



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

dos Santos Oliveira, Jaqueline; Fontes Borghi, Raquel
Fundef/Fundeb - implicações para oferta de educação infantil via convênios/parcerias
EccoS Revista Científica, núm. 30, enero-abril, 2013, pp. 35-53
Universidade Nove de Julho
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71525769003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

FUNDEF/FUNDEB – IMPLICAÇÕES PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL VIA CONVÊNIOS/ PARCERIAS*

FUNDEF/ FUNDEB – IMPLICATIONS FOR THE PROVISION
OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION VIA AGREEMENTS/
PARTNERSHIPS

Jaqueleine dos Santos Oliveira

Graduada em Licenciatura Plena em Pedagogia
Mestranda Programa de Pós-Graduação e Educação IB- UNESP Campus Rio Claro.
Rio Claro, São Paulo – Brasil.
jackylynyo6@yahoo.com.br

Raquel Fontes Borghi

Doutora em Educação Escolar
Professora do Departamento de Educação – IB/ UNESP Campus Rio Claro
Educação: Políticas, Gestão e o Sujeito contemporâneo.
Rio Claro, São Paulo – Brasil.
raborghi@gmail.com

RESUMO: Neste artigo temos como objetivo analisar as implicações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para a ampliação de convênios/parcerias entre o Poder Público e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. Como procedimento teórico-metodológico recorreu-se a contatos telefônicos diretos com os gestores municipais para coletar informações sobre as parcerias/convênios, levantamento e análise bibliográfica. A análise dos dados se deu de forma qualitativa. O artigo evidencia que durante o período de vigência do Fundef (1998-2006) o número de convênios entre o setor público e a esfera privada aumentou, tendo em vista que esse fundo privilegiava o ensino fundamental. Constatamos ainda a predominância dos tradicionais convênios com instituições sem fins lucrativos, mas um aumento considerável de convênios/parcerias com instituições com fins lucrativos.

PALAVRAS-CHAVE: Convênios. Educação infantil. FUNDEB. FUNDEF. Parcerias.

ABSTRACT: In this paper we analyze the implications of the Maintenance and Development Fund for Elementary Education and Teachers Advancement (FUNDEF) and Development Fund for Basic Education and Valuing of Education Professionals (FUNDEB) for the agreements/ partnerships extensions among the government and private institutions for the vacancies offer in Early Childhood Education. As theoretical and methodological procedure we resorted to telephone contacts with the city authorities to collect information about the partnerships/ agreements, survey and literature re-

view. The data analysis was done in a qualitative way. This paper shows that during the FUNDEF period (1998-2006) the number of agreements between public and private sections increased in order that the fund favored the elementary education. We also still acknowledged the non-profitable traditional partnerships predominance, but a considerable increase of agreements/partnerships with profitable institutions.

KEY WORDS: Agreements. Early Childhood Education. FUNDEB. FUNDEF. Partnerships.

1 Introdução

No Brasil, como em muitos países, o atendimento à infância teve seu início marcado pela ideia de assistencialismo, e durante muito tempo esteve vinculado a associações filantrópicas e a órgãos de assistência e bem-estar social (CORREA, 2007; CAMPOS, 1998; CURY, 1998; KRAMER, 1992).

No que concerne ao atendimento em creches, o seu início ocorre, a partir não só de iniciativas do poder público, mas também, e prioritariamente, das próprias comunidades, principalmente em instituições comunitárias, filantrópicas e assistenciais.

Segundo Borghi, Adrião e Arelaro (2009) a ausência do Estado na oferta direta desta etapa de ensino, aparece, desde sempre, como o aspecto central da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada. Esse formato de oferta implicava ou na total ausência de atendimento público à faixa etária ou na coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, subsidiadas por recursos públicos.

Kramer (2006) aponta que as primeiras ações nacionais com caráter educativo, e não apenas com caráter de proteção, iniciaram-se no Brasil no ano de 1974 com a criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar no Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Em 1976 foi implantado o Projeto Casulo – programa de educação pré-escolar de massa – pela Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão federal de assistência social. Para Rosemberg (1997), o Projeto Casulo foi o primeiro programa brasileiro de educação infantil de massa, implantado pela LBA. Barreto (2003) explicita que o Projeto teve significativa expansão na década de 1980, “[...] sendo operacionalizado por meio de convênios com instituições privadas ou com prefeituras que mantinham crianças de baixa renda em creches e pré-escolas [...]” (p. 56).

Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) essa situação veio a ser alterada, pois a educação infantil foi concebida como um dever do Estado e um direito de todas as crianças de 0 a 6 anos. Atualmente a educação infantil atende crianças de 0 a 5 anos de idade, conforme a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005 e, posteriormente, de acordo com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, a educação infantil passa a não atender mais às crianças com 6 anos de idade, conforme previa o texto original da Lei nº 9.394/96 (LDB), passando a matrícula a ser obrigatória no Ensino Fundamental a partir dos 6 anos.

Segundo Cury (1998) a Constituição incorporou a si algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à Educação Infantil. “Ela não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado.”(CURY, 1998, p. 10).

Para Campos (1998) as mudanças na legislação que incidem sobre a educação, desde a promulgação da nova Constituição em 1988 (CF/88), representaram para a educação infantil, a conquista de uma legitimidade legal obtida com atraso em relação à situação de fato existente. Segundo a autora, desde meados da década de 1970, o país assistiu a uma expressiva expansão do atendimento às crianças menores de 7 anos, por meio de várias modalidades de serviços, tanto privados como governamentais e comunitários. Essa expansão ocorreu de forma um tanto caótica, oferecendo serviços de qualidade muito variável aos diversos grupos da população, sendo a educação infantil uma das áreas da educação nas quais as mudanças legais foram as mais profundas.

Como salientamos anteriormente, a questão da fase da vida infantil era tomada sob a figura do amparo e da assistência, desta forma as expressões que apareciam no corpo das legislações eram o silêncio ou, no caso da Constituição de 1946 a expressão utilizada era Assistência (CURY, 1998). Por ser considerada como amparo e não como direito é que o financiamento educacional não contemplava a educação infantil, isso vem a mudar com a CF/88 que assegura o direito da criança a educação infantil.

Respalhada pela nova Constituição, a Lei nº 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) reconheceu a educação infantil como à primeira etapa da educação básica. Essa mesma lei dividiu a educa-

ção infantil em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos), e estabeleceu em seu artigo 89 um prazo de três anos a contar de 1996 para que todas as creches fossem integradas aos respectivos sistemas de ensino.

Para Fullgraf (2008), a agregação da educação infantil como primeira etapa da educação básica pela legislação estabeleceu claramente a responsabilidade do setor público com respeito à oferta e garantia de vagas e determinou que os municípios devem atender, prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental.

Apesar dos avanços obtidos pela legislação vigente, observa-se que para além dos tradicionais convênios do Poder Público municipal com instituições sem fins lucrativos para o atendimento em creches, novos arranjos vêm se firmando. Adrião e Borghi (2008, p. 99-100) consideram que a

[...] tendência de consolidação de parcerias/convênios entre municípios paulistas e a iniciativa privada venha sendo induzida pelos processos de descentralização da educação pública paulista, cuja principal medida foi a municipalização do ensino fundamental introduzida no Estado de São Paulo mais enfaticamente a partir de 1996.

Processo esse que se consolidou com a implantação do Fundef, ao priorizar o Ensino Fundamental e a ampliação de responsabilidades municipais.

Campos (1988) indica outro aspecto importante relacionado à expansão de parcerias/convênios, a partir do ponto de vista das políticas públicas, onde o repasse às entidades privadas consideradas sem fins lucrativos é justificado com argumentos ligados a maior eficiência e custos mais baixos do que os dos serviços prestados diretamente pelo Estado.

Arelaro (2008) considera os custos com as creches diretas mais altos que os das privadas, particularmente os das filantrópicas e comunitárias, desta forma “[...] é de supor que a busca pela manutenção e expansão das parcerias firmadas com o setor privado sejam consolidadas.” (ARELARO, 2008, p. 61). Outro aspecto ressaltado pela autora é o fato do Fundeb autorizar o financiamento do setor privado com recursos públicos em várias modalidades de ensino, admitindo a inclusão, no cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil dos municípios, as realizadas pelas insti-

tuições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, desde que conveniadas com o Poder Público (ARELARO, 2008).

