouco claras, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc. Em meados da década de 1990, o chamado terceiro setor havia gastado no Brasil o correspondente a 1,5% do Produto Interno Bruto

2.2 Formas de Repasses as Instituições Terceiro Setor

As formas de repasses do Poder Público às instituições privadas podem ocorrer da seguinte forma:

Subvenções Sociais

Transferências realizadas para serviços públicos essenciais, tais como assistência médica, assistência, e educação. Os recursos podem ser transferidos às instituições privadas desde que seja comprovada a economicidade, ou seja, seja mais econômico para o Município transferir esses recursos às instituições privadas, do que executar o serviço público.

Essas transferências são destinadas a cobrir custeio de instituições públicas ou privadas de caráter – copiar art. 16 da lei 4320/1964

Auxílios

Os auxílios são transferências de capital, entretanto já são previstos na – Lei Orçamentária Anual – LOA. Segundo a Lei 4320/64 os auxílios só podem ser concedidos a entidades privadas sem fins lucrativos, desde que atenda os seguintes requisitos:

I – de atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para educação especial, ou representativas da comunidade escolar das escolas públicas, estaduais e municipais da educação básica, ou ainda mantidas pela Campanha Nacional de Escolas da Comunidade – CNEC;

Segundo os incisos IV e VI do referido artigo, as instituições não podem receber os recursos caso sejam qualificadas como OS – Organização Social, ficando restrito os repasses as OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Direito Público.

As OS e OSCIP são entidades sem fins lucrativos, que recebem a qualificação pelo poder público, para receber recursos da Administração Pública.

Convênios

A Lei 98.872/86 abriu a possibilidade dos órgãos públicos celebrarem convênios com instituições privadas, desde que configurado a cooperação mútua, de interesses recíprocos, na execução dos serviços.

Antes da promulgação da referida Lei, só era possível a celebração de convênios entre instituições públicas, como forma de descentralização da Administração Pública.

Uma das características marcantes dos convênios, que decorre justamente de serem firmados para fins de *mútua colaboração*, é a impossibilidade de se falar em remuneração e preço . O Estado não remunera o particular para o desempenho de uma atividade de seu interesse, justamente porque o convênio se presta a formalizar um regime de cooperação entre o Estado e particular na busca de um interesse comum. Embora seja comum o repasse de verbas do Poder Público para a entidade conveniente, este repasse não se caracteriza como contraprestação ou preço dos serviços prestados, mas uma das formas de expressão da mútua colaboração compreendida no convênio. (PULHEZ, 2006, p. 70)

O recurso repassado à instituição privada deve ficar restrito à execução do objeto do convênio, ou seja, todo o recurso recebido deve ser utilizado somente para atender o que foi disposto no convênio. (PULHEZ, 2006)

A instituição, ainda, deve seguir os mesmos princípios da Administração Pública na utilização dos recursos recebidos, quais sejam: moralidade, impessoalidade e

economicidade, uma vez que tratam de recursos públicos. (LEI DE LICITAÇÕES, 8666/1993)

Parceria

Os termos de parceria são utilizados especificamente para relações de parceria entre o Poder Público e o chamado Terceiro Setor.

Só poderá firmar termo de parceria com o Poder Público, a instituição privada qualificada como OSCIP.

O termo de parceria configura nova forma jurídica de ajuste, a qual formaliza parcerias entre o setor público e o Terceiro Setor, visando promover o desenvolvimento dos indivíduos, da sociedade e do País.

Pulhez (2006), citando Justino (2002), diz que os termos de parcerias celebrados entre o Poder Público e a OSCIP consistem em acordos colaborativos que viabilizam a concertação administrativa. Nesse sentido, entende-se, portanto, lícito sustentar que tal mecanismo constitui um novo modelo de gestão dos serviços públicos.

2.3 O Fortalecimento do Terceiro Setor e as Legislações Brasileiras

Notamos no decorrer do capítulo que algumas leis e normas contribuíram para o aumento dos repasses efetuados às instituições privadas sem fins lucrativos, uma vez que concederam alguns incentivos a essas instituições. Além das leis citadas no capítulo, não podemos deixar de destacar a LRF, o FUNDEF e o FUNDEB que também facilitam e/ou induziram as transferências às instituições do chamado TERCEIRO SETOR.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Limitou o gasto com Pessoal em 60% (sessenta por cento). Destarte, a Administração Pública não pode ultrapassar o limite de contratação de pessoal estipulado pela LEI, sob o risco de não aprovação das contas pelo Tribunal de Contas.

As alterações na gestão pública decorrentes da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 e, mais diretamente no caso dos municípios, da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000. Este último, ao delimitar os gastos do poder público, também induziu o aumento das parcerias entre os municípios e o setor privado, em especial, quando fixou o gasto com Pessoal em 60% dos Orçamentos públicos; exigências que estimulam a opção pela terceirização dos serviços. (ADRIÃO, 2008, p. 5)

O FUNDEF (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996) contingenciou recursos para o ensino fundamental. Assim, Os Municípios começam utilizar estratégias para a garantia de educação infantil, pois o recurso destinado para a pré-escola foi reduzido drasticamente. (ARELARO, 2005; PINTO, 2007,)

O Fundef focalizava a maior parte dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alocados nos municípios para o ensino fundamental regular, o que induzia as prefeituras para atendimento de outras modalidades e etapas de escolaridade também sob sua responsabilidade, ora a burlar a contabilmente os gastos especialmente com a educação infantil e educação de jovens e adultos; ora a repassar este atendimento para a esfera privada (ARELARO, 2005; PINTO, 2007, p. 34)

Vale destacar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007) expandiu a forma de contabilização de recursos à Educação Básica. Desse modo, as matrículas realizadas em instituições privadas sem fins lucrativos passaram a ter validade na distribuição dos recursos do referido Fundo. Ou seja, os Municípios passaram a receber recursos a partir da comprovação das matrículas realizadas nessas instituições.

