



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARIA LUCIA LEMOS CECCON

**INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL,
NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS: HISTÓRICO, DILEMAS E
PERSPECTIVAS**

CAMPINAS
2018

MARIA LUCIA LEMOS CECCON

**INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL,
NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS: HISTÓRICO, DILEMAS E
PERSPECTIVAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Educação, na área de concentração de Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Missae Momma Bardela.

O ARQUIVO DIGITAL CORRESPONDE
À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELA ALUNA MARIA LUCIA
LEMON CECCON E ORIENTADA PELA
PROF. DRA. ADRIANA MISSAE MOMMA
BARDELA.

CAMPINAS
2018

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): Não se aplica.

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

C323i Ceccon, Maria Lucia Lemos, 1965-
Instituições sem fins lucrativos na educação infantil, no município de
Campinas : histórico, dilemas e perspectivas / Maria Lucia Lemos Ceccon. –
Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Adriana Missae Momma-Bardela.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade
de Educação.

1. Instituições. 2. Educação Infantil. 3. Privatização na Educação. 4.
Convênios. I. Momma-Bardela, Adriana Missae, 1975-. II. Momma-Bardela,
Adriana Missae. III. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de
Educação. V. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Non-profit institutions in the early childhood education, in the
municipality of Campinas : history, dilemmas and perspectives

Palavras-chave em inglês:

Institutions

Early Childhood education

Privatization of education

Agreement

Área de concentração: Educação

Titulação: Mestra em Educação

Banca examinadora:

Adriana Missae Momma-Bardela [Orientador]

Newton Antonio Paciulli Bryan

Cassia Alessandra Domiciano

Lindabel Delgado Cardoso

Data de defesa: 28-02-2018

Programa de Pós-Graduação: Educação

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL,
NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS: HISTÓRICO, DILEMAS E
PERSPECTIVAS**

Autora: Maria Lucia Lemos Ceccon

COMISSÃO JULGADORA:

Profa. Dra. Adriana Missae Momma Bardela

Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Profa. Dra. Cassia Alessandra Domiciano

Profa. Dra. Lindabel Delgado Cardoso

A ata de Defesa assinada pelos membros da Comissão Examinadora consta no processo de vida acadêmica do aluno

2018

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais que, apesar de não estarem mais em nosso meio, me ensinaram a ter coragem e a lutar pela vida movida por imensa fé no homem.

Aos meus filhos Alan e Ellen, que tiveram que conviver com a ausência da mãe; e a Alexandre, eterno companheiro, que sempre esteve por perto em constante apoio.

À professora Adriana Momma, por acreditar em mim e entender o meu tempo e modo para elaborar os conhecimentos aqui apresentados, gratidão eterna.

Aos membros da banca, professor Bryan e professora Cássia, pelo cuidado e dedicação com que me conduziram nesse processo.

À professora Theresa Adrião, minha gratidão pelo apoio e incentivo.

RESUMO

Esta pesquisa apresenta e analisa a participação das instituições sem fins lucrativos na oferta do atendimento da educação infantil em Campinas com destaque ao período de 2007 a 2016, por se constituir como um período de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), lei n. 11.494/2007, em que a educação infantil e as instituições sem fins lucrativos foram incluídas na distribuição de recursos do fundo. Pesquisas anteriores realizadas no âmbito do GREPPE, por Arelaro (2008) e Araujo e Pinto (2017), indicam que a inclusão do setor privado não lucrativo na política de distribuição de recursos do fundo constitui “resultado do intenso processo de alargamento das funções do éthos privado, ainda que subvencionada pelo poder público” (ARAUJO, 2017, p. 73). Parte-se do princípio de que o atendimento educacional na etapa da educação infantil no município estudado vem sendo viabilizado em três modalidades: rede pública direta, rede conveniada e pelas unidades públicas com gestão privada; as duas últimas pela atuação de entidades sem fins lucrativos de direito privado, normatizados pelo termo de convênio e contrato de gestão respectivamente. Para atender aos objetivos da pesquisa, levantaram-se dados da operacionalização das três modalidades de atendimento, tais como: normativas, matrículas, contratos, por meio da página de transparência e do sistema Integre da Prefeitura Municipal de Campinas e sites oficiais, como INEP, SEADE e IBGE. Foram acessadas bibliografias do banco de teses e dissertações da CAPES, literatura histórica do município de Campinas do Centro de Memória da UNICAMP, documentos oficiais do arquivo municipal, sites das entidades, entre outros. O estudo mostrou que o setor privado superou a oferta da educação infantil pública em Campinas a partir da ampliação da oferta por meio das instituições sem fins lucrativos, de três formas: 1) ampliação de vaga nas instituições privadas conveniadas, 2) criação de filiais pelas instituições conveniadas existentes e 3) criação de novas associações privadas qualificadas como Organização Social (OS) a partir de 2007. Observou-se uma ampliação significativa da oferta da educação infantil pelas instituições sem fins lucrativos em Campinas, em aproximadamente 11 mil vagas na série histórica, enquanto a rede pública oficial reduziu 2.011 vagas no mesmo período. Esse movimento indica uma opção política dos governos Hélio (PDT) e Jonas (PSB) no redirecionamento da oferta da educação infantil pública ao setor privado subvencionado em Campinas.

Palavras-chave: Instituições sem Fins Lucrativos. Educação Infantil. Privatização da Educação. Convênio.

ABSTRACT

This research presents and analyzes the participation of non-profit institutions in the provision of early childhood care in Campinas, highlighting the period from 2007 to 2016, because it is constituted as a period of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valuing of Education Professionals (FUNDEB), law n. 11.494/2007, in which early childhood education and non-profit institutions were included in the distribution of fund resources. Previous research conducted by the GREPPE, by Arelaro (2008) and Araujo and Pinto (2017), indicate that the inclusion of the non-profit private sector in the policy of distributing the fund is "a result of the intense process of extending the functions of the private ethos, even if subsidized by the government" (ARAUJO, 2017, p. 73). It is assumed the existence of three different types of educational services in the kindergarten stage in the city studied: those performed by public government, by the agreement between public and private, and by privately managed public units; the last two for the performance of non-profit entities under private law, regulated by the term of agreement and management agreement respectively. In order to meet the research objectives, data were collected on the operation of the three service modalities, such as: regulations, registrations, contracts, through the transparency page and the Integre system of the Municipality of Campinas and official sites, as INEP, SEADE, and IBGE. Bibliographies of the thesis and dissertation database of CAPES, the historical literature of the Campinas municipality of the Memory Center of UNICAMP, official documents of the municipal archives, websites of the entities, among others, were accessed. The study showed that the private sector surpassed the offer of public early childhood education in Campinas from the expansion of the supply through non-profit institutions in three ways: 1) expansion of vacancies in private institutions, 2) creation of subsidiaries by the institutions and 3) creation of new private associations, qualified as a Social Organization (OS), as of 2007. There was a significant increase in the offer of early childhood education by the for-profit institutions in Campinas, in approximately 11 thousand vacancies in the historical series, while the official public network shrank 2,011 in the same period. This movement indicates a political option of the Hélio (PDT) and Jonas (PSB) governments in redirecting the provision of public early childhood education to the subsidized private sector in Campinas.

Key-Words: Non-Profit Institutions. Early Childhood Education. Privatization of Education. Agreement.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1	Creche Bento Quirino.....	80
Imagem 2	Creche Dom Bosquinho.....	88
Imagem 3	Creche Irmã Maria Ângela.....	95
Imagem 4	Casa da Criança Madre Anastácia.....	98
Imagem 5	Casa da Criança Maria Luiza Hartzer.....	100
Imagem 6	Associação Nazarena Assistencial Beneficente.....	107
Imagem 7	Associação Evangélica Assistencial – Unidade de EI Vila Formosa.....	108
Imagem 8	Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor.....	115
Imagem 9	Espaço Infantil Corrente do Bem.....	122
Imagem 10	Estrutura e funcionamento da Secretaria Municipal de Educação.....	168
Imagem 11	Estrutura física das “Naves-Mãe”	193

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Tipo de instrumento de normatização entre os municípios paulistas e o setor privado para oferta de vagas na educação infantil.....	59
Gráfico 2	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Campinas (1991-2010)	164
Gráfico 3	Matrículas da educação infantil por divisão administrativa (2016)	172
Gráfico 4	Matrículas públicas diretas, privadas e privatizadas – Campinas (2016)	173
Gráfico 5	Evolução do crescimento do gasto em MDE na rede pública direta e com os repasses em para as instituições conveniadas e CEI públicos com gestão privada – Campinas/SP, ano 2007 a 2016)	210

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Divisão territorial administrativa de Campinas, por macrorregiões	158
Mapa 2	Macrorregiões da Prefeitura Municipal de Campinas	169
Mapa 3	Da distribuição das entidades sem fins lucrativos, conveniadas por NAED (2007-2016)	184
Mapa 4	Unidades públicas com gestão privada (naves-mãe), por meio de instituições sem fins lucrativos e localização no município (2007-2016)	186

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Qualificações das organizações do terceiro setor.....	52
Quadro 2	Classificação 3 na Tabela de Natureza Jurídica do IBGE (2016)	62
Quadro 3	Aspectos comparativos entre as leis que normatizam as organizações sociais no âmbito federal, no estado de São Paulo e em Campinas/SP.....	63
Quadro 4	Normativas e instrumentos utilizados para estabelecimento de “parcerias” entre os órgãos públicos e o setor privado sem fins lucrativos, OSC, no período pós-Reforma do Estado de 1995, até os dias atuais.....	67
Quadro 5	Instrumentos de ajustes, concedente versus conveniente e legislação utilizada para a celebração de parcerias	71
Quadro 6	Principais alterações no procedimento para celebração de parcerias entre órgãos públicos e OSCs, a partir da MROSC/2014.....	74
Quadro 7	Instituições sem fins lucrativos em atuação na educação e infantil, no período de 2007 a 2016, fundadas entre 1890-1940, em Campinas/SP.....	83
Quadro 8	Entidades privadas sem fins lucrativos, em atuação na educação infantil de 2007-2016, em Campinas fundadas no período de 1940 a 1969.....	91
Quadro 9	Principais entidades em atuação na educação infantil em Campinas, no período de 2007 a 20016, fundadas nas décadas de 1970 a 1989.....	102
Quadro 10	Principais entidades em atuação na educação infantil de Campinas, em atuação no período de 2007 a 2016, fundadas no período de 1990 a 2006	111
Quadro 11	Principais entidades em atuação na educação infantil de Campinas no período de 2007 a 2016, fundadas no período de 2007 a 2016.....	121
Quadro 12	Distribuição das instituições sem fins lucrativos de Campinas, vinculadas à SME no período de 2007 a 2016, por ano de fundação e classificação quanto ao instrumento de ajuste utilizado.....	125
Quadro 13	Instituições privadas gestoras das Unidades Públicas de Educação Infantil (2008-2016)	131
Quadro 14	Instituições privadas de ensino ou assistência escolar, ou amparo à infância, cadastradas na PMC, para fins de recebimento de subvenção pública (1944- 1964)	134
Quadro 15	Entidades conveniadas com a PMC e parceiras da FEAC em atuação na educação infantil (2016)	153

Quadro 16	Fonte de recursos aplicados em assistência social, saúde e educação em Campinas (2016)	154
Quadro 17	Prefeitos, mandatos e secretários de Educação de Campinas (2007-2016)	166
Quadro 18	Distribuição das Entidades sem fins lucrativos conveniadas com a SME, por NAED (2007 a 2016)	183
Quadro 19	Unidades de educação infantil públicas municipais e entidades gestoras, por NAED (2007-2016)	187
Quadro 20	Comissões que compõe o processo de seleção, acompanhamento e avaliação dos serviços prestados pelas instituições sem fins lucrativos (2015)	196
Quadro 21	Despesas permitidas e não permitidas com recursos do Fundeb.....	208

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de atendimentos creche e pré-escola na Associação Feminina de Assistência à Infância (2010-2016)87
Tabela 2	Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola no CEI Dom Bosquinho (2010-2016)89
Tabela 3	Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola na Creche Irmã Maria Ângela (2010-2016)95
Tabela 4	Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola no CEASCOM (2010-2016)96
Tabela 5	Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola Madre Anastácia (2010-2016)99
Tabela 6	Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola, da Casa da Criança Maria Luiza Hartzler (2010-2016)100
Tabela 7	Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola na Associação Evangélica Assistencial (2010-2016).....109
Tabela 8	Número de matrículas ofertadas na educação infantil — AMIC I/ AMIC II/ AMIC III (2010-2016)116
Tabela 9	Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola na Associação Evangélica Assistencial (2010-2016)122
Tabela 10	Associações privadas e OSs vinculadas à Secretaria Municipal de Educação, por faixa de ano de fundação, classificação social e orientação religiosa (2007-2016)127
Tabela 11	Número de matrículas ofertadas pela rede conveniada no período de 2010 a 2016 – Campinas/SP.....129
Tabela 12	Número de instituições, regimes e valores nominais destinados às entidades pela PMC (1957)139
Tabela 13	Evolução do número de matrículas na educação infantil (1983-1996)142
Tabela 14	Fatores de ponderação, considerando apenas a Educação Infantil, Fundeb 2007-2016.....146
Tabela 15	População residente no município de Campinas, por região.....159
Tabela 16	Evolução da população residente no município de Campinas, por grandes regiões (1970-2010)161