Neste trabalho, buscar-se-á traçar uma análise das implicações do Fundef e Fundeb para adoção e/ou ampliação de parcerias/ convênios entre o Poder Público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. Pesquisa interinstitucional desenvolvida por Adrião *et al.* (2009), do qual participamos, identificou grande número de municípios com convênios, e os casos estudados evidenciaram diferentes arranjos entre a esfera pública e instituições privadas tanto *stricto sensu* como do chamado terceiro setor.

O Programa Bolsa Creche adotado em dois casos estudados – Piracicaba e Hortolândia – exemplifica esses novos arranjos institucionais entre o público e o privado para a oferta educacional. O programa consiste em um formato de financiamento adotado para ampliação da oferta de vagas à educação infantil. Este modelo inova em relação ao modelo tradicional, pois há uma subvenção de recursos públicos à iniciativa privada com fins lucrativos, que se dá a partir do repasse de recursos considerando um valor *per capita* para cada aluno atendido gratuitamente pela instituição privada (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2009).

Considera-se que as atuais relações entre as esferas pública e privada na oferta da educação infantil, com suas continuidades e rupturas, representam uma tendência à privatização “[...] entendida em sentido amplo, de modo a abranger a todos os institutos de que o Estado vem lançando mão para diminuir o seu aparelhamento administrativo, o seu quadro de pessoal, o regime jurídico administrativo a que se sujeita” (DI PIETRO, 2005, s/p).

É exatamente a concepção de organização pública como sendo aquela marcada pelo interesse público que justifica os atuais arranjos entre o poder público e instituições privadas – inclusive com fins lucrativos – para a ampliação da oferta educacional em creches. Dominicano (2009) constatou que as matrículas das instituições privadas que fazem parte do programa Bolsa Creche passaram, no ano de 2006, a ser contabilizadas como matrículas da rede pública municipal. Ela afirma que, diante da contradição gerada pelo Fundeb, qual seja, a possibilidade de o município angariar recursos do fundo com as escolas conveniadas, contra a impossibilidade de recebê-los sendo os estabelecimentos privados em sentido estri-

to, a melhor estratégia parece ser a de transformar matrículas privadas dos convênios em matrículas públicas.

O termo parceria aqui adotado designa os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada, entendendo, como Bezerra (2008), que a expressão parceria público-privada: “[...] implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.” (BEZERRA, 2008, p. 62-63).

De acordo com o Banco de Dados resultante da pesquisa acima citada, observou-se que dos 645 municípios paulistas, 138 declararam ter parceria para oferta de vagas na educação infantil. Destes 138 municípios, selecionamos para estudo os municípios grandes que apresentam de 100.001 a 500.000 habitantes, num total de 30 municípios.

Os resultados aqui apresentados referem-se à análise dos dados coletados referentes ao ano de início dos convênios em cada município selecionado, para verificar se os mesmos possuem alguma relação com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) ou com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Para tanto a presente investigação exigiu o contato das pesquisadoras via contato telefônico com secretários municipais de educação ou supervisores /coordenadores da educação infantil de cada município, além de pesquisa bibliográfica.

2 Do Fundef ao Fundeb: as implicações para educação infantil

De acordo com Oliveira (2007) o financiamento da educação no Brasil é tratado no texto constitucional, diretamente, apenas nos Arts. 212, 213 e no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) o financiamento é tratado no Título VII, “Dos Recursos Financeiros”, compreendendo os Arts. 68 a 77.

A Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996 (EC-14/96) modificou o Art. 6º do ADCT e redefiniu o papel da União e as responsabilidades dos demais entes federados, quanto à manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O mesmo foi regulamentado pela Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996. O Fundef representou uma subvinculação dos recursos vinculados à educação. Este fundo, de natureza contábil foi instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal a partir de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006.

Borghi (2002) ressalta que o fundo não significou um aumento de verbas para educação, mas a realocação de recursos de outros níveis de ensino para a educação básica. Segundo a autora para que os municípios investissem 60% dos 25% destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, grande parte deles precisou reduzir os gastos que vinham realizando com a Educação Infantil, com o Ensino Fundamental supletivo, e/ou com o Ensino Fundamental regular da rede estadual.

Para Arelaro (2008) “Essa medida impediu, na prática, a utilização de parte significativa dos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino em outras etapas de ensino que não a do fundamental” (p. 52). Para Pinto (2002) o fundo provocou um desestímulo de investimentos, por parte dos poderes públicos na educação infantil, na educação de jovens e adultos e mesmo no ensino médio.