Para ADRIÃO e DOMICIANO (2011, p. 21)

“A lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb, consentiu a transferência de recursos a toda educação básica, incluindo as instituições conveniadas de caráter comunitário,

filantrópico ou confessional conveniadas com o poder público que atendessem a educação infantil e a educação especial”

O valor do repasse varia de acordo com o número de alunos matriculados na instituição. O Município recebe um valor per capita (a partir da matrícula). Os Municípios têm autonomia na aplicação dos recursos recebidos. Pode tanto aplicar os recursos recebidos pelas matrículas dos alunos nas instituições privadas para os alunos da Rede Pública, quanto aplicar os recursos recebidos nas matrículas dos alunos na Rede Pública, para as instituições conveniadas de ensino.

O art. 8º, § 1º, e onde regulamenta a distribuição dos recursos para as instituições do Terceiro Setor:

De acordo com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (LEI DO FUNDEB), as matrículas em instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos passam ser admitidas, para efeito de distribuição de recursos. Para receber os recursos do fundo, as instituições devem comprovar finalidade não lucrativa, atender os padrões de qualidade definidos pelo órgão normativo de ensino e ter seus projetos pedagógicos devidamente aprovados pela autoridade competente.

Pesquisa realizada por Adrião e Domiciano (2011) aponta que no período de 2007 a 2009, ano que ocorreu a alteração na forma de contabilização das matrículas e transferências dos recursos do FUNDEB, as matrículas em creches sofreram um aumento significativo, qual seja 35,40%.

Naquele momento afirmava-se, com Pinto (2007) e Arelaro (2008), que a criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, deverá contribuir para a consolidação da tradição de convênios e parcerias entre o setor público e o privado na oferta de educação infantil, ainda que tenha resgatado o conceito de educação básica como um direito, uma vez que nele estão incluídas todas as etapas e modalidades de ensino. Isto porque a EC nº. 53/2006 incluiu as matrículas da educação infantil e da educação especial, inclusive da rede conveniada sem fins lucrativos. (ADRIÃO et al., 2009, p.3)

Observa-se, conforme Adrião e Domiciano (2011) um aumento notável no número de estabelecimentos privados a partir de 2007, ano que houve a alteração na contabilização de matrículas para alunos matriculados em instituições privadas sem fins lucrativos.

Entre 2007 e 2009 mais 16 municípios firmaram convênios com o setor privado para atender à educação infantil, especialmente a etapa de creche (BANCO DE DADOS GREPPE,2010). O que significa dizer que após a instituição do Fundeb houve um aumento de 11,51%no total de parcerias existentes nessa modalidade de oferta de vagas à educação infantil. (ADRIÃO; DOMICIANO; 2011, p. 26)

As autoras ainda ariscam a dizer ainda que a política de fundos instituída nos moldes do Fundeb contribui para o avanço da privatização das etapas mais substanciais da educação básica na medida em que viabiliza a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas, contribuindo para que o crescimento das matrículas, principalmente as de creches, se generalize na esfera privada.(ADRIÃO; DOMICIANO; 2011)

Capítulo III – Análise dos Dados Apresentados pela Secretaria Municipal de Educação

A seguir apresentaremos os dados coletados junto à Secretaria Municipal de Educação, da Prefeitura Municipal de Campinas, no período de 2000 a 2012. As informações foram oferecidas através do 156⁶ da Prefeitura.

Foram solicitadas as seguintes informações para a realização da presente pesquisa:

- Valores repassados às instituições privadas sem fins lucrativos (período de 2000 a 2012);
- Instituições privadas sem fins que recebem subsídios públicos;
- Número total de convênios firmados com as entidades sem fins lucrativos;
- Número de crianças atendidas por entidade conveniada (período de 2000 a 2012).

As informações são referentes ao período de 2000 a 2012. Esse período foi escolhido tomando como referência ao último ano de vigência do FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, perspassando o ano de 2006, que houve alteração da entrada das crianças com 6 (seis) anos no ensino fundamental, o ano de 2010 que houve a integralização do FUNDEB, que permitiu a transferências de recursos às instituições privadas, e, por fim, 2012 último ano tomado como base da atual pesquisa, haja vista que os dados de 2013 ainda não estão concluídos.

Os Municípios têm celebrado parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos, a fim de atender a crescente população de crianças em idade escolar, uma vez que a Educação Infantil, desde a Constituição Federal de 1988 como visto no capítulo II deste trabalho, faz parte da Educação Básica obrigatória, sendo, portanto, um direito garantido constitucionalmente.

As alterações de cunho privatizantes precisam ser entendidas como decorrência principalmente dos processos de descentralização da maior porção da educação para as esferas de governo, ou seja, para os Municípios cuja falta de capacidade política, institucional e financeira

⁶ 156 – Portal de Atendimento da Prefeitura Municipal de Campinas, utilizado para reclamações, sugestões e solicitação de informações públicas.

para responder a tal procedimento há muito fora identificada. E pois como consequência da descentralização da oferta educacional no marco de uma reforma de atuação do Estado Brasileiro de cunho gerencial que entendemos as tendências de privatização da educação básica aqui indicadas (ADRIÃO, *et al.*, 2009. p. 16)

Adrião (2009) acredita que tais respostas podem ser generalizada para o conjunto do país, ainda que sua frequência se apresente de modo desigual, uma vez que a maioria dos municípios, por razões técnicas, orçamentárias ou políticas, parece incapaz de responder às demandas decorrentes da ampliação de suas redes de ensino e à variação de etapas e modalidades de escolaridade que passaram a assumir dada a ampliação da pressão por acesso à escolaridade básica.