Tabela 17	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Campinas (1991-2010)	163
Tabela 18	Renda, pobreza e desigualdade – Campinas (1991, 2000 e 2010)	165
Tabela 19	Unidades educacionais do Sistema Municipal de Educação (2007-2016)	170
Tabela 20	Atendimento da educação infantil no Brasil e em Campinas (2016)	171
Tabela 21	Dependências administrativas e número de matrículas nas unidades educacionais, em Campinas (2016)	172
Tabela 22	Enturmação, horário e carga horária de atendimento nos CEI públicos diretos, CEI públicos com gestão privada e unidades conveniadas (2016)	176
Tabela 23	Agrupamentos, período e faixa etária de atendimento da educação infantil (2016)	177
Tabela 24	Demanda não atendida na etapa de creche em Campinas (2007-2016)	181
Tabela 25	Demanda por vaga na educação infantil – NAED 2016.....	182
Tabela 26	Dependências administrativas de educação infantil no município e sua distribuição por região administrativa – NAED /2016)	183
Tabela 27	Número de entidades conveniadas vinculadas à SME e matrículas ofertadas por ano de exercício – Campinas (2007- 2016)	191
Tabela 28	Evolução das matrículas na rede pública direta, unidades com gestão privada, rede conveniada e rede privada – Campinas (2007-2016)	198
Tabela 29	Matrículas na educação infantil por unidade administrativa, nos segmentos creche e pré-escola (2007-2016)	200
Tabela 30	Evolução da oferta das matrículas no berçário, na rede conveniada (2010-2016)	201
Tabela 31	Valor nominal per capita repassado às instituições conveniadas e CEI públicos de Campinas (2016)	203
Tabela 32	Valor nominal per capita aluno/ano previsto para as instituições conveniadas e CEI públicos de Campinas, para o exercício (2016)	204
Tabela 33	Valor anual por aluno estimado/previsto para matrículas públicas e conveniadas — FUNDEB/ São Paulo (2016) x Valor anual repassado por aluno para as conveniadas e CEI com gestão privada – Campinas/ São Paulo (2016)	205
Tabela 34	Matrículas e valores do FUNDEB repassados a Campinas (2016)	206
Tabela 35	Matrículas e valores hipotéticos de repasse ao estado pelo FUNDEB (2016)	207

Tabela 36	Valores aplicados em MDE na oferta da Educação Infantil, na rede pública direta, nas unidades conveniadas e nas unidades com gestão privada – Campinas/SP 2007 a 2016.....	209
Tabela 37	Evolução dos valores de repasse de recursos e dados de matrícula das instituições vinculadas à SME, nas modalidades termo de convênio e contrato de gestão – Campinas (2016)	211
Tabela 38	Gastos totais com pagamento de pessoal do Executivo de Campinas (2007-2016)	213

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ACIC	Associação Comercial e Industrial de Campinas
APM	Associação de Pais e Mestres
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Curricular Comum
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEB	Coordenadoria de Educação Básica
CEBs	Comunidades Eclesiais de Bases
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação
CEI	Centro de Educação Infantil
CEDS	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CF/1998	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMA	Conselhos Municipais de Assistência Social
CMDA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONDEPACC	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Cultural de Campinas
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FEAC	Federação das Entidades Assistenciais de Campinas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMDCA	Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
FUMEC	Fundação Municipal para a Educação Comunitária
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GEAC	Grupo de Empresários Amigo da Criança
GREPPE	Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional
IAM	Programa Infância e Adolescência Missionária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMA	Informática de Municípios Associados
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INTEGRE	Sistema de Gestão Integrada da Rede de Ensino
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LIMP	Princípios da Administração Pública a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSC	Organização da Sociedade Civil
OMEP	Organização Mundial para Educação Pré-Escolar
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PAEEI	Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PIF	Programa Primeira Infância em Foco
PMC	Prefeitura Municipal de Campinas
PNE	Plano Nacional de Educação
PREAL	Programa Regional da Reforma Educativa
PC do B	Partido Comunista do Brasil

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROCAI	Programa Comunitário de Atendimento Infantil
Pró-Infância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Pró-Infantil	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RMC	Região Metropolitana de Campinas
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SME	Secretaria Municipal de Educação
SEPLAMA	Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SICONV	Sistema de Convênios
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPE	Utilidade Pública Estadual
UPF	Utilidade Pública Federal
UPM	Utilidade Pública Municipal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	22
1 O ESTADO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS PARA A OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	31
1.1 O Estado brasileiro: reflexões introdutórias.....	32
1.2 A histórica relação público-privada na educação infantil.....	40
1.3 Avanços e retrocessos pós-redemocratização.....	42
1.4 Setor privado não lucrativo e as “parcerias” para a oferta da educação infantil.....	45
1.5 As instituições sem fins lucrativos, instrumentos de ajuste e certificação para qualificação.....	48
1.6 Os diferentes instrumentos utilizados para formalização de acordos entre poder público e instituições sem fins lucrativos	55
2 AS INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CAMPINAS: “PASSADO”, PRESENTE E PERSPECTIVAS.....	76
2.1 As instituições sem fins lucrativos na oferta da educação infantil em campinas, vinculadas/conveniadas à SME no período de 2007 a 2016: alguns apontamentos históricos.....	76
2.2 A institucionalização da criança pequena no Brasil e em Campinas	78
2.3 As instituições privadas sem fins lucrativos vinculadas/conveniadas à SME, em atuação na oferta de educação infantil de Campinas, de 2007 a 2016, com data de fundação no período de 1890 a 1939.....	80
2.4 As instituições privadas sem fins lucrativos em atuação na educação infantil no período de 2007 a 2016, fundadas no período de 1940 a 1969.....	90
2.5 As instituições privadas sem fins lucrativos em atuação na educação infantil no período de 2007 a 2016, fundadas entre 1970 a 1989.....	101
2.6 As instituições privadas sem fins lucrativos em atuação na educação infantil, em Campinas, no período de 2007 a 2016, fundadas entre 1990 a 2006.....	110
2.7 As instituições privadas sem fins lucrativos em atuação na educação infantil,	

vinculadas/conveniadas à SME de Campinas, no período de 2007 a 2016, fundadas no período de 2007 a 2016.....	120
2.8 Instituições sem fins lucrativos: características em transformação.....	124
2.9 A expansão das instituições sem fins lucrativos no atendimento da educação infantil em Campinas/SP (2010-2016)	129
2.9.1 Aspectos históricos do atendimento e financiamento da educação infantil, no Brasil e em Campinas.....	133
2.9.2 Distribuição de recursos do FUNDEB às instituições sem fins lucrativos para oferta da educação infantil (2007-2016)	144
2.9.3 A participação da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC) no atendimento da educação infantil.....	148
3 O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CAMPINAS — 2007-2016: ESPAÇO, DISTRIBUIÇÃO E ATENDIMENTO DA CRIANÇA.....	157
3.1 O município de Campinas.....	158
3.2 Organização política administrativa de Campinas (2007-2016)	166
3.3 Estrutura e organização da secretaria municipal de educação de campinas (2007-2016)	167
3.3.1 Organização da educação infantil em Campinas no período de 2007 a 2016.....	174
3.3.2 A organização do atendimento nas três modalidades: CEI públicos diretos, CEI públicos com gestão privada e rede conveniada (2007-2016)	175
3.3.3 Política salarial orientada às instituições sem fins lucrativos, para oferta da educação infantil, no município de Campinas/SP.....	178
3.3.4 Distribuição do atendimento por região administrativa	183
3.4 As instituições sem fins lucrativos, exigências e formas de ajuste para oferta da educação infantil, em campinas (2007-2016)	189
3.4.1 As instituições privadas conveniadas históricas e tradicionais na Secretaria Municipal de Educação (2007-2016)	189
3.4.2 Instituição privada sem fins lucrativos na gestão dos CEI públicos.....	192
3.4.3 Do processo seletivo, do acompanhamento, da execução e do gerenciamento dos	

atendimentos nas duas modalidades: rede conveniada (termo de convênio) e CEI com gestão privada (contrato de gestão)	195
3.4.4 Matrículas da educação infantil na rede pública direta, unidades com gestão privada, rede conveniada e rede privada — Campinas (2007-2016)	198
3.4.5 Transferência de recursos financeiros a instituições sem fins lucrativos.....	202
3.4.6 A Lei de Responsabilidade Fiscal como justificativa do poder público para adoção da oferta da vaga privatizada na educação infantil - Campinas (2007 a 2016)	212
3.5 As instituições sem fins lucrativos como parte da estrutura educacional: uma privatização às avessas?.....	214
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	216
REFERÊNCIAS.....	226

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa, intitulada “Instituições Sem Fins Lucrativos na Educação Infantil, no Município de Campinas: Histórico, Dilemas e Perspectivas”, tem como objetivo principal descrever as modalidades de atendimento na educação infantil, apresentar dados sobre tais modalidades de atendimento e refletir sobre a participação histórica do setor privado não lucrativo na oferta da educação infantil no município de Campinas. Busca-se compreender as estratégias adotadas pelos segmentos envolvidos na relação contratual, governo e instituições sem fins lucrativos, para a oferta da educação infantil no município.

Importante ressaltar que a pesquisa parte do pressuposto, embasada em Kuhlmann Jr. (1988), de que todos os atendimentos viabilizados historicamente às crianças, na etapa da primeira infância, mesmo aqueles realizados pelas instituições caritativas e assistenciais, não reconhecidos no sistema oficial de ensino, encerram em seu bojo o caráter educativo. Concorde-se com Paro (2001, p. 50) ao evidenciar que o caráter educativo não reside apenas no campo do conhecimento, mas no campo da cultura (crenças, valores, tecnologias). Sem entrar no mérito do “tipo” de educação oportunizado, considera-se para a pesquisa a etapa correspondente a educação para as crianças de 0 a 5 anos e 11 meses.

A motivação inicial para a realização da pesquisa parte da observação da autora da existência de modelos diferenciados de atendimentos sob a responsabilidade do município: rede pública, rede conveniada e unidades públicas com gestão privada, com perfis diferenciados de atendimento. Inquietantes são as razões pelas quais se mantém, nos dias atuais, um modelo histórico de atendimento de educação infantil subvencionado, ofertado por entidades assistenciais a crianças classificadas por seu perfil econômico, invisíveis em registros oficiais, diretrizes municipais, planos municipais de educação (PME), até mesmo nas pesquisas acadêmicas — fato este observado pela ausência de dados para o estudo das instituições conveniadas.

Observa-se que em 2016, no município de Campinas, somadas as matrículas do setor privado *stricto sensu* (22,5 %) e das entidades sem fins lucrativos (31,5 %), tem-se 54% das matrículas da educação infantil sendo ofertadas pelo setor privado e 45,5% ofertadas pela rede pública direta, evidenciando uma total inversão daquilo que ocorria na rede municipal de Campinas no início dos anos de 1990. Atualmente, 16.538, ou seja, 31,5% das matrículas da educação infantil do município encontram-se sob responsabilidade de entidades sem fins lucrativos, seja pela modalidade *termo de convênio* com associações privadas assistenciais ou

pelo *contrato de gestão* com organizações sociais (OSs) e associações privadas. A invisibilidade do número de matrículas sob responsabilidade do poder público ofertado pelas associações privadas e OSs, na série histórica 2007 a 2016, chama atenção. Em Campinas, até recentemente as matrículas das entidades conveniadas eram computadas como privadas, e as matrículas dos Centros de Educação Infantil (CEI) públicos com gestão privada — as Nave-Mães — ainda são computadas como públicas (Domiciano-Pellisson, 2016), o que favorece a não transparência dos dados e serve para mascarar a realidade.

Os discursos sobre a escassez de recursos e de impedimentos fiscais causados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei n. 101/2000, para a oferta da educação infantil pública, proferidos pelos Governos Dr. Hélio (PDT) e Jonas Donizette (PSB) sustentam o contexto citado quase como uma verdade irrefutável. Esse discurso dá sustentação para a ampliação de normativas que ajustam a política de “parceria” tanto para as instituições sem fins lucrativos que buscam recursos públicos, quanto para os governos que acabam por fugir da responsabilidade imposta pelo regime público: concursos públicos, plano de carreira, controle (DI PIETRO, 2015; ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

Em outras análises, pode-se afirmar que os impedimentos causados pela lei da LRF têm favorecido um distanciamento cada vez maior da criança da primeira etapa da educação básica dos avanços políticos normativos conquistados pela educação infantil, a partir da Constituição Federal de 1988: o direito a uma escola pública, laica, gratuita e de qualidade.

Segundo Adrião (2009b) e Adrião (2012), a influência do setor privado na política educacional brasileira manifesta-se de diferentes formas, como a subvenção pública à oferta educacional privada, a aquisição de “sistemas” privados de ensino para redes públicas e a adoção de assessorias privadas para a gestão de escolas ou de redes públicas. Essa influência do setor privado sobre a política educacional pode ser denominada de privatização. Adrião (2015), citada por Domiciano-Pellisson (2016), utiliza o termo privatização para designar

o movimento que tem direcionado a educação básica pública brasileira para o campo e sob o interesse do setor privado corporativo, lucrativo ou não, ou a este associado [...]. Trata-se de processos pelos quais a educação pública brasileira se subordina ao setor privado. (ADRIÃO, 2015, p. 7-8)

Para o fim a que se destina este trabalho, o foco se limitará à subvenção pública, uma vez que essa é a modalidade por excelência utilizada para a celebração de parcerias entre o poder público e as instituições sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil. Embora se saiba que isso não é algo novo na educação infantil, verifica-se significativo crescimento no

setor e tendência à consolidação das instituições sem fins lucrativos como opção de atendimento nessa etapa da educação básica.

No decorrer da pesquisa, de forma geral, constatou-se que a transferência da execução das políticas sociais para o terceiro setor/Organizações da Sociedade Civil (OSCs), proclamadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), seguiu em processo de aprimoramento, passando por vários governos quase como se tivesse vida própria, a) pela ação governamental na edição de sucessivas legislações no intuito de regulamentar as “parcerias”, e b) pela organização das instituições da sociedade civil na busca de qualificar sua atuação para ocupar esse espaço no mercado da educação infantil.

Entretanto, no conjunto da obra, verifica-se que paulatinamente os mecanismos político-normativos foram sendo aperfeiçoados e ampliados com o intuito de instrumentalizar gestores públicos e OSCs para a correta efetivação da política de parceria, consolidando a política de “privatização” na educação brasileira, especificamente pelo viés das OSCs, o que se ousa denominar de “privatização às avessas”.

Entende-se como “privatização às avessas” a transferência da execução das atividades sociais de educação ao “terceiro setor” ou, ainda, simplesmente OSC, em um movimento sutil, com manobras requintadas, que aos poucos eliminam o provimento dos direitos sociais pela via do direito público e os transferem ao direito privado como serviço, disputado pelas instituições sem fins lucrativos.