Uma das consequências mais desastrosas do Fundef foi a redução dos gastos com os outros níveis e modalidades de ensino, o que na educação infantil significou um grande prejuízo. Para Jesus (2008) não existiu investimento em educação infantil na perspectiva do Fundef.

Com o término do prazo do Fundef previsto para dezembro de 2006, desenhou-se um colapso no sistema de financiamento, pois os municípios não teriam como arcar com os alunos sob sua responsabilidade, enquanto os governos estaduais ficariam numa situação confortável. Tendo em vista esse cenário por meio da EC nº 53 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

O Fundeb abrange toda educação básica: a educação infantil (creches e pré-escolas), o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, em todas as modalidades inclusive a educação especial e a educação de jovens e adultos. Assim como o Fundef, o Fundeb é um fundo de natureza contábil, instituído em cada unidade da federação, com duração de 14 anos (até 2020). Com o alcance do Fundeb sobre toda a educação básica, novos impostos foram incorporados para compor o fundo, entretanto, de novo não há nenhuma fonte de recursos novos.

No que diz respeito à educação infantil, Jesus (2008) aponta que “Para a educação infantil, a principal questão reside no fato de que foi incluída na política de financiamento da educação básica. Entretanto, os recursos destinados mostram-se insuficientes” (p. 291). Segundo Arelaro (2008) algumas considerações devem ser feitas já que:

[...] o coeficiente de valorização das creches e das pré-escolas foi estabelecido abaixo do valor das séries iniciais urbanas do ensino fundamental, o que gera uma diferença significativa de gasto, pois já se sabe, em função de estudos e avaliações contábeis realizadas, que os custos da educação infantil são os mais altos, não podendo sequer ser equiparados aos do ensino fundamental (p. 60).

Outro aspecto que não podemos desconsiderar, e que salientamos anteriormente, é a autorização de financiamento do setor privado com recursos públicos que a regulamentação do Fundo permitiu.

Pelo exposto, acreditamos ser considerável o papel do Fundef e do Fundeb para o aumento de parcerias entre as prefeituras e a iniciativa privada, como mecanismo para assegurar o cumprimento de suas responsabilidades legais frente à educação infantil.

A seguir apresentamos análise dos dados coletados e que consideramos indicativos da influência dos Fundos supracitados para ampliação de parcerias/convênios entre o poder público e a iniciativa privada para oferta de educação infantil.

3 As parcerias/ convênios entre o público e privado nos municípios paulistas grandes

Pelos limites deste trabalho, não nos é possível fazer uma análise da relação demanda e oferta na educação infantil de todos os municípios analisados. Alguns autores que têm trabalhado com essa perspectiva, têm apontado para um aumento significativo da demanda reprimida para educação infantil e/ou a redução das matrículas no período do Fundef, assim como das dificuldades impostas por esse fundo às outras etapas e modalidades de ensino (ver FERNANDES; LOURENÇO, 2009; DAVIES, 1999; COSTA; DUARTE, 2008; VERHINE *et al.*, 2003; GUIMARÃES; PINTO, 2001).

Apresentamos neste tópico, alguns dados que nos permitem, de forma geral, observar a situação da educação infantil no Brasil e no Estado de São Paulo. Em seguida partimos para análise dos anos de início das parcerias/ convênios, a fim de observar as implicações dos fundos para a adoção e/ou ampliação de parcerias/ convênios.

Segundo dados do Censo Demográfico 2010, o número de crianças com idade entre 0 e 4 anos no Brasil é de 13.796.159 (IBGE, 2010). O número de crianças de 5 anos no Censo 2010 está agrupado na faixa de 5 a 9 anos, o que impossibilita definirmos o número total de crianças na faixa etária cuja educação infantil incorpora, que vai dos 0 aos 5 anos de idade.