Ainda sobre o tema:

A rápida passagem das matrículas para os municípios, a estável e reduzida situação dos recursos financeiros durante a década, as lei de responsabilização fiscal e a lei de parcerias seriam os responsáveis em induzir os municípios a procurar o privado as condições a atender a demanda por educação (RODRIGUES, 2009, P. 118)

A Constituição Federal (CF/1988), bem com a Lei de Diretrizes e Bases (9394/1996) garantem o direito à Educação Básica. Os Municípios têm o dever de oferecer educação infantil às crianças em idade escolar. As crianças têm o direito à educação, e o Estado, por sua vez, o dever de garantir esse direito. Quando esse direito não é garantido, o cidadão tem o direito de acionar o Ministério Público, visando à inserção da criança na escola.

Podemos observar que a Constituição Federal garantiu o direito à educação das crianças de zero a seis anos. Segundo a CF o atendimento deverá ser realizado em creches e pré-escolas. A Constituição Federal dispõe ainda sobre a responsabilidade de o Município oferecer prioritariamente a educação pré escolar e o ensino fundamental, para depois de suprir a demanda em níveis mais elevados de ensino. O Estado determina que os Municípios se encarreguem da educação infantil e ensino fundamental, e muitos municípios, principalmente os menores, não conseguem atender

a demanda de crianças em idade escolar, firmando, convênios/parcerias para atender a necessidade escolar da população infantil.

Os Municípios para conseguir atender à demanda de crianças em idade pré escolar, celebram convênios com instituições privadas sem fins lucrativos, visando garantir o direito à educação básica disposto na Constituição. Entretanto, como já foi visto nos capítulos anteriores da presente pesquisa, a tendência à descentralização dos serviços públicos, e a transferência de responsabilidades para as instituições privadas, já vem ocorrendo no país há algum tempo. Vimos que essa tendência veio acompanhada de discursos neoliberais, que culpavam o Estado pela suposta ineficiência das políticas de bem estar social, e que propunha a privatização e Reforma do Estado, para superação da crise. O Terceiro Setor é apresentado como a solução da crise do capitalismo, uma vez que a iniciativa privada iria otimizar os serviços públicos, trazendo mais eficiência a maquina administrativa, além de economia com as políticas públicas sociais. Acreditava-se que o Estado gastava muito com as políticas de bem estar social.

A parceria público-privada e as implicações para a gestão da escola pública ocorrem em um contexto particular do capitalismo que, após uma grande fase de expansão que se iniciou no pós guerra, vive um período de crise e as suas principais estratégias de superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e terceira via – redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais, com profundas consequências para relação público-privada. (PERONI *et al*, 2009, p.17)

As autoras comentam que neste contexto, tal relação ganha novos contornos, não apenas passando para o setor lucrativo, mas também para o público não-estatal a execução das políticas, ou ainda mudando a lógica de gestão do público, tendo como parâmetro o privado, por julgá-lo padrão de eficiência e produtividade, com profundas consequências da gestão democrática.

Várias normativas foram criadas, principalmente após a década de 90, em benefício a essas entidades denominadas Terceiro Setor, como já apresentado no capítulo II

A política educacional opta por manter as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, justificando-as, por pragmatismo ou por adesismo, ao discurso reformador, como mecanismo mais eficiente, menos oneroso e que permitiria ampliar a participação social (ADRIÃO et al., 2011, p.316)

(...) papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (PERONI, 2006, p. 14)

Desse modo, com o discurso de contenção de gastos, e aperfeiçoamento da máquina pública, bem como a criação de legislações favoráveis, as instituições privadas sem fins lucrativos ganham espaço na sociedade brasileira, como já discutido nos capítulos anteriores.

Tabela 1: Instituições privadas sem fins lucrativos criadas entre 2007 e 2008

Dependência Administrativa/Modalidade	Região	2007	2008	Taxa de Crescimento 2007/2008
Creche Pública	Brasil	22.289	23.174	3,97
	Região Sudeste	6.623	7.110	7,35
	São Paulo	3.545	3.851	8,63
Creche Privada	Brasil	16.495	17.977	8,98
	Região Sudeste	9.488	10.406	9,67
	São Paulo	5.450	5.882	7,93

Fonte: as autoras com base no Censo Escolar MEC/INEP Obs. O mesmo estabelecimento pode ofertar mais de uma etapa.

De acordo comAdrião e Domiciano (2011), de 2007 para 2008, houve um aumento de 7,93% (sete vírgula noventa e três por cento) nas creches privadas no Estado de São Paulo, o que representa 432 (quatrocentos e trinta e dois) estabelecimentos privados criados em apenas um ano, com a alteração da forma de repasse do fundo da educação básica para as instituições privadas.