Procedimentos metodológicos

Para apreensão do objeto em estudo, realiza-se pesquisa de natureza qualitativa, bibliográfica, documental, histórica e analítica, articulando os dados disponíveis nas fontes oficiais e históricas por meio da literatura que trata a respeito do assunto, com buscas em bibliotecas, *sites* de bancos de dados, órgãos públicos, *site* oficiais e de informações jornalísticas e históricas.

Para a coleta de dados, a pesquisa baseou-se em dois tipos de levantamento: o bibliográfico e o documental. O primeiro, de natureza bibliográfica, foi realizado por meio de levantamento do material para o referencial teórico sobre o papel do Estado e sobre a temática das políticas públicas em educação infantil, alinhavada ao contexto das parcerias público-privadas. A coleta de dados foi realizada com o levantamento do material bibliográfico

disponível na biblioteca da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e em *sites* de banco de dados, como o *Scientific Eletronic Libraly Online* (SciELO); banco de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); o banco de teses e dissertações da Faculdade de Educação da UNICAMP e no acervo do *site* do Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (GREPPE). O segundo levantamento trata-se de pesquisa documental, para acesso a documentos legais e históricos. Para a coleta da documentação legal, foram acessados *sites* oficiais, tais como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Portal Transparência e Integre, da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), Biblioteca Jurídica Digital da Prefeitura Municipal de Campinas, arquivo municipal e Portal da Presidência da República, entre outros. Utilizou-se também o acesso a *sites* disponíveis das entidades, registros históricos e reportagens jornalísticas.

O período selecionado para a pesquisa foi o intervalo de 2007 a 2016, definido a partir do marco do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O ano de 2016 foi selecionado tendo em vista a possibilidade de observar as alterações decorrentes da aprovação da lei das OSs, lei complementar municipal n.º 101, de 19 de março de 2015, e da aprovação do Marco Regulatório das OSC, lei n.º 13.019/2014, cujos objetivos alteram a relação contratual entre as OSCs e os órgãos públicos para a execução das políticas sociais. No entanto, nesse percurso a vigência da lei n.º 13.019/2014 foi prorrogada pela lei n.º 13.204/2015, não sendo possível observar suas implicações.

A pesquisadora se propôs a mapear o movimento histórico de participação da sociedade civil no atendimento da educação infantil no município de Campinas, buscando compreender a participação do setor privado sem fins lucrativos na oferta de vagas na referida etapa da educação, objetivo geral dessa pesquisa.

A fim de responder ao objetivo, a pesquisa contou com os seguintes objetivos específicos:

- a) levantar dados sobre a atuação dos governos e da sociedade civil para oferta do atendimento à criança pequena;
- b) expor e analisar os instrumentos de ajuste utilizados pelo poder público para o estabelecimento de “parcerias” com as instituições sem fins lucrativos;

- c) apresentar e caracterizar as instituições que realizam atendimentos para a educação infantil por ano de fundação, perfil social e jurídico e capacidade de atendimento, no período de 2007 a 2016;
- d) apurar os atendimentos no município nas três modalidades: rede pública direta, CEI públicos com gestão privada e rede¹ conveniada;
- e) avaliar os valores gastos com os repasses para oferta de vagas nos CEIs públicos com gestão privada e na rede conveniada, referente aos anos de 2007 a 2016.

O estudo foi organizado em uma “linha temporal” com várias digressões históricas, dinâmica encontrada para expor o objeto da pesquisa e possibilitar sua compreensão.

O Capítulo I, “O estado brasileiro e as relações público-privadas para oferta da educação infantil”, tem como objetivo refletir acerca da relação histórica entre o público e o privado para a oferta da educação, mais especificamente da educação infantil. Compreendendo a educação como um campo de disputa, assim como a constituição de um determinado “modelo” de Estado, apresenta-se, por meio da reconstrução das políticas normativas, o percurso construído para subsidiar as ações dos governos na organização do atendimento dessa etapa da educação básica, exclusivamente na educação infantil.

O Capítulo II, “Educação infantil em Campinas e as parcerias com instituições sem fins lucrativos: ‘passado’, presente e perspectivas”, propôs mapear as instituições sem fins lucrativos que historicamente participam do atendimento da criança na primeira infância, no município de Campinas.

Como metodologia proposta para o levantamento e análise de dados, considerou-se um duplo movimento: olhar o presente e o passado para levantar hipóteses sobre o futuro. A opção metodológica considerou a impossibilidade de compreender o presente sem olhar para o passado, conforme Le Goff (1990), que retoma Marc Bloc e Mailand:

Marc Bloc propôs também ao historiador, como método, um duplo movimento: compreender o presente pelo passado, compreender o passado pelo presente: “A incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado. Mas é talvez igualmente inútil esgotar-se a compreender o passado, se nada se souber do presente” [1941-42, p. 47]. Daí a importância da recorrência em história: “Seria um erro grave acreditar que a ordem adotada pelos

¹ Ao se fazer analogia à utilização do termo “sistema”, a partir das contribuições de Saviani, compreende-se que não há em si uma “rede” *conveniada*, pois cada entidade opera com um conjunto específico de orientações que lhe deu origem e que foi sendo redimensionado ao longo do tempo. Todavia, por se tratar de um termo recorrente tanto na literatura quanto nos registros, o respectivo termo será utilizado. Consultar: Dermeval Saviani (2008a), *Educação brasileira: estrutura e sistema*, e Dermeval Saviani (2008b), *Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação*.

historiadores nas suas investigações se deve modelar necessariamente pela dos acontecimentos. Para restituir à história o seu verdadeiro movimento, seria muitas vezes proveitoso começar por lê-la ‘ao contrário’, como dizia Maitland”. (LE GOFF, 1990, p. 196)

Assim, para reconstituir a trajetória, a proposta foi apresentar dados e analisar a configuração dos atendimentos relacionados à educação da primeira infância pelas entidades privadas sem fins lucrativos – sob responsabilidade do poder público municipal de Campinas – com base na divisão em cinco períodos históricos, conforme já fizeram outros autores, como Kramer (2011) e Vieira e Vidal (2015).

- Primeira Fase da República (1890) até 1940 — atendimento privado caritativo: fase sem direitos e ausência do Estado na promoção do direito à educação pela via pública.
- 1940 a 1969 — início do atendimento público para uma parcela seletiva da sociedade e manutenção das “parcerias” com o setor privado para a criança pobre. Surgimento da FEAC em Campinas, em 1964, como forte aliada para fortalecimento das instituições privadas que mantêm os atendimentos da educação infantil.
- 1970 a 1989 — atendimento à criança apenas com recursos municipais e ações da União via programas, com diferentes órgãos governamentais; ampliação da oferta pela via das instituições conveniadas comunitárias
- 1990 a 2006 — reconhecimento constitucional da criança como sujeito de direito à educação pela CF/1988, porém com recursos limitados, como etapa não prioritária. Manutenção dos atendimentos pelas entidades sem fins lucrativos.
- 2007 a 2016 — inserção da etapa da educação infantil aos recursos do FUNDEB, incorporação da “rede conveniada” na distribuição dos recursos e surgimento de nova modalidade de atendimento por meio de instituições sem fins lucrativos, qualificadas como OS.

Para análise da configuração histórica do atendimento da educação infantil pelo viés da participação das instituições assistenciais privadas, no município de Campinas, considerou-se exclusivamente as instituições privadas sem fins lucrativos que fizeram parte do atendimento da educação infantil, sendo essas conveniadas ou vinculadas por meio de contrato

de gestão com a SME de Campinas, no período de 2007 a 2016. No entanto, algumas informações estão apresentadas a partir de 2010, em virtude dos dados de matrícula das instituições estarem informatizados pelo Integre² e disponibilizados pela SME somente a partir desse ano.

Na análise quanto à natureza jurídica e social, as qualificações/certificações, parcerias, Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) tanto primárias quanto secundárias foram considerados os dados atuais, levantados em *sites* oficiais de órgãos governamentais e das instituições sem fins lucrativos, disponibilizados em mídias eletrônicas.

A partir de então, traçou-se um perfil das instituições sem fins lucrativos, apontando ano de fundação, natureza jurídica, tipos de atividade, classificação (confessional, comunitária ou filantrópica) e qualificações existentes, bem como se analisou o lugar ocupado na correlação de forças existentes nesse espaço educacional. Em cada período analisado foram destacadas as participações no atendimento da educação infantil de, pelo menos, duas entidades de maior relevância e abrangência para melhor aprofundamento na análise das características das instituições. Na tentativa de compreender as transformações observadas nessa trajetória, as instituições sem fins lucrativos foram classificadas pela autora em três perfis: históricas, tradicionais e contemporâneas, definidas ao longo do trabalho.

Quanto à orientação religiosa, por não ser possível localizar dados oficiais que comprovassem essa informação, foram considerados os dados coletados em *sites* oficiais e não oficiais das instituições ou de outras entidades, classificando por indício, quando possível, a aproximação a uma determinada religião.

Nesse sentido, o estudo trouxe um breve histórico do atendimento e financiamento da educação infantil em Campinas, e apresentou a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC) como também “personagem” relevante para a consolidação da política de educação infantil do município na série histórica estudada.

O Capítulo III, intitulado “A oferta da educação infantil em Campinas (2007-2016): espaço, distribuição e atendimento”, teve como objetivo apresentar dados do atendimento da educação infantil sob responsabilidade do poder público municipal na série histórica 2007-2016, não apenas do ponto de vista da oferta direta do município, mas também daquelas ofertadas por meio de contratos com as entidades sem fins lucrativos – as conveniadas e as unidades com

² O Sistema de Gestão Integrada da Rede de Ensino (Integre) foi instituído pela Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), desenvolvido pela empresa de economia mista Informática de Municípios Associados (IMA), com o objetivo de informatizar a gestão da rede municipal de Campinas. Compreende a gestão das demandas, matrículas, pessoal e administrativo e financeiro.

gestão privada, as quais foram denominadas como oferta privatizada.

Para tanto, apresentou-se a caracterização do município com base em dados do IBGE, do Atlas de Desenvolvimento Humano e dos Planos Diretores de Campinas. Em seguida, expôs-se um panorama da oferta de vagas da educação infantil no município, em 2016, pelos diferentes tipos de atendimento: rede pública direta, rede conveniada e unidades públicas com gestão privada. Também se expôs e analisou dados, tais como: caracterização do atendimento, perfil, localização das unidades, número de atendimento, análises dos dois tipos de contratos e repasse de recurso público para as entidades privadas contratadas.

Contribuíram para a elaboração desse capítulo, por meio de dados recém-publicados, as pesquisadoras Domiciano-Pellisson (2016) e Chicone (2016). Ambas discutiram o Programa “Nave-Mãe”, criado e implementado pela PMC a partir de 2007, o qual transfere — via contrato de gestão — os equipamentos e a gestão de unidades públicas de educação infantil para OSs e associações privadas. Domiciano-Pellisson (2016, p. 202) afirma que o Programa, assim como outros subsidiados pelo poder público, tem como aspectos comuns as estratégias para “o direcionamento da educação básica pública para o campo e sob o interesse do setor privado, transformando-a em mercadoria e em fonte de disputa por recursos públicos entre os atores privados.”

Os dados permitiram concluir, conforme já sinalizado pela autora, que Campinas, sob a gestão dos governos de Hélio (PDT) e Jonas Donizette (PSB), optou pela política de oferta da educação infantil prioritariamente pelo setor privado, por meio das instituições sem fins lucrativos, atingindo 31% do total da oferta dessa etapa educacional no município. Possibilitaram, ainda, afirmar que esse modelo vem consolidando um desmonte da rede pública municipal, reconhecida, na última década do século XX e início do século XXI, como uma das maiores redes de educação infantil do Brasil. Na série histórica estudada, constatou-se que o setor privado sem fins lucrativos ampliou 1.557 vagas na rede conveniada e 8.864 nas unidades públicas com gestão privada, enquanto a rede pública direta encolheu em 2.011 vagas.

Diante do exposto, e conforme demonstrado nas considerações finais, evidenciou-se no município de Campinas uma tendência à consolidação do atendimento subvencionado, com características assistenciais alternativas, provisórias e precárias às crianças pequenas, dificultando avanços na construção de um atendimento referenciado, qualificado e que, de fato, assegure os direitos ao ensino laico, público e de qualidade, proclamados na constituição cidadã. Apesar de a CF/1988 declarar em seu artigo 213, parágrafo 1º, que os recursos públicos devam ser aplicados prioritariamente na rede pública direta, observam-se, nessa última década,

diferentes manobras dos governos municipais com o intuito de ampliar o atendimento por meio do setor privado denominado “sem finalidade lucrativa”.

Algumas outras indagações ficam aqui sinalizadas para profissionais e pesquisadores da área, tendo em vista que se constitui como campo frutífero investigar a incidência da LRF, utilizado pelo governo municipal como justificativa para a transferência da oferta pública ao setor privado, a característica da oferta de educação infantil pela rede conveniada, majoritariamente no segmento pré-escola no município de Campinas e o prejuízo pedagógico/formativo imposto as crianças pela exclusão do sistema oficial público, viabilizado por atendimento via instituições sem fins lucrativos.

1 O ESTADO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS PARA A OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Este capítulo tem como objetivo refletir sobre a relação histórica entre o público e o privado para a oferta da educação, mais especificamente da educação infantil. Compreendendo o Estado como um campo de disputa entre esses setores, apresenta-se, por meio da reconstrução das políticas normativas, o percurso construído para a organização do atendimento dessa etapa da educação básica, exclusivamente a educação infantil.

Com o apoio de pesquisadores como Adrião e Peroni (2005), foram analisadas as estratégias utilizadas pelo Estado brasileiro para superar sua crise fiscal, bem como o redimensionamento de sua atuação – implementada por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no governo de FHC, pelo ex-ministro Luís Carlos Bresser Pereira –, ao adotar o público não estatal³ para as políticas sociais. Observou-se que as políticas de reestruturação do papel do Estado brasileiro têm sua origem na terceira via, que propõe as parcerias com o terceiro setor como *modus operandi* para a execução de políticas sociais.