No ano de 2010 o número de matrículas na educação básica correspondeu a 51.549.889, segundo dados do Censo Escolar 2010. A educação infantil apresentou 6.576.698 matrículas nesse ano, sendo 2.064.653 em creches e 4.692.045 em pré-escolas. Já no ano de 2011, o número de matrículas na educação básica correspondeu a 50.972.619, observa-se um decréscimo de 1,1%, em relação ao ano de 2010. Na educação infantil temos 6.980.052 matrículas, segundo os dados do Censo Escolar 2011, sendo 2.298.707 em creches – um crescimento de 11% em relação ao ano anterior – e, 4.681.345 em pré-escolas. O Estado de São Paulo apresenta 2.675.372 crianças na faixa etária de 0 a 4 anos, conforme os dados do último censo demográfico (IBGE, 2010). O número total de matrículas na educação infantil, no Estado de São Paulo em 2010, correspondeu a 1.687.007, em 2011 o número de matrículas correspondeu a 1.743.976, um crescimento de 3,3% em relação ao ano anterior. Os dados de matrícula em

D
O
S
S
I
É
T
E
M
Á
T
I
C
O

creche no Estado de São Paulo em 2010 apontam para 634.993 matrículas, de cujo total a rede municipal é a principal responsável pela oferta, com 358.844 matrículas, o que corresponde a 56,51% do total. No ano de 2011, o Estado de São Paulo apresenta 759.385 matrículas em creche, onde a rede municipal é responsável por 400.705, ou seja, 52,76% do total.

Em relação ao atendimento conveniado, os dados que temos são do Censo Escolar 2010 em que “[...] 361.032 das matrículas computadas na rede privada (50,8%) são parcialmente financiadas com recursos públicos, por meio de convênios dos municípios com as escolas privadas [...]” (BRASIL, 2010, p.7-8). Adrião e Domiciano (2010, p. 3) acreditam “[...] que há um aumento no número de matrículas privadas subvencionadas pelo poder público, reafirmando tendência de privatização da oferta educacional assinalada em trabalhos [...]”.

Esses dados indicam um crescimento gradativo da educação infantil, principalmente na etapa creche, que é a etapa onde os convênios são mais frequentes.

Pelo já explicitado sobre os Fundos, entendemos ser importante observar o ano de início dos mesmos para entender se a expansão de parcerias/convênios entre o setor público e a iniciativa privada está pautada na criação dos fundos de financiamento da educação: Fundef e posteriormente, pelo Fundeb, uma vez que também entendemos que a criação do Fundeb deverá contribuir para a consolidação e aprofundamento de convênios e parcerias entre o setor público e o privado na oferta de educação infantil, como já afirmaram Pinto (2007) e Arelar (2008), por permitir a inclusão das instituições privadas conveniadas no mecanismo de distribuição dos recursos, e ainda porque o repasse que o poder público faz a essas instituições é, na maior parte das vezes, inferior aos custos do atendimento direto.

O documento “Orientações sobre convênios entre as secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil” publicado em 2009 pelo Ministério da Educação como subsídio para formulação de política de conveniamento para oferta de educação infantil, com recursos do Fundeb, parece ser um indicativo desse processo.

A seguir apresentamos o ano de início dos convênios nos municípios ora analisados.

Tabela 1: Ano de início dos convênios/parcerias

Municípios	Ano de início da parceria
Anterior ao FUNDEF	
Franca	1978
Presidente Prudente	1984
Mogi das Cruzes	1988
Itapecerica da Serra	1989
Embu	1989/1990
Diadema	1997
Vigência do FUNDEF (1998-2006)	
Cubatão	1997/98
Mauá	1997/1999
São Vicente	1998
Guarujá	1999
Suzano	2000
Santa Bárbara d' Oeste	2001
Piracicaba	2001
Franco da Rocha	2002
São Carlos	2002
Atibaia	2003
Araçatuba	2003
Ferraz de Vasconcelos	2003
Hortolândia	2005
Itu	2005
Jacareí	2005
Americana	2006
Pós FUNDEF	
Itaquaquecetuba	2007
Sumaré	2007
Taboão da Serra	2007
Limeira	2007
Araras	2009
Ano não informado	
Jundiaí	*
São Caetano do Sul	*
Francisco Morato	*

Fonte: A autora, com base nos dados coletados junto aos gestores municipais.