Ainda que não haja dados desagregados por dependência administrativa para o ano de 2009, as taxas relativas aos anos de 2007/2008 indicam um crescimento no número de estabelecimentos públicos e privados que ofertam creches, sendo que para o Brasil e Região Sudeste, a quantidade de equipamentos privados ultrapassam a da rede direta. Nesse sentido, é inegável o incremento ocorrido no setor privado, principalmente na etapa de creche, pós instituição do Fundeb. (ADRIÃO; DOMICIANO, 2011, p. 8)

Adrião e Domiciano (2011) ainda destacam a “explosão” do atendimento privado tanto nas creches, quanto nas pré-escolas no primeiro ano de vigência do Fundeb (2007-2008). Ainda que seja positivo o aumento no atendimento à oferta, foram vagas privadas que mais cresceram na comparação com as vagas públicas nesse período, tendência reforçada pelo crescimento no número de estabelecimentos de ensino dessa natureza. Nesse caso, é inegável que boa parte do dinheiro público desse Fundo, tem se direcionado a estabelecimentos privados, garantindo a existência e o funcionamento dos mesmos.(ADRIÃO; DOMICIANO, 2011)

As instituições conveniadas recebem recursos do Município de Campinas para desempenhar funções e obrigações transferidas pelo Poder Público, que por sua vez, tem o dever de fiscalizar os serviços prestados por essas instituições, bem como a aplicação dos recursos recebidos por cada instituição conveniada ao Município.

As entidades devem apresentar o Plano de Trabalho, no intuito de atender ao requisito legal disposto na Lei 8.666/93, que regulamenta as contratações públicas, e nas Instruções Normativas do Tribunal de Contas, órgão responsável por fiscalizar as contas do Município.

Importante destacar que, segundo as Instruções Normativas do Tribunal de Contas 02/2008, o Município só é autorizado a firmar parcerias com as instituições privadas sem fins lucrativos caso seja comprovada a economicidade, ou seja, é necessário comprovar que é mais vantajoso para a Municipalidade celebrar as parcerias a prestar o serviço por conta própria. As instruções 02/2008 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já dispõem sobre a obrigatoriedade da comprovação de economicidade na celebração dos convênio/parceria.

A Lei de Licitações (8.666/93) também destaca a comprovação da economicidade:

Conforme podemos observar no gráfico 1 houve um aumento considerável nos recursos destinados às instituições privadas sem fins lucrativos na Municipalidade. Há uma explosão de recursos destinados às instituições privadas sem fins lucrativos. No ano de 2001 o repasse as instituições conveniadas era de R\$ 1.854.328,44 (um milhão, oitocentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos). Em 2007 há uma explosão nos repasses efetuados às ao Terceiro Setor devido à alteração na LEI DO FUNDEB. No ano de 2012 os repasses chegam a R\$ 14.984.496 (quatorze milhões, novecentos e oitenta e quatro mil e quatrocentos e noventa e seis reais), como podemos observar no gráfico 1.

Gráfico 1: Valor repassado às instituições privadas sem fins lucrativos de Campinas entre 2001 e 2012



Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Campinas-Araújo, Angela

(*) Valores atualizados com base no INPC (IBGE), com referência a Dezembro/2012

De 2001 a 2012 observa-se um aumento de 708% no valor repassados às entidades privadas. Os repasses aumentam significativamente ano a ano.

O valor *per capita* por aluno sofre um aumento considerável, conforme podemos constatar no gráfico 2.

Gráfico 2: Repasses *per capita*



Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Campinas

Segundo informações prestadas pelo Município, no ano de 2000 não houve repasses às instituições, pois a Secretaria Municipal de Educação cedia professores às entidades sem fins lucrativos como contrapartida ao atendimento dos alunos na Educação Infantil. Assim, não houve repasse ao Terceiro Setor, o Município pagava apenas o salário dos professores, quem eram cedidos às referidas instituições.

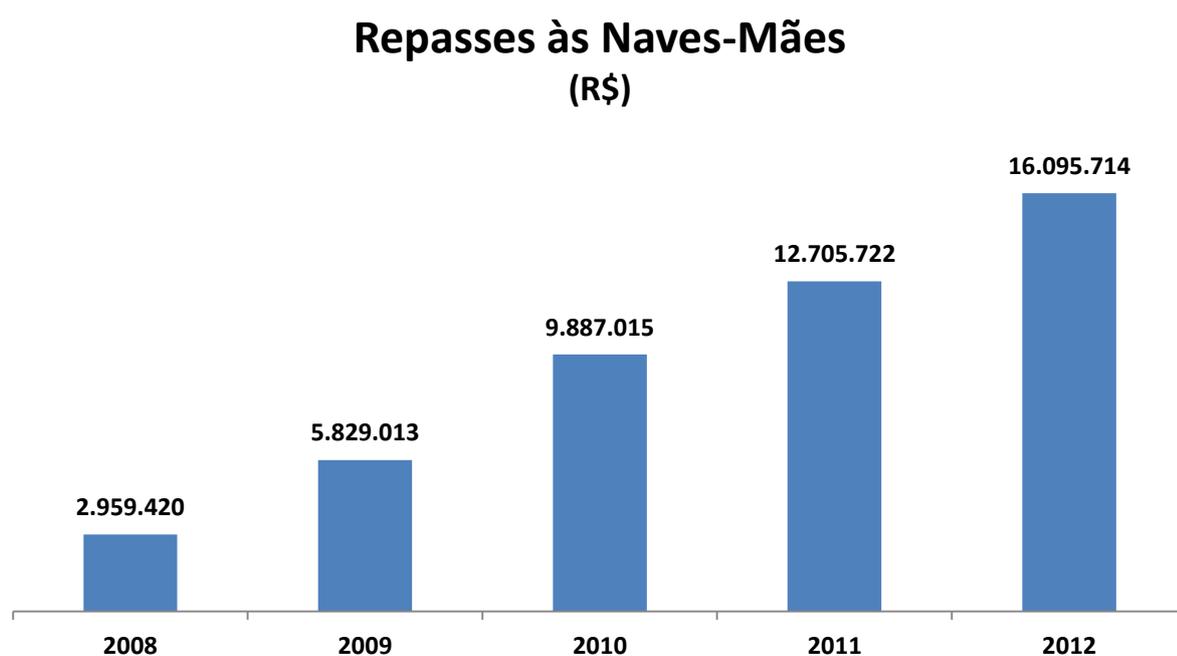
Em 2001, segundo informações da coordenadora de convênio da Secretaria Municipal de Educação, findou-se a cessão de professores às entidades e o Município inicia os repasses às instituições do Terceiro Setor, que oferecem o espaço físico como contrapartida ao repasse. Vale salientar que a entidade fica responsável pela manutenção do espaço físico, bem como ao pagamento de luz, água e telefone, uma vez que se trata de patrimônio particular. Além disso, o presidente da entidade não pode ser remunerado com recursos recebidos do Município. Quando se trata de instituições que