Outro ponto aqui destacado é a influência dos organismos nacionais e internacionais na definição das políticas educacionais. Teóricos como Robertson e Verger (2012), Shiroma (2011), Adrião e Peroni (2005), Adrião (2009a, 2009b, 2015) e Peroni (2012), analisam o crescimento das parcerias na/pela educação, bem como os compromissos assumidos por empresários, organizações nacionais e internacionais no “fortalecimento de uma visão gerencial ‘estratégica’ centrada na racionalização dos gastos e na eficiência operacional pública [...]” (PERONI, 2012, p. 28).

Destacam-se, neste capítulo, as relações contratuais celebradas entre o poder público e o setor privado não lucrativo no fornecimento de atividades sociais. Abordam-se os diferentes tipos de contratualização que se têm destacado nas últimas décadas e os termos de ajustes utilizados para esses fins. Na tentativa de compreender o emaranhado das legislações que normatizam as parcerias, são citados autores com Di Pietro (2015), Szazi (2006) e Orzil, Amorim e Simões (2014) e o resgate histórico das principais legislações em vigor adotadas para formalizar os acordos entre as entidades sem fins lucrativos e o poder público, bem com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, lei 13.019/2014, e a lei complementar municipal n. 101/2015.

³ Aqui, “Público não estatal” é apresentado genericamente por Bresser Pereira (1995) como sinônimo de “terceiro setor”.

1.1 O Estado brasileiro: reflexões introdutórias

O final do século XX foi marcado por crises econômicas e fortes críticas ao papel do Estado em diferentes partes do mundo, tanto nos países com organização política e econômica que vivenciaram o Estado de bem-estar social como nos países em desenvolvimento que adotaram políticas de Estado intervencionista/desenvolvimentista.⁴ Nessa fase do capitalismo, a crise econômica mundial é interpretada como ineficiência do Estado, que passa a ser visto como “não capaz” de responder às novas exigências do mundo moderno, globalizado. Faz-se necessário, portanto, imprimir no aparato estatal o princípio mercantilista como solução aos anseios dos setores hegemônicos, que veem nos limites do Estado espaços para ampliação de sua atuação e de seus lucros. Segundo Ball (2004, p. 1.105), “a privatização e a mercantilização do setor público são crescentemente complexas e totalizadoras e formam parte de um novo acordo político global”. Esse novo acordo político global do pós-Estado provedor trata-se da urgência de um conjunto de relações sociais de governança e novas distribuições de responsabilidades. Nesse contexto, surgem mudanças no papel de diversos setores da sociedade, do Estado, do capital, das instituições sociais do setor público e dos cidadãos. No papel do Estado, que deixa de ser provedor e passa a regulador e avaliador dos resultados; do capital, que passa a ver nos serviços sociais uma área em expansão no qual lucros significativos podem ser obtidos; nas instituições sociais do setor público, que passam a contar com a influência dos princípios mercadológicos: competição, eficiência, qualidade; e no papel dos cidadãos, que são transformados em consumidores de serviços, ou clientes (BALL, 2001, 2004)

Acrescentam-se às reflexões anteriores as alterações no papel de grande parte das entidades da sociedade civil, que deixa a função de articuladora das lutas sociais para executora de políticas sociais ao aderir ao princípio da governança pública proposta pelo Estado reformista. Alterações são observadas tanto em pequenas entidades locais como em redes globalizadas, cujo objetivo deixa de ser a luta pelos direitos para assumir o fornecimento de serviços sociais.

A governança educacional globalizada pode ser entendida no contexto de uma rede de desenvolvimento global, neoliberal, indicando que a ideia de parcerias com o setor privado/terceiro setor para prover serviços educacionais encaixa-se em um projeto mais amplo de reconstituição da educação pública a ser governada como parte da construção de uma sociedade de mercado (ROBERTSON; VERGER, 2012).

⁴ Implementado pela Reforma Administrativa denominada “Administração para o Desenvolvimento”, criada pela Reforma de 1967, realizada por meio do decreto-lei n. 200.

Assim, “não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional. A educação é, em vários sentidos, uma oportunidade de negócios” (BALL, 2004, p. 1.108).

Nesse contexto, em resposta aos interesses do mercado globalizado que responsabiliza o Estado pela crise fiscal, a elite hegemônica brasileira assume o ideário da terceira via⁵, ou terceiro setor, e propõe reformar o Estado argumentando que esse é ineficiente, e para melhor administrá-lo deve-se buscar inspiração na administração de empresas privadas modernas. Segundo Peroni e Caetano (2012), que citam Giddens (2001), destaca-se que

Os teóricos da Terceira Via concordam com os neoliberais, de que a crise está no Estado, só que apontam como a estratégia de superação o terceiro setor, que é caracterizado como o público não estatal. Assim, a tarefa de execução das políticas sociais é repassada para sociedade, em nome da participação e democratização da democracia. (PERONI e CAETANO, 2012, p.3)

Divergindo de autores como Harvey (1989, 2013), Antunes (1999), Mészáros (1996, 2002), Adrião e Peroni (2005) e Peroni (2012), quanto ao motivo pelo qual se originou a grande crise no Brasil, Bresser Pereira (BRASIL, 1995) afirma que essa é uma crise do Estado desenvolvimentista burocrático, que cresceu demais e perdeu a capacidade de financiar uma estratégia de desenvolvimento. Para tanto, seria preciso combater a burocracia, o patrimonialismo e o clientelismo que não permitiam a modernização do Estado, e que esse seguisse a tendência crescente à implantação da gestão para a qualidade.

Em 1995, o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), permeável às orientações internacionais em resposta à crise, por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, pasta dirigida por Luiz Carlos Bresser Pereira, implanta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual propõe uma ampla reforma do Estado brasileiro. Segundo Bresser Pereira (BRASIL, 1995, p. 12),

a reforma deve ser entendida dentro de um contexto de 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.

⁵ Segundo Mészáros (2013), que cita Giddens (2012), a terceira via nasce da “procura de uma terceira alternativa – uma abordagem política que buscasse conciliar competitividade econômica com proteção social e um ataque à pobreza” (MÉSZÁROS, 2013, p. 214). No decorrer da história, o conceito adquiriu vida e ambiguidades próprias, contudo, na atualidade sua abordagem e seu pilar econômico (Inglaterra), à luz de práticas políticas fracassadas com a ruína sistemática da regulamentação do sistema financeiro, mostram-se completamente falidos (MÉSZÁROS, 2013). No Brasil, os pressupostos da terceira via serviram de base para a reforma gerencial na década de 1990 e mantêm-se presentes nas políticas sociais neste início de século.

Alinhados às abordagens da terceira via, em consonância com a participação da sociedade civil⁶ também na provisão de serviços sociais, o Governo FHC propõe o plano da reforma, cuja administração poderia constituir-se de burocrática em gerencial. Quanto à forma de propriedade, segundo o plano, poderia ser estatal, pública não estatal, voltada para o interesse público e sem fins lucrativos, ainda que regida pelo direito privado.

Tais medidas visavam tornar o Estado mais moderno, eficiente e mais adequado às exigências do mundo globalizado. Comungando com os ideais neoliberais, o plano propõe uma prática gerencialista como forma de gestão do Estado — a gestão pela qualidade. “As novas ideias gerenciais visam oferecer à sociedade um serviço em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor” (BRESSER PEREIRA, 2000, p. 18).

É no campo dos serviços não exclusivos, aqui entendidos como sendo os serviços sociais, que o plano propõe serem estes oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal, denominando esse arranjo de publicização. Na concepção do idealizador da reforma,

a palavra “publicização” foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal, existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal. Na linguagem vulgar é comum a referência a apenas duas formas de propriedade: a propriedade pública, vista como sinônimo de estatal, e a propriedade privada. Esta simplificação, que tem uma de suas origens no caráter dual do Direito — ou temos direito público ou privado —, leva as pessoas a se referirem a entidades de caráter essencialmente público, sem fins lucrativos, como “privadas”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 66)

O ministro parte do pressuposto de que as políticas sociais são responsáveis pela crise e, portanto, deveriam ser transferidas para o setor público não estatal e/ou terceiro setor, com o objetivo de liberar o Estado de sua função de executor das políticas sociais para atuar apenas como regulador, em sintonia com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e outros organismos multilaterais, tais como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Os serviços não exclusivos, bem como a administração, devem ser mais que descentralizados, devem ser autônomos.

⁶ Sociedade civil aqui é entendida não como uma abstração, mas como parte importante da correlação de força de um dado momento histórico, conforme Peroni (2013).

Cabe observar, nesse momento de reorganização do capital, a brecha existente para a inserção da lógica mercantil privatista nos serviços públicos educacionais, fruto de reivindicações do setor privado, inserida tanto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei n. 9.394/1996, a saber: no artigo 213 da CF/1988, ao liberar a aplicação dos recursos públicos para a iniciativa de direito privado, e no artigo 77 da LDB, ao direcionar a possibilidade de destinação dos recursos públicos às entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, nas seguintes condições:

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

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

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º. Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local. (BRASIL, 1996)

É possível inferir que tanto o plano da reforma quanto a CF/1988 e a LDB/1996 reafirmam as parcerias com a sociedade civil — situação já existente no interior da sociedade —, e consolidam a transferência de recursos públicos ao setor privado, denominado sem fins lucrativos. Para contribuir com o aperfeiçoamento das “parcerias”, o artigo 20 da LDB conceitua as instituições privadas em instituições “com fins lucrativos” e “sem fins lucrativos”, com o objetivo de diferenciá-las entre as privadas *stricto sensu* e as privadas sem fins lucrativos, mantendo-as aptas a obter benefícios e repasses financeiros do poder público, conforme Oliveira (2005).

Outro movimento no sentido de aperfeiçoar a legislação para contemplar as instituições sem fins lucrativos foi retomado com a aprovação do plano de reforma no Governo FHC, cujas ações pela regulamentação das parcerias foram fortalecidas a fim de promover a transferência das atividades não exclusivas do Estado às organizações sociais. Trata-se da emenda constitucional n.º 19/1998, que alterou, entre outros pontos, a gestão da administração pública, e, portanto, é considerada marco importante para a normalização das parcerias entre a administração pública e o setor privado. Na referida emenda, em seu artigo 37, inciso XIX,

acrescenta-se o parágrafo 8º e insere-se o *contrato de gestão* como instrumento para estabelecer vínculo jurídico entre as organizações sociais e a administração pública.

Nesse sentido, a sociedade civil organizada em entidades comunitárias, filantrópicas ou confessionais, que no início dos anos de 1980 atuavam complementando as ações governamentais e participavam nas lutas para a redemocratização da sociedade, além de executora das atividades sociais, aqui especificamente as “educacionais”, recebem, a partir da reforma, a incumbência de dividir também a tarefa de controle dessas ações por meio de “atividades competitivas que podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase mercados” (BRESEER PEREIRA, 1997a, p. 25).

Para o então ministro, os parâmetros utilizados para avaliar os resultados não são definidos apenas nos *contratos de gestão*, mas na competição existente entre as organizações que buscarão seu lugar no mercado, imprimindo padrão de eficiência e produtividade. O controle estatal dar-se-á predominantemente pelo “resultado”, ação que compromete a garantia dos direitos sociais e a construção de uma sociedade justa e democrática.

Ainda para Bresser Pereira e Grau (1999), o setor produtivo público não estatal, também conhecido como “terceiro setor”, “setor não governamental” ou “setor sem fins lucrativos”, é também considerado contexto da democracia participativa ou direta, voltado para o interesse público. A afirmativa é controversa, uma vez que a execução das políticas sociais pode não estar relacionada ao exercício da democracia participativa. Embora seja reconhecida historicamente a participação da sociedade civil em áreas nas quais o Estado não atua, o exercício da democracia participativa consubstancia-se pelas lutas efetivas dos movimentos sociais organizados, a exemplo dos vivenciados pela sociedade a partir da década de 1970, para garantia e ampliação dos direitos sociais.

Vale lembrar que os anos de 1980 foram marcados por um processo de lutas por abertura política, participação popular, ampliação dos direitos sociais, princípio democrático do Estado, enfim, pela construção de uma sociedade justa e igualitária. A luta das entidades organizadas, naquele período, era pela ampla participação nos processos de decisão das políticas públicas, pela transparência das ações do Estado e pela conquista dos direitos sociais básicos. Mesmo em períodos anteriores, conforme Ghanem (2012, p.53), que cita Singer e Brant (1980), a sociedade civil estava presente na luta, de forma geral, pela defesa dos direitos humanos.

O envolvimento das Organizações não Governamentais (ONGs) com a Educação no Brasil já tem décadas. Nos anos 1960 e 1970, grupos de pessoas oriundos de igrejas, partidos políticos ou universidades criaram associações civis sem fins lucrativos dedicadas ao chamado trabalho social com os segmentos mais empobrecidos (Fernandes, 1994, p. 23). Estavam empenhadas na crítica à sociedade durante a ditadura militar, na compreensão, pelos segmentos desfavorecidos, das causas de suas condições de vida, realizando educação popular na defesa dos direitos humanos. A Igreja católica foi um grande campo em que transcorreram tais atividades, no movimento dos milhares de Comunidades Eclesiais de Base que se formaram. (SINGER; BRANT, 1980)

No entanto, a partir da década de 1990, alinhadas aos propósitos reformistas, as parcerias multiplicaram-se significativamente em número e em áreas de atuação. São diversas as configurações inscritas pelas instituições denominadas “sem fins lucrativos” que estabelecem parcerias com as esferas públicas no campo educacional. Novas e modernizadas instituições não governamentais foram criadas, a exemplo das organizações sociais (OSs) e as antigas instituições alteradas por um conjunto de modificações na área normativa. Ambas passam a agir em parceria, articuladas com o Estado e o mercado, respondendo às demandas condicionadas ao financiamento estatal e até internacional. Dessa forma, constata-se que essa busca pelos recursos que as financiam inviabilizou a perspectiva de luta e confronto pelo avanço na conquista dos direitos, agora substituídos por “parceria” e “acordo”.