* Dados não obtidos

Os anos de início dos convênios nesses municípios se mostraram variados, mas observou-se que grande parte iniciou-se após o ano de 2000, sendo os anos de 2003 e 2007 nos quais houve maior registro de início de parcerias. A partir dos dados referentes ao ano de início dos convênios aprendemos que os municípios de Americana, Araçatuba, Atibaia, Cubatão, Ferraz de Vasconcelos, Franco da Rocha, Guarujá, Hortolândia, Itu, Jacareí, Mauá, Piracicaba, Santa Bárbara d'Oeste, São Carlos, São Vicente e Suzano adotaram o convênio/ parceria durante os anos de vigência do Fundef – 1998 a 2006 – que corresponde a 53,33% dos municípios aqui estudados.

Nos municípios de Limeira, Sumaré, Taboão da Serra e Itaquaquecetuba os convênios iniciaram em 2007, ano em que o Fundeb foi regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho e, em Araras o convênio iniciou em 2009, correspondendo a 16,66% do total dos municípios que fazem parte de nossa análise. Durante o período em estudo, no que refere ao término das parcerias, apenas duas delas foram encerradas no ano de 2009, nos municípios de Franco da Rocha e Francisco Morato, sendo que as demais continuavam em vigência.

Há que se ressaltar a existência de casos em que o convênio/ parceria para a oferta de vagas teve início antes de 1996, uma vez que historicamente as administrações municipais fizeram uso de convênios com instituições sem fins lucrativos para cobrir o precário atendimento às creches. Pela tabela podemos observar que em 5 municípios as parcerias público-privadas tiveram início antes de 1996. Nos municípios de São Caetano do Sul e Jundiaí não conseguimos os anos exatos de início dos convênios, entretanto as supervisoras contactadas afirmaram ter sido antes de 1996, no município de Francisco Morato não obtivemos essa informação. Importante destacar ainda, que os convênios em alguns desses municípios (seis) ocorrem com instituições privadas em sentido estrito, e não com instituições sem fins lucrativos.

Ainda, que pelos dados apresentados, apenas cinco municípios tiveram o convênio iniciado a partir da regulamentação do Fundeb, devemos considerar também que são só três anos (2007-2009) do novo fundo, sendo cinco convênios para o período notável! Dos 30 municípios analisados apenas dois convênios foram cancelados, e em alguns municípios o número de instituições conveniadas veio a aumentar, como é o caso de Hortolândia que em 2006 tinha 9 escolas privadas conveniadas (DOMICIANO, 2009),

e em 2009 apresenta 17 instituições conveniadas, conforme foi nos informado pelo “Atendimento Público - Bolsa Creche” da Secretaria Municipal de Educação de Hortolândia.

Casagrande (2011) analisando dados dos municípios médios paulistas, sobre as implicações do Fundef e do Fundeb para o estabelecimento de parcerias entre o poder o público municipal e instituições privadas, aponta que “Nos municípios médios paulistas o ano de início das parcerias coincidiu predominantemente com a vigência do FUNDEF” (CASAGRANDE, 2011, p. 7). No que diz respeito ao Fundeb, a autora aponta que

[...] não se pode afirmar que a autorização de repasse de recursos públicos para instituições privadas de ensino efetuada legalmente por esse documento seja o grande indutor das parcerias firmadas no período descrito nesses municípios. Ainda que se reconheça esse fundo como um facilitador das parcerias, pela possibilidade de repasse de recursos públicos para as instituições privadas de ensino [...] (CASAGRANDE, 2011, p. 8).

Se de um lado, o Fundeb permite aos municípios o cumprimento das suas obrigações constitucionais em relação à educação infantil e à educação de jovens e adultos – etapa e modalidade excluídas do Fundo anterior – no entanto, os valores estabelecidos para as mesmas são inferiores aos valores pagos para as outras modalidades e etapas de ensino. Dessa forma, novamente, o elo mais frágil da corrente pública – os municípios – responsáveis maiores por esse ensino é prejudicado na sua condição de atendimento da demanda.

O melhor exemplo desse descompasso financeiro é o atendimento de crianças pequenas em creches: é de conhecimento público que quanto menores forem as crianças – e exatamente por causa disso – elas exigem um tratamento pedagógico, psicológico e social com profissionais competentes e em menor número em cada turma, e neste caso, o valor de cada criança atendida é bem superior ao valor gasto pelo atendimento às crianças do Ensino Fundamental ou Médio. No entanto, no Fundeb foram especificados os seguintes fatores de ponderação para o exercício de 2007: 0,80 para creches, 0,90 para pré-escolas, 1,00 para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, 1,10 para as séries finais do ensino fun-

damental urbano e 1,20 para o ensino médio urbano. Para o exercício de 2008, foram incluídos fatores de ponderação para as creches conveniadas em período parcial e integral; 0,80 para creches em período parcial, 1,10 para creches em período integral, 0,80 para creches em período parcial conveniadas, 0,95 para creches em período integral conveniadas, 0,90 para pré-escolas em período parcial, 1,15 para pré-escolas em período integral e 1,00 para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano, 1,10 para as séries finais do Ensino Fundamental urbano e 1,20 para o Ensino Médio urbano.