gerenciam as naves-mães, mencionada no primeiro capítulo, o Município cobre as despesas com a manutenção do prédio, bem como água, luz e telefone, uma vez que o patrimônio é público, ou seja, como o Município foi responsável pela construção do espaço físico, portanto as despesas de manutenção são autorizadas.

Além dos valores destacados acima, há os repasses às instituições que gerenciam as Naves Mães mencionadas no Capítulo 1. Os profissionais contratados pelas instituições que gerenciam as naves mães não fazem parte do quadro de pessoal do Município, não sendo contabilizados, portanto, na Lei de Responsabilidade Fiscal. Cada nave-mãe tem a capacidade para atender cerca de 500 (quinhentas) crianças.

Os repasses às naves-mães também cresceram significativamente, segundo podemos constatar no gráfico 3.

Gráfico 3: Repasses às Naves-Mães



Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Campinas

(*) Valores atualizados com base no INPC (IBGE), com referência a Dezembro/2012

No total foram R\$ 47,5 milhões transferidos para as instituições privadas sem fins lucrativos responsáveis pela gestão das creches naves-mães, no período de 2008 a 2012. Se somarmos os valores repassados para as instituições privadas sem fins lucrativos no ano de 2012 chegamos ao montante de R\$ 31 milhões.

Todas as instituições que recebem recursos da Municipalidade devem prestar contas do recurso recebido, uma vez que são recursos públicos. Cabe questionar, o que não será objeto dessa pesquisa, as formas de fiscalização desses recursos, bem ainda a qualidade de ensino das referidas instituições e condições de trabalho dos profissionais de educação que lecionam nas referidas instituições, haja vista que o gasto com as instituições privadas sem fins lucrativos é menor que o da creche pública. O valor recebido pelo FUNDEB – per capita – também é menor quando se trata de instituições conveniadas com o Município.

A articulação de propostas de “flexibilização” da administração pública – ideologicamente defendidas como condição para o aumento da eficácia e da eficiência dos serviços, – tem permitido a criação de diferentes “pactos” público/privado além dos já tradicionais processos de convênios com instituições filantrópicas ou comunitárias, devido ao aumento de atribuições por parte dos municípios, em um contexto de escassez de recursos, e a permissividade legal – que mantém a responsabilidade de transferência de recursos públicos para instituições privadas. (ADRIÃO, 2009, P. 10)

A autora afirma há a falsa percepção de que a “qualidade” em educação é atributo da esfera privada, seja esta composta por uma instituição de mercado, que por conseguinte “vende” seus produtos, ou por instituição sem fins lucrativos, que em geral ‘oferece’ seus serviços ao poder público.

Faz-se necessário ter um olhar crítico sobre essas instituições que recebem recursos da Municipalidade, tendo em vista que nem sempre essas instituições privadas se encaixam no perfil de eficiência e qualidade, que fora pensado no PDRAE instituído na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

É alarmante a rapidez que referidas instituições são criadas, bem como o crescimento dos recursos repassados a essas entidades ao longo dos anos. Notamos no gráfico 1 um crescimento considerável dos recursos destinados ao Terceiro Setor.

A seguir apresentamos a tabela contendo as matrículas na educação infantil na esfera pública e na rede privada para o período aqui destacado:

Tabela 2: Relação de matrículas nas esferas pública e privada

	Campinas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Creche	Pública	5.596	5.732	5.949	5.747	6.096	6.409	7.135	8.172	8.552	14.188	16.034	14.812
	Privada	1.615	2.660	3.519	3.153	3.076	3.335	3.658	4.283	4.229	4.885	5.588	6.938
Pré-escola	Pública	18.986	20.080	20.318	20.808	21.691	20.971	18.643	18.672	17.368	15.563	14.610	15.676
	Privada	6.533	8.941	9.249	9.773	9.757	8.953	8.505	9.482	9.442	7.751	8.052	9.085
	Matrícula Total EI	32.730	37.413	39.035	39.481	40.620	39.668	37.941	40.609	39.591	42.387	44.284	46.511

FONTE: A autora com base em dados do censo escolar publicados pelo MEC/INEP

Tabela 3: Número de alunos atendidos pelas instituições conveniadas (2000 a 2012)

Número de alunos atendidos pelas instituições conveniadas												
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
----	3725	4192	5001	5119	5355	4852	5208	5080	6089	5698	6024	6181

FONTE: Secretaria Municipal de Educação de Campinas

Em 2006 há uma queda no número de atendimento de crianças nas creches conveniadas, haja vista que nesse ano os alunos com 6 (seis) anos passam a integrar o Ensino Fundamental. Dessa forma, há a diminuição no número de alunos na educação infantil nas redes conveniadas, pois esses passam a integrar o ensino fundamental.