Em contrapartida, a influência da presença dos organismos multilaterais na vida econômica e social do país, desde o final do século XX, contribuiu significativamente para a construção da realidade atual. Em 2004, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou seu programa de parcerias público-privadas e grandes corporações foram convidadas a adotar o pacto global como parte de seus compromissos de responsabilidade social. “Ainda que as parcerias tivessem múltiplos propósitos, os partícipes compartilhavam o mesmo objetivo: combinar esforços de Estados, organizações multilaterais e setor privado (com ou sem fins lucrativos, ONGs) na busca de objetivos comuns” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1.141).

Iniciativas alinhadas entre organizações nacionais e internacionais — denominadas de “redes sociais”⁷ — têm influenciado sistematicamente as políticas educacionais. Nesse sentido, Shiroma (2011) destaca o Programa Regional da Reforma Educativa (PREAL),⁸ que se dedica a envolver a sociedade civil na reforma educacional, monitorar o progresso da

⁷ Redes sociais são definidas como um conjunto de pessoas e/ou organizações que se agregam com interesse comum, contribuem para a produção e disseminação de informações, criam canais de comunicação e estimulam a participação da sociedade (SHIROMA, 2011, p. 18).

⁸ Criado em 1995, é uma parceria entre organizações do setor público e privado que procura identificar problemas, promover e implementar políticas educacionais.

educação e enriquecer o pensamento dos tomadores de decisão e formadores de opinião sobre política educacional. Desse programa participavam vários brasileiros, tais como Paulo Renato de Souza, ex-ministro da Educação (1994-2002); assessores do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial, como Claudio Moura Castro, Guiomar Namó de Mello, e empresários como David Saad, da Fundação Victor Civita, entre outros.

Após estudo, Shiroma (2011) constatou que essa articulação com organizações internacionais e nacionais, públicas e privadas, de empresários e educação, deu origem, em junho de 2006, a um importante evento no Brasil: intitulado “Ações de responsabilidade social em educação: melhores práticas na América Latina”, foi promovido pela Fundação Lemann, com a Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau, compondo o documento “Compromisso Todos pela Educação”.

O Compromisso Todos pela Educação’ visa mobilizar a iniciativa privada e organizações sociais para atuar de forma convergente, complementar a sinérgica com o Estado na definição das políticas públicas. O ponto central de sua estratégia é a corresponsabilidade e a busca de eficiência, eficácia e efetividade. Seu enfoque é primordialmente voltado à melhoria da qualidade do ensino, traduzido em resultado mensuráveis obtidos por meio de avaliações externas. (SHIROMA, 2011, p. 31)

Nota-se que, por meio da articulação com redes, o “Compromisso Todos pela Educação” tem como objetivo a ampliação da área de atuação de políticas públicas a fim de fortalecer as parcerias como o setor privado e imprimir práticas gerencialistas nas escolas públicas, por meio de programas de formação de professores e do estímulo à adoção no interior das escolas da lógica mercantil, como a competição, a meritocracia.

Nesse sentido, destaca-se o caso do Instituto Ayrton Senna, uma organização do terceiro setor que faz parcerias com sistemas públicos em todo o país, com uma proposta geral de educação envolvendo currículo, gestão e formação de professores, como soluções educacionais em grande escala propostas com o objetivo de combater os principais problemas da educação pública do país (PERONI; CAETANO, 2011).

Segundo Peroni e Caetano (2011) relata que Viviane Senna⁹ afirma que o maior problema da educação é a falta de boa gestão e que não adianta investir nas escolas sem mudar esse elemento principal. A declaração revela que para melhorar a escola é preciso melhorar a gestão, ou seja, imprimir nas escolas públicas a lógica mercantil como solução para os problemas da educação. Tal declaração faz parte desse conjunto de propostas de empresários,

⁹ Viviane Senna, presidente do Instituto Ayrton Senna, empresária, possui ampla atuação em empresas e instituições públicas e privadas do Brasil e do exterior.

instituições, fundações nacionais e internacionais, que encontram espaços para interferir nos rumos da educação, favorecendo

O fortalecimento de uma visão gerencial “estratégica” centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Percebe, ainda, uma divisão do trabalho escolar que se aproxima da racionalidade taylorista, separando quem decide de quem executa, além de fragmentar as ações em projetos desprovidos de sentido político. (FONSECA, 2003; PERONI, 2012, p. 28)

Na educação infantil, parece que essa interferência do setor privado na oferta pública vem de longa data, em uma clara relação simbiótica entre o público e o privado. Silva (2001), ao citar Gentili (1998), apresenta três manifestações da interferência de privado na oferta educacional, as quais afetam também a educação infantil. São elas: o fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento), o fornecimento privado com fornecimento público (privatização do fornecimento) e o fornecimento privado com financiamento privado (privatização total) (SILVA, 2001).

Nessa perspectiva, é possível afirmar que, além das velhas estratégias de privatização da educação infantil por meio de entidades sem fins lucrativos, estão em curso novas modalidades que se efetivam no atual panorama.

Assim, é possível pensar que esse movimento de interferência do setor privado com características de organização da sociedade civil no espaço educacional — características estas estimuladas por representantes do capital — parte da ideia de que o modelo de escola atual não atende mais aos interesses do capital por dois motivos: custo e eficiência. Sem contar, ainda, que a presença do privado pela via das organizações da sociedade civil propõe construir outra mentalidade capaz de atender às exigências das novas relações produtivas.

O que se vislumbra é que cada cidadão deve ser capaz de, individualmente, orientado pela racionalização da lógica do mercado, gerenciar a própria existência e, por conseguinte, liberar o Estado do dever de promover o bem comum. Nessa lógica, aspectos da formação cidadã são substituídos pela formação do “indivíduo” por meio de resultados, do desenvolvimento das competências, do mérito e da competição.

Neste contexto, um importante desafio para os profissionais da educação se instaura: captar as nuances contidas nas proposições do empresariado para a escola, no processo de estabilização do seu poder econômico e político, e apreender as mediações pautadas na cidadania, construídas historicamente pela dinâmica escolar, como possibilidades de fortalecer o *éthos* da educação pública. (SILVA; SOUZA, 2009, p. 796)

Contudo, embora o contexto pareça um desafio quase intransponível, Silva e Souza (2009), sem a pretensão de reinventar a roda, apontam a escola pública ainda como um caminho possível.

1.2 A histórica relação público-privada na educação infantil

A relação público-privada no Estado brasileiro constitui-se de períodos de maior ou menor aproximação/afastamento, dependendo dos projetos políticos e ideológicos predominante nos diferentes contextos sociais. *Grosso modo*, para o Estado liberal a vida social pode ser mais bem promovida por meio da iniciativa privada, com participação mínima da intervenção estatal, enquanto para o Estado social de direito a intervenção estatal tanto na ordem econômica como na ordem social faz-se necessária para enfrentar a desigualdade e melhor promover o bem comum.

Em meados do século XIX, as críticas aos princípios liberais, voltados para a proteção da liberdade e da igualdade, tinham se mostrado insuficientes para enfrentar a profunda desigualdade gerada por esse modelo de Estado. A nova classe social — o proletário — encontrava-se em condições de miséria, doença, ignorância, que tendia a acentuar-se com o não intervencionismo estatal pregado pelo liberalismo.

Foi com o advento do Estado social de direito, a partir da constituição de 1934, que o crescimento da atividade intervencionista do Estado fez-se presente e passou a atuar em vários setores da vida social e econômica do país, a fim de assegurar o interesse público, o bem comum. A partir de então, o Estado passa a desempenhar diferentes ações tanto no âmbito econômico como no social, seja por iniciativa própria ou por fomento à iniciativa privada, com auxílios, subvenções, financiamentos, isenções fiscais, desapropriações por interesses sociais, entre outros (DI PIETRO, 2015).

A atuação do Estado, durante as décadas de 1930 e 1940, em vários momentos, confunde-se com a atuação das organizações, como ocorreu no período Colonial. Mais empoderado com a Constituinte de 1934 como único portador do interesse público, o Estado inicia o controle das organizações da sociedade civil por meio da primeira lei brasileira, a lei n. 91, de 28 de agosto de 1935, revogada pela lei n. 13.019/2014. A referida lei declara as associações e fundações como de utilidade pública, sob a batuta de que deviam servir desinteressadamente a coletividade.

Em 1938, cria-se o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) para cadastrar e fornecer o certificado de entidades filantrópicas, e, em 1942, constitui-se a Legião Brasileira de

Assistência (LBA),¹⁰ entidade criada para repassar verbas às entidades conveniadas nas áreas de assistência à infância, maternidade, idosos e nutrição por meio de convênios.

Nesse período, com o processo de industrialização e a urbanização em ascensão, surge uma nova burguesia com aspirações europeias que passam a ver a criança como “um vir a ser”. A criança pobre era vista como aquela que necessita de amparo e proteção para ser afastada do ideário assumido pelas legislações brasileiras, conforme as constituições federais de 1937, 1946, 1967 e 1969. As políticas públicas de educação da criança decorrentes desse pensamento foram a base para o surgimento de dois modelos de atendimento: um para filhos da elite (jardins de infância) e outro para a criança da mãe trabalhadora (creches e asilos), com enfoque na assistência mantida pela iniciativa privada caritativa, filantrópica, subvencionada pelo Estado (KUHLMANN JR., 1998; FARIA, 2005; ROSEMBERG, 2002).

A iniciativa privada articula-se em uma grande campanha nacional, conforme Kramer (2011), e lança em 1948 a Campanha Nacional da Criança com o objetivo de conseguir recursos para cooperar com os governos e com os estabelecimentos privados de assistência.¹¹ Em decorrência dessa iniciativa, a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP) também inicia as atividades pelo Comitê Brasil, em 1952, e se mantém até os dias atuais (KRAMER, 2011, p. 62).

O período de regime militar (1964 a 1985) foi cenário para a reorganização dos movimentos populares, o que fez expandir o debate sobre as questões sociais do país. No campo da cidadania ocorreram profundas transformações, e as políticas públicas, especialmente para a criança, passaram a sofrer influência da UNESCO e do UNICEF com propostas de expansão das políticas de educação infantil “não formais” e baixo investimento público (ROSEMBERG, 2002).

No final da década de 1970 ocorreu uma significativa expansão de associações civis, movimentos sociais, sindicatos, grupos ambientalistas e de defesa de minorias. Muitos desses

¹⁰ Instituição híbrida fundada em 1942, surgiu da iniciativa privada, do governo federal e da influência da primeira-dama Darcy Vargas, com a finalidade de repassar recursos para as instituições privadas filantrópicas (VIEIRA, 1998).

¹¹ A Campanha Nacional da Criança era composta por membros do governo e da sociedade civil e se intitulava como uma federação em um movimento popular, de âmbito nacional que, em colaboração com o Departamento nacional da Criança (DCNr), visava cooperar com os governos da União, Estados e Territórios e com as instituições particulares de amparo à maternidade e a infância. Tinha como objetivos: 1º – formar a consciência nacional em referência ao problema da mortalidade infantil; 2º – *angariar recursos para a cooperação com os governos e com os estabelecimentos particulares de assistência à mãe e a criança*; 3º – desdobrar uma intensa campanha educativa nos preceitos da puericultura; 4º – *congregar numa Federação as instituições particulares que se ocupam no país mais diretamente com o problema da luta contra a natimortalidade e a mortalidade infantil, de modo a dar orientação uniforme e unidade à Campanha em todo o território nacional* (Retirado do documento “Campanha Nacional da Criança – seus objetivos imediatos 1953-1955”).

movimentos foram estimulados pelas Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs)¹² e pela influência de pensadores como Paulo Freire e Antônio Gramsci, ao enfatizarem o papel a ser desempenhado pela educação no processo de transformação da realidade vigente. Nesse movimento, verifica-se também a expansão significativa de outros grupos religiosos, como espíritas e protestantes, que também passam a atuar em diversos setores sociais.

Em contrapartida, ainda nesse mesmo período de 1970 a 1980, a sociedade vive contraditoriamente a emergência de um processo de redefinição da filantropia, do conceito de cidadania e da participação social, denominada por Dagnino (2005b) de “confluência perversa”.¹³ Surgem as fundações empresarias, as organizações não governamentais (ONGs) financiadas por organismos multilaterais e pela elite financeira em articulação com os movimentos sociais com ênfase na carência e na pobreza em detrimento dos direitos. As grandes empresas passam a realizar ações sociais sob o *slogan* da responsabilidade social, vendo nesse movimento de participação social a oportunidade de alavancar seu capital (DAGNINO, 2005b).

1.3 Avanços e retrocessos pós-redemocratização

O final da década de 1980, com o avanço das forças democráticas e populares e o consenso pactuado em torno do Estado de direito, culmina com mais uma avançada da etapa da construção da democracia — a Constituição da República de 1988. No campo educacional, de forma contraditória, a nova Carta assegura em seu artigo 208 que as verbas públicas seriam direcionadas para a educação pública, mas abre uma brecha com o artigo 213, que estipula que tais verbas podem também ser direcionadas às instituições privadas sem fins lucrativos, assegurando o acesso histórico do setor privado às verbas públicas.

Em 1988, foi realizada a primeira eleição pós-abertura democrática e sai vencedor o candidato do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), Fernando Collor de Mello, com a proposta de combater a corrupção no Estado, diminuição do aparelhamento estatal e liberalização dos mecanismos de mercado. Collor vence as eleições e fica adiada a proposta

¹² Comunidades inclusivistas ligadas à Igreja católica e incentivadas pela teologia da libertação.

¹³ Segundo Dagnino (2005b), denomina-se confluência perversa a crise discursiva que permeia as experiências contemporâneas de construção democrática, cuja disputa situa, de um lado, o projeto neoliberal e, de outro, um projeto democratizante, participativo, decorrentes das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais para o aprofundamento democrático. Tais crises foram marcadas pela disputa político-cultural entre esses dois projetos e pelos deslocamentos de sentido que se operam em três noções: sociedade civil, participação e cidadania — que constituem as referências centrais para o entendimento dessa confluência. Para melhor entendimento dessa temática, ver Dagnino (2005b).

concorrente da Frente Popular¹⁴, representada então por Luiz Inácio Lula da Silva, que consistia no combate aos subsídios governamentais ao setor privado, na decretação da moratória da dívida externa, no redimensionamento das políticas públicas para a redistribuição da renda e a fragmentação da propriedade (CUNHA, 1991).