Já para o exercício de 2009 foram especificados os seguintes fatores de ponderação: 0,80 para creches em período parcial, 1,10 para creches em período integral, 0,80 para creches em período parcial conveniadas, 0,95 para creches em período integral conveniadas, 1,00 para pré-escolas em período parcial, 1,20 para pré-escolas em período integral, 1,00 para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, 1,10 para as séries finais do ensino fundamental urbano e 1,20 para o ensino médio urbano. Os fatores de ponderação para o exercício de 2009 apresentaram avanços em relação aos dos anos de 2007 e 2008, entretanto para as creches os fatores de ponderação das instituições conveniadas são inferiores aos da rede direta. Outro ponto que destacamos, é que os fatores de ponderação do Ensino Médio, por exemplo, são superiores aos fatores de ponderação da creche, entretanto os custos da educação infantil são mais altos, que os custos com o Ensino Médio, o que é no mínimo um aspecto contraditório.

Outro aspecto que não podemos esquecer de destacar, a partir dos dados apresentados, é que desde ano de 1998 houve um aumento considerável no número de parcerias entre o Poder Público Municipal e instituições privadas, sendo que a partir do ano de 2000 estes números aumentaram em maior escala. Este dado corrobora com a tese de influência do Fundef, que direcionou recursos para o Ensino Fundamental e, de certa forma, acabou contribuindo para um aumento de parcerias público-privadas na educação infantil.

4 Considerações finais

Considerando os dados analisados observamos que houve uma maior concentração de início de convênios no período do Fundef, ainda que existam convênios firmados anteriormente, como alguns que iniciaram entre o final da década de 1970 e início de 1980. Há uma predominância dos tradicionais convênios com instituições sem fins lucrativos (filantrópicas, comunitárias, associações, confessionais e ONGs), mas um aumento com instituições *stricto sensu*, isto é, com fins lucrativos.

Os dados aqui apresentados mostram que durante o período de vigência do Fundef (1998-2006) o número de convênios entre o setor público e a esfera privada aumentou, tendo em vista que esse fundo privilegiava o Ensino Fundamental e deixava os demais níveis à mercê das iniciativas do poder público municipal em resolver o impasse.

Na dimensão em que se encontra o financiamento da educação no Brasil, particularmente no que diz respeito à educação infantil, constatamos que, mesmo considerando a inclusão da modalidade no Fundeb, permanece um abismo entre o mínimo e o necessário. Sendo essa etapa uma das que mais vem crescendo no país, conforme indicam os números de matrículas do censo escolar, devemos estar atentos à expansão desse atendimento via parcerias/ convênios, tendo em vista a precariedade que a grande maioria deles apresenta.

Nota

- * Trabalho financiado pela FAPESP e integrante da pesquisa ‘Oferta Educacional na educação infantil: Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado’ coordenada pela Prof.^a Dr.^a Raquel Fontes Borghi, financiada pelo CNPq.

Referências

ADRIÃO, T. *et al.* *Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica: Análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa. Fapesp. 2009.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: Estratégias privatizantes para a educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). *Público e privado na Educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 99-110.

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. In: CONGRESO IBERO-BRASILEIRO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN, 1.; CONGRESO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4.; CONGRESO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., 2010, Elvas, Cáceres e Mérida. *Anais Emergência de políticas e práticas de gestão local, regional e nacional...* Portugal, 2010.

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

BARRETO, A. M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação*. n. 24, p. 53-65, set./out./nov./dez. 2003.

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

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; ARELARO, L. A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. In: Simpósio Brasileiro, 24 e Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 3, 2009, Vitória. *Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação*. Vitoria. Porto Alegre: Anpae, 2009. v. 8. p. 1-19.