Interessante notar, que apesar da diminuição no atendimento das crianças nas entidades conveniadas, os recursos repassados as instituições aumentaram cerca de R\$ 1.669.697,46 (um milhão, seiscentos e sessenta e nove mil, seiscentos e noventa e sete reais e quarenta e seis centavos), o que equivale um crescimento de 34% (trinta e quatro por cento).

Questionada sobre esse fato, através de perguntas enviadas via E-mail pela pesquisadora, à Secretaria Municipal de Educação apresentou a seguinte justificativa:

- Os valores repassados aos convênios anualmente sofre reajuste em virtudes de vários fatores, quais sejam:

- Dissídio coletivo dos profissionais previsto no quadro de recursos humanos necessário a execução do convênio;

- Número de profissionais necessário para o atendimento dos alunos com qualidade no que se refere a educação (objeto do convênio);

- Benefícios trabalhistas acrescidos às convenções coletivas dos sindicatos de filiação dos profissionais constantes no quadro de recursos humanos, entre outros.

O aumento do repasse, segundo informações colhidas, se deu devido aos reajustes no salário dos profissionais nas entidades, bem como no número de profissionais para atendimento com qualidade dos alunos dessas instituições conveniadas.

Apesar do número de crianças não aumentar significativamente, há um acréscimo relevante nos recursos repassados as instituições privadas sem fins lucrativos que atendem a educação infantil no Município de Campinas, conforme observamos nos gráficos no presente capítulo.

No ano de 2010 há um decréscimo nos repasses efetuados às instituições conveniadas. Há uma diminuição de R\$ 6.089.867,75 (seis milhões, oitenta e nove mil, oitocentos e sessenta e sete reais e setenta e cinco centavos), o que equivale a um decréscimo de 33% (trinta e três por cento) do valor repassado às instituições privadas sem fins lucrativos. Entretanto, ao mesmo tempo em que há a diminuição dos repasses efetuados a essas instituições, há um aumento dos recursos destinados às instituições responsáveis por gerenciar as denominadas naves-mães, conforme gráfico 3 mostrado acima.

No ano de 2012 havia dezesseis instituições responsáveis por gerenciar as chamadas naves-mães. No referido ano, foram atendidas 6.936 crianças. O montante repassado no referido período foi de R\$ 16.095.714,21 (dezesseis milhões, noventa e cinco reais, setecentos e quatorze reais e vinte um centavos).

No período de 2000 a 2012 foram repassados um montante de R\$ 147 milhões às instituições privadas sem fins lucrativos, incluindo as naves mães. No total temos 84.002 crianças atendidas pelas creches conveniadas. Em 2012 são 43 (quarenta e três) estabelecimentos da rede privada sem fins lucrativos, responsáveis pela oferta de vagas em creches e pré-escola.

Tabela 4 - Número de instituições conveniadas com o Município de Campinas (2000/2012)

Número de instituições conveniadas com o Município de Campinas (2000/2012)												
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
-----	40	39	44	46	46	42	44	41	40	41	43	43

FONTE: Secretaria Municipal de Educação de Campinas

O crescimento dos repasses às instituições privadas sem fins lucrativos é notável. Vimos através dos gráficos e tabelas apresentados no presente capítulo um aumento considerável nos recursos destinados às instituições conhecidas como Terceiro Setor. Essas instituições não pertencem nem ao Estado (primeiro setor) e nem ao Mercado (segundo setor), e são responsáveis por uma parcela de vagas na educação infantil.

Os números de instituições permaneceram estáveis, conforme podemos notar na tabela 4. Entretanto, os recursos públicos repassados tiveram um crescimento relevante.

Foram inúmeros arranjos políticos que facilitaram e incentivaram a participação do Terceiro Setor na sociedade. Até a década de 70 e 80 essas instituições eram ligadas aos movimentos sociais e tiveram uma importância significativa na redemocratização do país. Com a crise do capitalismo o Terceiro Setor é apresentado como a solução dos problemas da sociedade. O Terceiro Setor é apresentado como uma via eficiente na resolução dos problemas sociais, haja vista que contribuiria nas políticas, enxugando os gastos públicos e dando mais eficiência à máquina administrativa. O Estado passa a dividir assim a responsabilidade com a sociedade civil.

A partir da década de 90 inúmeras legislações são criadas a fim de incentivar essa política de descentralização do Estado. Podemos citar a EC nº 19 e a Reforma do Estado realizada na gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995).

As instituições privadas sem fins lucrativos representam um importante papel hoje na educação infantil no Município de Campinas. São 84.002 crianças atendidas

pelas creches conveniadas em 2012. O Município hoje não tem capacidade de atender toda a demanda apenas com creches e pré-escolas públicas. Essas instituições colaboraram com a Municipalidade na oferta de vagas na educação infantil.

Vimos no decorrer dos capítulos que foram inúmeros fatores que contribuíram para o aumento dos repasses públicos efetuados às instituições privadas sem fins lucrativos que atendem à educação infantil no Município. Observamos com o mapeamento dos recursos destinados às instituições conveniadas que esses repasses cresceram significativamente no decorrer dos anos, e que apesar do número de crianças atendidas por essas instituições não aumentar de forma relevante, há um crescimento expressivo nos recursos destinados às instituições privadas sem fins lucrativos. Cada vez mais recursos são destinados ao chamado Terceiro Setor.