Resumidamente, para uma linearidade do contexto histórico no cenário político brasileiro, vale citar que muitos outros eventos importantes ocorreram desde então, com Lula assumindo a presidência da República em seu primeiro mandato, em 2003, após disputa eleitoral com José Serra (Partido da Social Democracia Brasileira — PSDB). Nesse novo momento político, surge a proposta da celebração de um novo contrato social — uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária. Para viabilizar a proposta, o governo cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDS) para a construção do consenso entre sociedade civil e governo. Nesse processo, considerando a arena de disputas de interesses de classes e frações de classes, as forças empresariais ocupam lugar privilegiado (MARTINS, 2016).

Em contraposição, avanços econômicos colocam o país em outro patamar, alcançando protagonismo como potência emergente mundial e ocupando a liderança no grupo de países emergentes com grandes mercados potenciais, conforme Martins (2016). Segundo o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Brasil reduziu em 82,1% o número de pessoas subalimentadas no período de 2002 a 2014. “O programa Bolsa Família e as ações de segurança alimentar desenvolvidas pelo governo brasileiro foram citadas pelo relatório como cruciais para o crescimento inclusivo que o Brasil alcançou” (PORTAL PLANALTO, 2015).

No âmbito da educação infantil, avanço importante nesse período foi a lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que vincula os recursos do fundo à educação infantil e outros programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e abre possibilidades para mudar o quadro dessa etapa educacional. Entretanto, segundo Ceccon e Momma-Bardela (2016, p. 92):

Os recentes avanços, como o FUNDEB, os documentos publicados em 2009 — Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil, os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil e os programas nacionais Proinfantil¹⁵ e Proinfância—,¹⁶

¹⁴ Diversas forças ou coligações eleitorais de partidos de esquerda, sendo eles: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Comunista do Brasil (PC do B).

¹⁵ ProInfantil — Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil.

¹⁶ ProInfância — Reestruturação e Aparelhagem da Rede escolar Pública de Educação Infantil.

conforme Pinto (2007) e Corrêa (2011), criados na tentativa de melhorar a qualidade do atendimento, não foram capazes de reduzir a precarização vivenciada por esta etapa da educação. A ideia de que a educação infantil possa ser implementada por políticas alternativas e estratégias de baixo custo continua sendo ampliada e estimulada através da transferência de recursos públicos via conveniamento/parceria com instituições sem fins lucrativos e passa a constituir-se como efetiva política educacional. (BORGHI; BERTANHA; ADRIÃO, 2014)

Em 2011, chega ao governo federal ocupando cargo de presidente da República a primeira mulher, Dilma Vana Rousseff (PT), apoiada pelo presidente Lula, após disputa eleitoral com o candidato José Serra (PSDB). É reeleita em 2014, com 51,6 milhões de votos. Em 2016, perde o mandato acusada de “pedaladas fiscais”, em meio a uma forte crise política, fortalecida pelo mercado empresarial e por segmentos de classe sociais que não se sentiam contemplados no rumo que a presidente conduzia o país. Segundo a revista *Época* (2016), Dilma Rousseff ficou “marcada por uma série de medidas intervencionistas na economia. Promoveu a queda dos juros, desonerou diversos setores da economia e promoveu a mudança de contratos com concessionárias de energia para derrubar o preço da conta de luz”.

Segundo matéria publicada no jornal online G1 Política, datada de 2016, o governo de Dilma manteve o compromisso pela erradicação da miséria, com o programa “Brasil sem miséria”, uma continuação do “Bolsa Família” e do PAC II, além do programa “Minha casa, minha vida”. A reportagem demonstra também que, no campo educacional, o referido governo aprovou a lei que destina 75% dos *royalties* da exploração do petróleo para a educação e 25% para a saúde, após ser derrotada a proposta original, que dava 100% dos recursos para a educação – foi aprovado, também, 50% dos rendimentos do Fundo Social¹⁷ para a educação. Em 2014, o Governo Dilma sancionou o Plano Nacional da Educação (PNE), que estabeleceu vinte metas e estratégias para o setor por dez anos, sendo que entre as principais medidas estavam o investimento de 10% do PIB em educação, a erradicação do analfabetismo e a universalização da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio, segundo a matéria.

A expectativa de ampliação dos recursos em educação pública, com a possibilidade de aumento “de investimento de recurso público em até 10% do PIB até 2024, aliada à implantação do CAQi¹⁸ e CAQ, têm mobilizado diversos setores da sociedade na luta pela

¹⁷ Fundo Social é uma espécie de poupança formada por recursos que a União recebe na produção do petróleo da camada pré-sal, que serão destinados para a educação.

¹⁸ CAQi e CAQ: Custo Aluno Qualidade Inicial e Custo Aluno Qualidade — dispositivos desenvolvidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que tem como objetivo mensurar o financiamento necessário (calculado por estudante) para a melhoria da qualidade da educação no Brasil.

redução da desigualdade histórica vivenciada por essa etapa da educação” (CECCON; MOMMA-BARDELA, 2016, p. 6).

Contudo, apesar dos grandes avanços com o PNE, a possibilidade de transferência de recursos públicos ao setor privado ainda continua presente na estratégia 1.7, com a possibilidade de as vagas para a creche serem ofertadas pelas instituições sem fins lucrativos.

Em 2015, o governo aprova medidas que contrariam a educação, como a Pátria Educadora e a Base Nacional Curricular Comum (BNCC), aparentemente em um esforço de coalizão com as forças conservadoras que cresciam no campo político.

Ainda em 2016, após o *impeachment* de Dilma, assume o poder o vice-presidente Michel Temer, e a sociedade assiste ao mais profundo ataque da história a tudo o que representa as conquistas sociais públicas, com o objetivo de substituição pela iniciativa privada. Em pouquíssimo tempo de governo, Temer aprova a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 55/2016, que congela os gastos públicos por vinte anos, com consequências inimagináveis.

Nesse contexto, no qual toda conquista é resultado de embates políticos de diferentes forças em disputa no conjunto da sociedade, o que se desponha são velhos desafios disfarçados de novos.

1.4 Setor privado não lucrativo e as “parcerias” para a oferta da educação infantil

A participação do setor privado não lucrativo no contexto das políticas educacionais no Brasil remonta, perpassa toda a história educacional brasileira, conforme Cury (2005), e ocupa um lugar relevante na sociedade atual, particularmente a partir da década de 1990. Vários pesquisadores como Rosenberg (1999), Arelaro (2008), Dourado (2006), Adrião (2009a, 2009b, 2015), Adrião e Peroni (2005), Adrião e Peroni (2005), Pinto (2007), entre outros, analisam as políticas educacionais implementadas nessas últimas décadas e sinalizam para um aumento significativo da presença do setor privado lucrativo ou não na educação brasileira, que coloca em risco avanços conquistados na CF/1988, na LDB e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), quanto ao reconhecimento do direito à educação cidadã, sobretudo à educação infantil, objeto deste trabalho.

O fato de as políticas públicas sociais, aqui especificamente as educacionais, serem amplamente disputadas pelo setor privado como novo espaço em expansão, traz para este estudo o debate da privatização como *modus operandi* em ascensão para o fornecimento das políticas educacionais brasileira.

Autores como Di Pietro (2015) e Adrião (2009a, 2009b, 2012, 2015) classificam como “privatização” o movimento desencadeado a partir da reforma do Estado brasileiro da década de 1990, que, sob a égide da eficiência, promoveu maior abertura das atividades antes exclusivas do Estado ao capital privado.

Di Pietro (2015, p. 1-8) parte do conceito amplo de privatização como uma expressão recente, em construção a partir da década de 1990, que abrange “todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o aparelhamento do Estado¹⁹ [...] prestigiar a iniciativa privada, a liberdade de competição e os modos privados de gestão das atividades sociais e das atividades econômicas a cargo do Estado”. O autor destaca medidas que compreendem fundamentalmente:

[...] a desregulação, ou seja, diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico ou pelo menos mudança na forma de regulação; desmonopolização das atividades econômicas; vendas de ações de empresas estatais ao setor privado, concessão de serviços públicos, e mais recentemente as parcerias público-privadas; os *contracting out* como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços; a liberalização de serviços públicos, em movimento inverso ao da *publicatio*. (DI PIETRO, 2015, p. 6)

Adrião (2015), com enfoque específico na área educacional, utiliza o termo privatização para designar também, “de forma mais abrangente, o movimento que tem direcionado a educação básica PÚBLICA brasileira para o campo e sob o interesse do setor privado corporativo, lucrativo ou não, ou a este associado [...]” (ADRIÃO, 2015; DOMICIANO-PELLISSON, 2016, p. 20).

Segundo Adrião (2009b, 2012), a privatização na educação apresenta-se de diferentes formas: como subvenção pública à oferta educacional privada, aquisição de sistemas privados de ensino e adoção de assessorias para gestão da escola ou redes públicas. Para o fim a que se destina este trabalho, o foco se limitará à subvenção pública, uma vez que esta é uma das modalidades por excelência utilizada para o estabelecimento de parcerias com as instituições sem fins lucrativos e ou com fins lucrativos para a oferta da educação infantil.

A subvenção pública à oferta educacional é uma das formas tradicionais de política pública adotada pelos governantes com a finalidade de minimizar as pressões por oferta de vagas, sobretudo no atendimento da criança — creches ou pré-escolas. Mesmo antes da República, a subvenção ao setor privado acontecia tanto às escolas privadas quanto às entidades

¹⁹ Estado democrático e de direito. De acordo com Peroni (2003), o Estado é aqui entendido como Estado histórico, concreto, de classe, e, nesse sentido, Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, já que no processo de correlação de forças em curso é o capital que detém a hegemonia.

assistenciais que prestassem serviços como saúde e educação. Posteriormente, com o advento da industrialização, as parcerias entre o Estado e o setor privado se fortaleceram, chegando a ponto de as parcerias serem em maior número que a oferta do setor público.

Entretanto, foi a partir da CF/1988 e da lei n. 11.494/2007 — que regulamenta o FUNDEB, cuja regulamentação prevê as transferências desse fundo também ao setor privado sem fins lucrativos — que as parcerias entre o município e o terceiro setor se modernizaram e passaram a ocupar espaço de relevância no atendimento da educação infantil.

Pesquisas realizadas no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE) evidenciam considerável aumento no número de municípios paulistas que firmaram parcerias com instituições privadas de ensino para o atendimento da educação infantil (ADRIÃO, 2009; DOMICIANO, 2009). Com foco nos instrumentos utilizados no estabelecimento das parcerias, Borghi, Bertagna e Adrião (2014) identificaram diferentes arranjos adotados pelos municípios para a oferta da educação infantil, em que os subsídios públicos são destinados às instituições sem fins lucrativos, normalizadas por diferentes formas de instrumento: convênios, contratos, termos de concessão, entre outros.

Domiciano (2009) constatou inovação na transferência de recursos públicos também para as instituições com finalidades lucrativas, como o Programa “Bolsa Creche”, em cidades do interior do estado de São Paulo, a saber, Piracicaba e Hortolândia, contrariando a legislação vigente na CF/1988, artigos 212, 213, e na LDB, artigo 77, que permitem apenas a transferência de recursos ao setor privado sem fins lucrativos. Outros programas que seguem esse mesmo perfil de transferência de recurso público ao setor *stricto sensu* com finalidade lucrativa são o “Bolsa Creche” da cidade de Limeira (OLIVEIRA, 2013) e o “Pró-Creche” de Araras (COSTA, 2014), ambas no interior de São Paulo.

Seguindo o movimento de aperfeiçoamento de novos arranjos para transferência de recurso público ao setor privado, outro modelo de parceria amplamente estudado por Domiciano-Pellisson (2016) tem se destacado sensivelmente no atendimento da educação infantil no município de Campinas/SP a partir de 2008: a modalidade normatizada pelo *contrato de gestão* (parceria considerada pública), denominada pelo então Governo Dr. Hélio (2005-2011, Partido Democrático Trabalhista — PDT) de “Nave-Mãe” e rebatizada pelo Governo Jonas Donizette (2013- [atual] PSB) de “Bem Querer”.

Diferente do modelo tradicional de conveniamento com as entidades tradicionais de assistência comunitária, confessionais e filantrópicas subvencionadas pelo poder público, nesse novo arranjo de parceria o poder público transfere a estrutura e os equipamentos, bem como toda a gestão, ao setor privado denominado sem finalidade de lucro (DOMICIANO-

PELLISSON, 2016). Nesse modelo, cuja atividade pode ser entendida também como uma forma de terceirização da atividade-fim do Estado, como já existia nos arranjos anteriores, muitas das regras do direito público²⁰ deixam de ser implementadas, como a gestão democrática, a exigência de concurso público, plano de carreira, piso salarial docente, entre outras exigências que asseguram o direito à qualidade da educação pública. Concorde-se com Di Pietro (2015) quando afirma que as parcerias com as entidades da sociedade civil são formas de os governantes escaparem das exigências legais do reordenamento público.

Do ponto de vista das instituições do chamado terceiro setor, o Estado passa a ser o fornecedor de recursos, o que as coloca em situação de dependência, impedidas de exercerem pressão para o real cumprimento dos direitos sociais. Em contraposição, grande parte das crianças fica distante das conquistas do direito público, à margem do sistema oficial de educação. São transformadas em vagas e passam a ser disputadas por meio de chamamento público.

Assim, a consolidação da política de conveniamento nos municípios brasileiros fica evidenciada na medida em que, apesar de a CF/1988 declarar em seu artigo 213, parágrafo 1º, que os recursos públicos devam ser aplicados prioritariamente na rede direta, observa-se a ampliação da rede conveniada. Ademais, podem-se notar, ainda nas últimas décadas, diferentes manobras dos governantes no intuito de ampliar o atendimento por meio do setor privado denominado “sem finalidade lucrativa” e a consequente manutenção do atendimento com características alternativas, provisórias e precárias às crianças pequenas, dificultando avanços na construção de um atendimento referenciado, qualificado, que de fato assegure os direitos ao ensino laico, público e de qualidade, proclamados na constituição cidadã.