BORGHI, R. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e a municipalização do ensino fundamental. *De Littera et Scientia*, Jaboticabal, v. 5, n.1, p.1-7, out. 2002.

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. *Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, 1996. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 25 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências*. Disponível em: <<http://abrelivros.publisher.com.br/abrelivros/dados/anexos/4235.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2009.

BRASIL. *Lei nº 11.114*, de 16 de maio de 2005. Altera os artigos 6, 30, 32 e 87 da Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm Acesso em: 05 de maio de 2012.

BRASIL. *Lei nº 11.274*, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm> Acesso em 05 de maio de 2012.

BRASIL, MEC/SEB. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil*. Brasília, DF: MEC, SEB, 2009.

BRASIL. MEC. INEP. *Resumo Técnico – Censo 2010* (versão preliminar), Brasília, DF: 2010. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/divulgacao_censo2010_revisao_04022011.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2012.

BRASIL. MEC. INEP. *Censo Escolar da Educação Básica 2011 – Resumo Técnico*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2011.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012.

BRASIL. IBGE. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=26&uf=35>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

BRASIL. IBGE. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Brasil. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=12&uf=00> Acesso em: 3 de jun. de 2011.

CAMPOS, M. M. A Regulamentação da Educação Infantil. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília, 1998, v.2, p.35-63. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002449.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2009.

CAMPOS, M. M. As organizações não-governamentais e a educação pré-escolar. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 67, p. 17-22, nov. 1988.

CASAGRANDE, A. L. Fundef/fundeb: implicações para as parcerias estabelecidas entre o público e o privado para a oferta de educação infantil em municípios médios paulistas. In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação, 2011, São Paulo. *Políticas públicas e gestão da educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas*. Santa Cruz do Rio Pardo: Viena gráfica e editora, v. n.11. 2011.

CORREA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. 2. ed. São Paulo: Xamá, 2007, p. 13-30.

COSTA, B. L. D.; DUARTE, V. C. Os efeitos do fundef nas políticas educacionais dos municípios mineiros. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, n. 48, p. 143-170, dez. 2008.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil*. Brasília, 1998, v. 2, p. 9-15. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002449.pdf>> Acesso em: 5 out. 2009.

DAVIES, N. *O FUNDEF e orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DI PIETRO, M. S. Reflexões sobre as parcerias público-privadas. *Jornal Carta Forense*. set. 2005. Disponível em: <<http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/reflexoes.html>> Acesso em: 5 out. 2009.

DOMICIANO, C. A.; ADRIÃO, T. Uma análise do programa Bolsa creche no município de Piracicaba. *Educação:Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 13, p. 97-110, 2005.

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

FERNANDES, M. D. E.; LOURENÇO, F. S. O impacto da implantação do FUNDEF na educação infantil no município de Campo Grande/MS (1997 a 2000). *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 5, p. 59-70, jan./jun. 2009.

FULLGRAF, J. B. G. O lugar da educação infantil na sociedade contemporânea. *Ciênc. let.*, Porto Alegre, n. 43, p. 25-40, jan./jun. 2008.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos. Disponíveis para seu Financiamento. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

JESUS, W. F. O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: Entre a ausência no Fundef e a insuficiencia do Fundeb?. *Iter-Ação: Revista da Faculdade de Educação*. UFG, v. 33, n. 2, p. 281-296, jul./dez. 2008.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1992. (Biblioteca de Educação, Série 1. Escola; v. 3).

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. *Educação & Sociedade*. [on line]. São Paulo, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

OLIVEIRA, J. S. *Oferta educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes*. 143f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em Pedagogia) Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão, financiamento e direito a educação*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83-122.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n.100-Especial, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: Um balanço do governo FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.23, n.80, p. 108-135, set. 2002.

ROSEMBERG, F. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, M. C.(Org.). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 141-161.

VERHINE, R. E. et. al. *Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia Fase Final: Foco no Fundef*. Relatório Geral, CNPq, 2003.

D
O
S
S
I
É
T
E
M
Á
T
I
C
O

Recebido em 31 mai. 2012 / Aprovado em 16 nov. 2012

Para referenciar este texto

OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, R. F. Fundef/Fundeb – implicações para oferta de educação infantil via convênios/ parcerias. *EcoS*, São Paulo, n. 30, p. 35-53. jan./abr. 2013.