O que não pode acontecer é as instituições privadas sem fins lucrativos serem beneficiadas em detrimento da educação pública. Não se pode privatizar a educação pública municipal, uma vez que quando isso acontece muitas vezes há despolitização e desresponsabilização do Estado. Deve se problematizar a educação ministrada nessas instituições, bem como a qualidade de ensino prestado, o que não será objeto dessa pesquisa.

Qualificar a gestão pública, por meio de uma articulação entre os entes federados e com o apoio técnico e financeiro do governo federal apresenta-se como alternativa possível e necessária. Caso contrário a política educacional para a educação básica não passará de um mosaico de intervenções pontuais e geridas privadamente. (ADRIÃO, 2009, p. 12)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao retomarmos o referencial teórico que orienta a reflexão sobre as parcerias entre os setores público e privado na esfera educacional, temos a considerar, inicialmente, que o incentivo as parcerias encontra estímulo nas orientações governamentais para a gestão pública no Brasil desde o Plano Diretor para a Reforma da Administração e Aparelho do Estado (1995), a partir do qual se configurou um conjunto legal que, ao mesmo tempo em que ampliou o controle sobre a atuação das administrações públicas, com destaque para as de nível local, estimulou essas mesmas esferas governamentais a buscarem na iniciativa privada apoio logístico e operacional para as responsabilidades assumidas, especialmente se relativas as políticas sociais.

O incentivo dado pelo Estado fez com que instituições do Terceiro Setor crescessem progressivamente a partir da década de 90. Notamos que o Terceiro Setor foi aos poucos ganhando espaço e hoje ocupa um papel relevante na execução de políticas se serviços públicos.

Especificamente no Município de Campinas, entre o período de 2001 a 2012, houve um crescimento de **708,8 %** nos valores destinados às instituições privadas sem fins lucrativos que ofertam vagas na educação infantil, o que corresponde a R\$ 102.921.194,48 (cento e dois milhões, novecentos e vinte e um mil, cento e noventa e quatro reais e quarenta e oito centavos) .

Não podemos deixar de citar também os recursos efetuados às instituições conveniadas que gerenciam as naves-mães. No total são dezesseis entidades responsáveis pela gestão das creches denominadas naves-mães. Os convênios com essas instituições tiveram início em 2008, e até o ano de 2012 foram repassados R\$ 47.476.883,41 (quarenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e seis mil, oitocentos e oitenta e três reais e quarenta e um centavos). Considerando o início dos convênios com essas instituições até o ano 2012 temos um aumento de 444%. No período analisado (2000 a 2012) foram repassados **R\$ 150.398.077,89** (cento e cinquenta milhões, trezentos e noventa e oito mil, setenta e sete reais e oitenta e nove centavos).

A justificativa para esse arranjo político é o aumento da demanda de crianças na creche e pré escola. Como o Município não consegue sozinho atender a quantidade

de crianças em idade escola, e a Educação infantil é um DIREITO garantido pela Constituição Federal (1988) e Lei de Diretrizes e Bases (1996). O Município celebra convênios com essas entidades do Terceiro Setor, a fim de garantir o direito à educação às crianças. Entretanto, conforme citado anteriormente, não há um crescimento relevante nas matrículas no decorrer dos anos. Destarte, não há uma justificativa plausível para a não construção de creches públicas.

(...) resultam inúmeros arranjos políticos-institucionais forjados pelas administrações municipais paulistas, para, na melhor das hipóteses, responder às demandas educativas assumidas. Num quadro de despreparo técnico e escassez de recursos, as consequências governamentais parecem apontar para a introdução de mecanismos de privatização da educação municipal. (ADRIÃO et al, 2009 p. 803)

Importante ressaltar que os alunos das instituições privadas sem fins lucrativos são cadastrados pelo Município Paulista de Campinas como aluno da rede pública, conforme informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação. Confirmamos a hipóteses de Adrião e Domiciano (2011), que a partir da instituição do FUNDEB, é recorrente o cômputo de matrículas de alunos da rede privada – instituições conveniadas – na rede Pública, o que mascara o atendimento dos alunos pela rede privada de ensino.

Vale destacar que os alunos da rede pública recebem um valor diferenciado do FUNDEB, ou seja, quando o Município comprova a matrícula desse aluno na rede pública o valor repassado é maior que se ele estivesse matriculado na rede privada. Esse procedimento mascara o aumento das matrículas em instituições conveniadas, haja vista que não conseguimos observar pelos dados do INEP o crescimento de matrículas na rede privada, pois os alunos são cadastrados como pertencentes da Rede Pública de Ensino o que reafirma indicações de pesquisas como as de Adrião e Domiciano (2011). Não conseguimos demonstrar com dados sólidos o beneficiamento da esfera privada frente à educação pública municipal, haja vista a forma de cadastro dos alunos da rede privada na rede pública de ensino.

Se observarmos a tabela 4 notamos que não há nos exercícios 2003, 2004 e 2005 um aumento significativo nas matrículas. Entretanto, notamos o aumento relevante do repasse às instituições privadas sem fins lucrativos.

Os valores repassados as instituições crescem ano a ano, o que é uma situação preocupante, tendo em vista que cada vez mais a educação fica à mercê de instituições privadas.

Concordamos com Adrião (2009) quando defende a esfera pública, pois acreditamos que quando há uma transferência de responsabilidade para a esfera privada, ocorre uma despolitização e desresponsabilização por parte do Estado com a educação pública. Além disso, a educação pública fica à mercê dos interesses privados dessas instituições.