1.5 As instituições sem fins lucrativos, instrumentos de ajuste e certificação para qualificação

Conforme exposto anteriormente, desde a Constituição de 1934, com as ações intervencionistas do Estado para promover o Estado de direito social, que as relações entre Estado e sociedade civil necessitaram ser regulamentadas para a execução das atividades sociais. Desde então, um aparato de legislação, ora no intuito de qualificar as instituições,²¹

²⁰ “Direito Público se ocupa dos interesses da Sociedade como um todo, interesses públicos, cujo atendimento não é um problema pessoal de quem os esteja a curar, mas um dever jurídico inescusável. Assim não há espaço para a autonomia da vontade, que é substituída pela ideia de *função*, de dever de atendimento do interesse público. É o Estado quem, por definição, juridicamente encarna os interesses públicos” (MELLO, 2005, p. 25). Resumidamente, no direito público o servidor público só pode executar o que a lei determina, diferentemente do direito civil, em que o cidadão pode executar tudo que a lei não se manifesta.

²¹ Quanto à qualificação das instituições, ver Quadro 1, nesta pesquisa.

ora no intuito de regulamentar as transferências de recurso público vem sendo aprimorado para favorecer a oferta da educação infantil por meio das instituições de direito privado.

Nesse contexto, o atendimento da criança de 0 a 5 anos (primeira etapa da educação básica) tem se dado em grande parte pela atuação das instituições privadas sem fins lucrativos, atualmente reconhecidas como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), compreendidas “como instituições constituídas livremente por cidadãos que atuam diante da carência de produtos e serviços que o Estado não atende de modo satisfatório e o mercado não tem interesse em atender” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 62).

Oliveira e Haddad (2001, p. 61) classificam as OSCs em cinco perfis, com diferentes formas de atuação

Pertencem a esse universo as organizações de base *grassroots* ou entidades comunitárias locais, de base, lideranças de bairros; os *think tanks* — organizações intermediárias de assessorias e pesquisa; as *Advocacy* — entidades de defesa e promoção de direitos; as *operadoras* — fundações que realizam programas de interesse social; as *grand marks* — financiam projetos realizados por terceiros; e as antigas entidades assistenciais, de atendimento direto da população carente, que praticam a filantropia.

Nessa perspectiva, as instituições majoritariamente referidas neste trabalho são entendidas como “as antigas entidades assistenciais, de atendimento direto da população carente, que praticam a filantropia” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001p. 61).

Do ponto de vista jurídico, as OSCs, conforme a Tabela de Classificação da Natureza Jurídica,²² enquadram-se em sua maioria como associação privada,²³ fundação privada e são classificadas no código civil como pessoas jurídicas de direito privado. Inclui-se também na tabela as OSs, porém em outro código, como se verá mais adiante.

O atual Código Civil Brasileiro (lei n. 10.406/2002), em seus artigos 40 a 42, segmenta as pessoas jurídicas em dois grupos: a) *direito público* (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, associações públicas e as demais entidades de caráter público criadas por lei; e b) *direito privado* (associações, fundações, sociedades, organizações religiosas, partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada “EIRELI”).

²² Tabela de Natureza Jurídica publicada no *Diário Oficial da União*, n. 82, de 2 de maio de 2016, no qual foi publicada também a resolução concl. n. 1, de 28 de abril de 2016.

²³ As associações privadas estão previstas nos artigos 53 a 61 da lei n. 10.406, de 7 de janeiro de 2002 (Código Civil), segundo IBGE (2016). Disponível em: <<http://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2016.html>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

Dada a sua complexidade, compreender, mesmo que minimamente, esse universo das instituições do direito privado que participam como “parceiras” do poder público no atendimento da educação infantil constitui um desafio necessário. As mudanças ocorridas na legislação, bem como suas nomenclaturas, sobretudo a partir da década de 1990, transparecem o objetivo do poder público em estimular a celebração de parcerias com as instituições sem fins lucrativos e assegurar ao legislador o princípio da legalidade na administração dos recursos públicos.

Segundo a Cartilha do Terceiro Setor, as expressões “entidade”, “instituição”, “instituto”, “ONG”, entre outras denominações, servem apenas para designar uma associação ou fundação, de natureza privada sem fins lucrativos, que atuam paralelamente ao Estado na execução de atividades sociais de assistência ou filantropia. Em geral, são nomenclaturas utilizadas para identificar entidades dedicadas ao ensino e à pesquisa (PORTAL TSO, 2007).

Associação e fundação são os dois modelos possíveis, de acordo com o Código Civil Brasileiro, de constituição de pessoas jurídicas integrantes do terceiro setor/OSC, que podem também receber títulos de qualificações como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), uma vez preenchidos os requisitos legais. Assim ocorre com as titulações de Utilidade Pública Municipal (UPM), Estadual (UPE) e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Importante lembrar que a lei n. 13.019/2014 extinguiu a qualificação de UPF em atividade desde 1935. As entidades sem fins lucrativos do chamado Terceiro Setor ou OSC podem ser explicitadas conforme Figura 1.

Figura 1 – Estrutura de constituição de pessoas jurídicas integrantes do Terceiro Setor/OSC



Fonte: *Revista Terceiro Setor* (PORTAL TSO, 2007).

Disponível em: <<http://www.terceirosetoronline.com.br/ong-os-oscip/>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

A natureza *associação*, conforme descrita na Cartilha do Terceiro Setor (PORTAL TSO, 2007), é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que se forma pela reunião de pessoas em prol de um objetivo comum, sem interesse de dividir resultados financeiros. Toda renda proveniente de suas atividades deve ser revertida para seus objetivos estatutários, enquanto a *fundação*, também pessoa jurídica sem fins lucrativos, forma-se a partir da existência de um patrimônio destacado pelo seu instituidor, por meio de escritura pública em testamento, para servir a um objetivo específico, voltado às causas de interesse público (PORTAL TSO, 2007, p. 9).

As *organizações sociais*, também consideradas entidades sem fins lucrativos de direito privado, diferem das demais por constituírem-se via fomento do poder público à iniciativa privada para sua criação e fornecimento de qualificação; são regidas pelo contrato de gestão, conforme lei n. 9.637/1998, e por lei complementar estadual e municipal. Segundo Di Pietro (2015, p. 263), “[...] elas, como regra geral, prestam serviço público por delegação do poder público, [...] utilizando-se de patrimônio público, muitas vezes contando com servidores públicos em seu quadro de pessoal”.

As titulações de qualificação ofertadas pelos poderes públicos às “entidades sem fins lucrativos” têm como intuito habilitá-las para a realização de parcerias com os órgãos da administração pública. Do ponto de vista das instituições, a titulação serve para adequar-se às exigências do setor público (legislação), no caso de estabelecimento de contratos, e também para acessar os benefícios fiscais às organizações e a seus doadores.

Para a obtenção dos títulos de qualificação, há exigência pelo poder público de cumprimento de determinados requisitos, os quais possibilita o gozo de benefícios e incentivos fiscais, conforme o Quadro 1:

Quadro 1 — Qualificações das organizações do terceiro setor

Qualificação	Órgãos fornecedores	Requisitos para obtenção	Vantagens
Certificado de UPM ou UPE. Ambas regidas por lei própria. Campinas é regida pela lei n. 4.863/1979.	Estados e municípios. Em Campinas, conforme o artigo 2º, da lei 4.863/1979 a obtenção do título concedida por proposta do prefeito ou de qualquer vereador.	a) Estatuto social registrado em cartório competente; b) Declaração da diretoria de que não remunera, a qualquer título, os dirigentes, os mantenedores e os associados; c) Declaração da diretoria de que a entidade está em funcionamento com exata observância dos estatutos; d) Juntar relatório das gratuidades, número de alunos que pagam anuidade e o último balancete mensal, quando se tratar de entidade educacional; e) Cópia da ata da eleição da diretoria em exercício; f) No caso de fundação, comprovar ter patrimônio superior a 100 (cem) vezes o valor de referência.	a) Possibilidade de receber doações de pessoas jurídicas, dedutíveis até o limite de 2% do lucro operacional; b) Possibilidade de receber bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal; c) Acesso a subvenções e auxílios da União Federal e suas autarquias; d) Autorização para realizar sorteios; e) Possibilidade de receber receitas das loterias federais;
CEBAS	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para	a) Comprovar três anos de atividade; b) Estar legalmente constituída no país e em efetivo funcionamento;	Possibilita a isenção da cota patronal ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e de outras contribuições sociais (CPMF, CSL, PIS, COFINS).

	as entidades que ofertam serviços gratuitos de assistência social. MEC para as entidades que desenvolvem atividades de educação.	c) Estar previamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social do município de sua sede, se houver, ou no Conselho Estadual de Assistência Social; d) Estar previamente registrada no CNAS; e) Aplicar suas rendas, recursos e eventual resultado no território nacional e na manutenção de seus objetivos; f) Aplicar as subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas; g) Aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% da sua receita, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas; h) Não remunerar dirigentes; i) não distribuir resultados, bonificações, dividendos, participações ou parcela do patrimônio, sob nenhuma forma; j) Possuir o título de UPF. (Extinto o UPF pela lei n. 13.019/2014, entrando em vigência o decreto n. 8.242/2014.) Antes de requerer o CEBAS Educação, a entidade deve:	
--	--	---	--

		• Estar devidamente cadastrada no Censo da Educação Básica ou Censo da Educação Superior; • Ter, no mínimo, 12 (doze) meses de funcionamento na data de protocolo do requerimento; • Verificar se a sua área de atuação preponderante é a de educação; • Cadastrar no Sistema Eletrônico de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação (SisCEBAS), nos termos do decreto n. 8.242/2014.	
OSCIP – Lei 9.790/1999	Ministério da Justiça	É preciso atender aos requisitos que constam nos artigos 3º e 4º da lei.	a) Libera a remuneração para os dirigentes da entidade que atuam efetivamente na execução dos serviços prestados. b) Libera a participação de servidor público no conselho ou na diretoria da organização.

Fonte: Brasil (2015c)

O título de utilidade pública, a partir do decreto n. 8.242/2014, passa a ser obtido somente no estado ou ao município. Para solicitar a qualificação CEBAS, é necessário que a instituição possua certificação de utilidade pública estadual ou municipal. Alguns benefícios são característicos de cada qualificação. A OSCIP, por exemplo, é a única qualificação possível que pode ser obtida pela associação privada, que libera a remuneração dos dirigentes e a participação de servidor público na composição do conselho ou dirigente. Entretanto, a entidade deverá cumprir todas as exigências, vinculadas aos artigos 2º e 3º da lei, para obter qualificação. E, caso a entidade possua qualificação como OSCIP, não poderá obter o CEBAS nem a certificação de utilidade pública, uma vez que é exigência para ambas justamente a não remuneração dos diretores, conforme Quadro 1. Acredita-se que seja por esse motivo que as instituições conveniadas tradicionais praticamente não se qualificam como OSCIPs.

1.6 Os diferentes instrumentos utilizados para formalização de acordos entre poder público e instituições sem fins lucrativos

Conforme Szazi (2006), para a transferência de recursos públicos para o setor privado sem fins lucrativos, diversas modalidades de instrumentos para formalização do acordo podem ser utilizadas, dependendo do tipo de contrato estabelecido entre elas:

- auxílios e contribuições;
- subvenções;
- convênios, acordos ou ajustes;
- contratos;
- contratos de gestão;
- termos de parceria.

Incluem-se essas modalidades:

- termos de colaboração;
- termos de fomento.

O termo de colaboração e o termo de fomento, recém-criados pela lei n. 13.019/2014, alterada pela lei n. 13.204/2015, apresentam-se como instrumentos por excelência para instituir o regime jurídico para o estabelecimento de “parcerias” entre os

órgãos públicos e as OSCs e revoga a lei n. 91, de 28 de agosto de 1935 — primeira lei que cria o regime jurídico pela qual as entidades são declaradas sociedades de utilidade pública.

Inicialmente, as modalidades de ajuste utilizadas para a transferência de recursos do setor público ao setor privado são denominadas de “auxílios e contribuições”. Posteriormente, as *subvenções*, normatizadas pela lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, vêm como recursos públicos destinados a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado. Os *auxílios e contribuições* destinam-se às entidades de direito público ou de direito privado sem finalidade lucrativa, independentemente da contraprestação direta de bens e serviços. Os *auxílios* são transferências autorizadas diretamente do orçamento, enquanto as *contribuições* são concedidas em virtude de lei especial e destinam a atender o ônus ou encargos assumidos pela União. Ambos são considerados “despesas de capital” (transferências de capital)²⁴ para fins de orçamento público (SZAZI, 2006).

Segundo Szazi (2006), a modalidade “auxílio” praticamente foi extinta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2000, restringindo-se apenas às entidades sem fins lucrativos que recebem recursos oriundos do exterior e às entidades educacionais representativas da rede pública estadual e municipal, como Associações de Pais e Mestres (APMs), ou mantidas pela Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (SZAZI, 2006, p. 105).

Já a *subvenção* pública à oferta educacional é considerada uma das formas mais tradicionais de política pública adotada pelos governantes, com a finalidade de minimizar as pressões por oferta de vagas, sobretudo no atendimento da criança. Inicialmente foi amplamente utilizada para oferta de vaga no ensino primário e pré-primário e, mais recentemente, para a oferta de vagas em creches ou pré-escolas. Mesmo antes da República, a subvenção ao setor privado era concedida para as escolas privadas *stricto sensu* e para entidades assistenciais que prestassem serviços ao Estado na área social, como na saúde e na educação.

As *subvenções*, conforme o artigo 12, parágrafo 3º, da lei n. 4.320/1964, normatizada pela instrução normativa STN n. 1/1997, referem-se às transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: subvenções econômicas ou sociais. As *subvenções econômicas* destinam-se a empresas públicas ou privadas com finalidades lucrativas, e as *subvenções sociais* destinam-se a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa. Dessa forma, para fins deste estudo, interessam as subvenções sociais (BRASIL, 1964).

²⁴ Ver artigo 12, parágrafo 6º, lei n. 4.320/1964.