Constatamos também que houve um aumento significativo nos investimentos públicos destinados a essas instituições, tanto em termos absolutos quanto no montante investido por aluno atendido. Porém, não há evidências claras em uma melhoria na qualidade do serviço prestado, fato que não pode ser comprovado dentro das limitações desse estudo, mas pode ser explorado em trabalho futuro.

Referências Bibliográficas

ADRIÃO, T. *Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para oferta educacional no Brasil in Políticas Educativas, Porto Alegre, ISSN: 1982-3207, 2009.*

ADRIÃO, T., BEZERRA, E. *O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade (NO PRELO), in Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, 28 de fevereiro, 01 e 02 de março de 2011*

ADRIÃO, T., BORGHI, R., GARCIA, T., *As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas in R. bras. Est. pedagog, Brasília, 2011.*

ADRIÃO, T., BERTAGNA, R., BORGHI, R., CORREA B, GARCIA, B., *Subsídio Públicos para instituições de educação infantil – Análise de tendências em Municípios Paulistas.*

ADRIÃO, T., ARELARO, L., BORGHI, R., GARCIA, T., *As parcerias entre as prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose in Educação e Sociedade, Campinas, 2012*

ADRIÃO, T. PERONI, V. *A educação pública e sua relação com o setor privado implicações para a democracia educacional, in Revista Retratos da Escola, Brasília, 2009.*

ADRIÃO, T., PERONI, V. *Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública in Educação e Sociedade, Campinas, 2007.*

ADRIÃO, T., DOMICIANO, C. *Atendimento à educação infantil em São Paulo: Abordando o subsídio público ao setor privado, Campinas, 2011.*

BRITO, S., FERNANDES, M., PERONI, V., *Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privada e financiamento in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, 2012.*

CHAVEZ, V. *Expansão da Privatização/Mercantilização do Ensino Superior Brasileiro: A formação dos oligopólios in Educação, Sociedade e Culturas*, 2010

DOMICIANO, C. *A implantação da Lei n 5.081, de 19 de Dezembro de 2001, no Município de Piracicaba: uma análise do programa “Bolsa creche”*. 2006. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

ESTEVÃO, C. *Políticas de Privatização e Educação in Educação, Sociedade e Culturas*, 1998

FARIA, S. *A monitora na história da educação infantil de Campinas. Por que ela não pertence à Secretaria Municipal de Educação no atual Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Funcionalismo Público?* 2012 – Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Estadual de Campinas, Campinas

GUTIERRES, K. *Avanços e Retrocessos: o terceiro setor e os impasses para a construção democrática no Brasil*. 2006. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo

JUNIOR, N. *Análise da caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos na legislação brasileira no período republicano*. 2010. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro

LAVILLE, C., DIONNE, J., *A Construção do Saber: Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas*, Porto Alegre, 1999.

MESQUITA, S. *Um pouco da História das creches e naves-mãe de Campinas: Paralelas que se cruzam*. 2012 – Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Estadual de Campinas, Campinas

PERONI, M., OLIVEIRA, R., FERNANDES, M. *Estado e Terceiro Setor: As novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira in Educação e Sociedade*, vol 30, n. 108, p.761-778, 2009 .

RODRIGUEZ, V. *Descentralização e Políticas Públicas: o público e o privado na educação in Educação Teoria e Prática*, Rio Claro, SP, Brasil – eISSN: 1981-8106, 2009.

SOUZA, L., Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor sistematização e regulação. 2010. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo

SOUZA, S. Formas renovadas de privatização da educação no Brasil: o trabalho voluntário e a responsabilidade social da empresa (RSE) in Educação Teoria e Prática, Rio Claro, Brasil, - eISSN: 1981-8106, 2009.

TEDESCO, J. Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina in Estudos Avançados, ISSN 0103-4014, 1991

TEODORO, M. Reconstrução histórica da educação pública infantil em Campinas (1940-1996). 2005 - – Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Estadual de Campinas, Campinas

Legislação

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

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1946

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. Lei n. 5.692, de 11/08/1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus

_____. Lei n ° 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.

_____. Lei nº 9732, de 11 de dezembro de 1988. Altera o dispositivo das Leis 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, regulamentando a Emenda Constitucional nº 19. Brasília, DF, 2000.

_____. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.*

Decreto Municipal nº 17.176, de 04 de outubro de 2010. Dispõe sobre a instituição da comissão de gerência do programa municipal de parcerias público-privadas e dá outras providências

Edital SME nº 06/2012, Processo seletivo de escolha de instituição de direito privado sem fins lucrativos para a celebração de convênio visando à cogestão do CEI - Centro de Educação Infantil - Nave-Mãe Prof. Zeferino Vaz (Alto Belém).

Notas

¹ *Terceiro Setor – Terceiro Setor é a denominação adotada para o espaço composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, cuja atuação é dirigida a finalidades coletivas ou públicas (FISCHER, 2002, P.45)*

² *Engenheiro Francisco Prestes Maia - Engenheiro-arquiteto contratado, para elaborar o Plano de Melhoramentos Urbanos em Campinas*

³ *Dr. Ruyrillo Magalhães – Bacharel em Ciências, Letras e Direito. Contratado para assumir a Diretoria de Assistência e Alimentação de Campinas*

⁴ *Prefeito Municipal de Campinas em 2001.*

⁵ *Prefeito Municipal de Campinas de 2004 a 2012*

⁶ *Antonio da Costa Santos (Toninho) – Prefeito Municipal de Campinas em 2001*

⁷ *156 – Portal de Atendimento da Prefeitura Municipal de Campinas, utilizado para reclamações, sugestões e solicitação de informações públicas.*