Segundo Szazi (2006), para pleitear uma subvenção, a entidade dever atender aos requisitos da lei.²⁵ Para o autor, a *subvenção* é mais restrita que o *auxílio*, uma vez que os recursos são limitados às despesas de custeio.²⁶ A concessão de *subvenção* também foi limitada pelo artigo 30 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005,²⁷ que determina:

[...] que somente às entidades que prestam atendimento gratuito ao público e estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; estejam vinculadas a organismos internacionais de natureza filantrópica ou assistencial; atendam o disposto no artigo 204 da CF/1988 e no artigo 61 do ADCT, bem como à lei 7/12/1993, ou sejam qualificadas como OSCIP, com termo de parceria firmado com o poder público. (SZAZI, 2006, p. 105)

As subvenções sociais como modalidades de contratação para as parcerias entre o poder público e as instituições, privadas lucrativas ou não, tiveram seu ápice durante as décadas de 1950 e 1960. Posteriormente foram sendo substituídas paulatinamente pela modalidade *convênio*, a partir da década de 1970, após a Constituição Federal de 1967, em seu artigo 13, fazendo referência como modalidade de ajuste possível à União, estados e municípios para executar suas leis e serviços. Embora não fosse essa a forma adequada para se estabelecer parceria com o setor privado sem fins lucrativos, o instrumento de ajuste mais usado, o “convênio”, perdura para os municípios, até a lei n. 13.019/2014 proibir sua utilização.

Um dos fatores que podem ter motivado a substituição da subvenção pelo convênio é a limitação da subvenção apenas para atividades de custeio, enquanto o *convênio*²⁸ autoriza as despesas com aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Entretanto, para estabelecer um *convênio*, deve-se considerar que essa modalidade pressupõe a mútua cooperação, exige-se inicialmente um plano com objetivos, metas, etapas e possibilidade da contrapartida do conveniente,²⁹ que pode ser feita por recursos financeiros ou bens, serviços, tecnologia, economicamente mensurável.³⁰ Szazi (2006) acredita que é vedada a destinação de

²⁵ Artigo 60, parágrafo 3º, decreto n. 93.872/1986.

²⁶ Conforme artigo 1º, parágrafo 1º, inciso VIII, instrução normativa n. 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 31 de janeiro de 1997.

²⁷ Lei n. 10.934, de 11 de agosto de 2004.

²⁸ Convênio: instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 1997).

²⁹ Conveniente: órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio (BRASIL, 1997).

³⁰ Ver artigo 2º, parágrafo 2º, da instrução normativa n. 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 31 de janeiro de 1997.

recursos de *convênio* para cobrir despesas de custeio de entidade conveniada por força do decreto n. 93.872/1986 (SZAIZI, 2006, p. 108).

No entanto, apesar de algumas restrições ao *convênio*, essa modalidade é apontada pelo Ministério da Educação (MEC) (2009), conforme Borghi, Bertagna e Adrião (2014), como possível modo de ajuste entre o poder público e as instituições públicas ou privadas para realização de interesse comum, em uma parceria de mútua colaboração. Essa modalidade foi gestada inicialmente pelas diretrizes para a Reforma Administrativa – lei n. 200, de 1967, que regulamentou a descentralização da execução das atividades da administração federal para os estados e municípios, conforme artigo 10, parágrafo 1º, inciso b, e para a órbita do setor privado, conforme inciso c do artigo citado, cuja lei destaca que as parcerias com o setor privado poderão ser realizadas mediante *contratos* ou *concessões*.

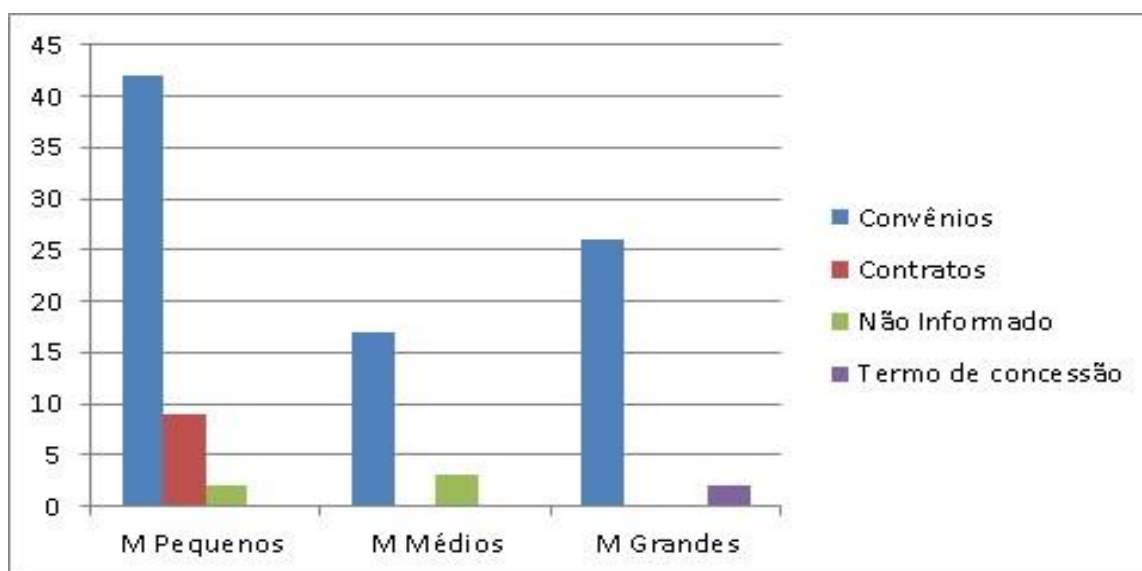
Di Pietro (2015) enfatiza que tradicionalmente o instrumento utilizado para realização das parcerias entre o Estado e as OSCs era o *convênio*, com base no artigo 116 da lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 – lei de licitação regulamentada pela instrução normativa n. 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15 de janeiro de 1997. Cabe lembrar que inicialmente a modalidade *convênio* foi estabelecida para normatizar as parcerias entre os entes públicos. Embora a lei explicita que a sua finalidade seja para normatizar as parcerias internas no âmbito do poder público (Estado, entes federados e administração indireta), as instituições públicas o adotaram também como modalidade de instrumento para normatizar as parcerias entre o Estado e as instituições de direito privado — as OSCs —, beneficiadas pela dispensa de licitação. Tal situação pode ser entendida como motivação decorrida da ausência de uma legislação mais adequada.

Pode-se afirmar que a modalidade *convênio* para a oferta da educação infantil beneficia-se do artigo 24, inciso XIII, como o modo encontrado para formalizar as parcerias com dispensa de licitação e manter as históricas parcerias com as entidades privadas sem finalidades lucrativas. Geralmente, as parcerias eram realizadas com base na lei n. 8.666, artigo 24, inciso XIII, com a nova redação dada pela lei 8.883/1994, que prevê a dispensa de licitação.

na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos. (BRASIL, 1993)

Com a redação dada pela lei n. 8.883/1994, ampliou-se a possibilidade da utilização do *convênio* como instrumento possível para o estabelecimento das parcerias entre as entidades do terceiro setor e o poder público, movimento constatado na pesquisa realizada por Borghi, Bertagna e Adrião (2014) nos municípios paulistas. Entre os instrumentos de normatização mais utilizados para o estabelecimento das parcerias entre o poder público e o setor privado para a oferta de vagas na educação infantil nos municípios paulistas, confirmou-se o *convênio*, conforme dados apresentados no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Tipo de instrumento de normatização entre os municípios paulistas e o setor privado para oferta de vagas na educação infantil



Fonte: Borghi, Bertagna e Adrião (2014).

Borghi, Bertagna e Adrião (2014) observam que, em pesquisa anterior (ADRIÃO, 2009b), fora constatado o aumento considerável de municípios que adotaram as parcerias com instituições privadas de ensino para fornecimento de educação infantil nas últimas décadas. A pesquisa verificou a prevalência do *convênio* na maioria dos municípios pequenos (79%), médios (85%) e, entre os grandes, a pesquisa aponta que 26 dos 28 municípios adotaram o *convênio* no estabelecimento das parcerias, seguido do instrumento *contrato*, utilizado pelos pequenos municípios, e do *termo de concessão*, utilizado pelos grandes municípios.

As autoras chamam atenção para outro elemento: a orientação dos órgãos centrais do poder público no fortalecimento das parcerias entre os municípios. Em 2009, o MEC edita documento que orienta e recomenda aos municípios a adoção da modalidade *convênio* como instrumento de normatização para o estabelecimento de parceria entre o

poder público e as instituições sem fins lucrativos, na oferta da educação infantil (MEC, 2009; BORGHI; BERTAGNA; ADRIÃO, 2014). Essa orientação pode ser entendida como estímulo às parcerias com as instituições sem fins lucrativos na oferta da educação infantil no Brasil.

Outra modalidade de instrumento também considerada para estabelecer as parcerias entre o poder público e o setor privado sem finalidade lucrativa, embora em menor número para promoção de serviços sociais, é a *concessão*. Para Di Pietro (2015), o regime de *concessão*, conforme publicação da lei n. 11.079/2004, exige a distinção entre três modalidades: a *concessão de serviço público* na sua modalidade tradicional, a *concessão patrocinada* e a *concessão administrativa*.

Tanto a *concessão* do serviço público tradicional como a patrocinada não se ajustam ao oferecimento dos serviços sociais, uma vez que esses serviços não permitem cobrança de tarifa do usuário. Já na *concessão administrativa* o objeto principal é a prestação de serviços, em que a administração seja a usuária direta ou indireta, podendo ter como objeto também a execução de obra e/ou o fornecimento e a instalações de bens. Dessa forma, a remuneração do concessionário é feita inteiramente pelo poder público, sob uma das formas previstas no artigo 6 da lei n. 11.079/2004, o que pode permitir, em alguns casos, o fornecimento de serviços sociais pelo setor privado.

No que tange ao fornecimento dos serviços sociais, aqui especificamente os educacionais, os governos têm admitido várias formas de parcerias e, entre elas, Di Pietro (2015) destaca:

Para os serviços sociais, o Plano Diretor previu os **contratos de gestão** com as organizações sociais, disciplinadas na lei n. 9.637/98; também é possível o **termo de parceria** com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS), conforme previsto na lei n. 9.790/99; além disso, é cabível a **concessão administrativa** referida na lei n. 11.079/2004, bem como a **terceirização dos serviços** que se enquadrem nos arts. 6, II, e 13 da lei n. 8.666. (DI PIETRO, 2015, p. 43)

A lei n. 9.637/1998 introduziu o conceito “organizações sociais” e apresentou uma nova modalidade jurídica denominada de *contrato de gestão*, necessariamente exclusiva para o estabelecimento de parcerias com as entidades qualificadas como organizações sociais. Diferente da modalidade *contrato*, regulada pela lei n. 8.666/1993, que obrigatoriamente exige a licitação, o *contrato de gestão* é em sua essência um convênio, pois prevê destinação de recursos a entidades sem fins lucrativos controladas pelo Estado, sem o estabelecimento de

licitação e com a pressuposição da mútua cooperação e do interesse recíproco (SZAZI, 2006). Assunto que veremos mais adiante.

Entretanto, cabe aqui algumas observações. As *organizações sociais*, também consideradas entidades sem fins lucrativos de direito privado, embora não reconhecidas como OSC pelo terceiro setor, diferem das demais por constituir-se pelo fomento do poder público à iniciativa privada na criação e no fornecimento da qualificação, sendo exclusivamente regidas pelo contrato de gestão, cujo objeto é um serviço social de titularidade do Estado a elas transferido, conforme a lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Segundo Di Pietro (2015, p. 263):

[...] elas, como regra geral, prestam serviço público por delegação do poder público. Elas substituem o poder público na prestação de uma atividade que a este incumbe; prestam atividade utilizando-se de bens do patrimônio público, muitas vezes contando com servidores públicos em seu quadro de pessoal, e são mantidas com recursos públicos; embora instituídas como entidades privadas, criadas por iniciativa de particular, a sua qualificação como organização social constitui iniciativa do poder público e é feita com o objetivo específico de a elas transferir a gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público.

Dada a complexidade da constituição jurídica das OSs, a discussão sobre o seu lugar entre as OSCs e sua natureza jurídica está posta e aparentemente ainda não consolidada. Esse conflito pode ser observado também no entendimento dos órgãos governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Verifica-se na Tabela de Natureza Jurídica do ano de 2016 que, embora classificada como entidade sem fins lucrativos, iniciadas pelo código 3, as organizações sociais não se enquadram como associação privada, como as demais entidades, possuindo seu próprio código, conforme pode ser observado no Quadro 2 (código 330-1).

Quadro 2 — Classificação 3 na Tabela de Natureza Jurídica do IBGE (2016)

3. Entidades sem Fins Lucrativos
303-4 – Serviço Notarial e Registral (Cartório)
306-9 – Fundação Privada
307-7 – Serviço Social Autônomo
308-5 – Condomínio Edifício
310-7 – Comissão de Conciliação Prévia
311-5 – Entidade de Mediação e Arbitragem
313-1 – Entidade Sindical
320-4 – Estabelecimento, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras
321-2 – Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior
322-0 – Organização Religiosa
323-9 – Comunidade Indígena
324-7 – Fundo Privado
325-5 – Órgão de Direção Nacional de Partido Político
326-3 – Órgão de Direção Regional de Partido Político
327-1 – Órgão de Direção Local de Partido Político
328-0 – Comitê Financeiro de Partido Político
329-8 – Frente Plebiscitária ou Referendária
330-1 – Organização Social (OS)
331-0 – Demais Condomínios
399-9 – Associação Privada

Fonte: IBGE (s/d.).

Disponível em: <<http://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

Desde 2002, verifica-se uma dificuldade do IBGE para enquadrar adequadamente as organizações sociais e as OSCIPs na tabela. Em 2002, o IBGE inclui na Tabela de Natureza Jurídica das Entidades Sem Fins Lucrativos as organizações sociais com o código 304-2, nos termos da lei n. 9.637, de 18 de maio de 1998, e as OSCIP com o código 305-0, em atendimento ao disposto na lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Em 2005, retira da tabela as organizações sociais e as OSCIPS e, em 2014, retorna apenas a OS com o código 330-1. Em 2010, substitui a antiga classificação das entidades denominadas “Outras formas de associação”, de código 399-9, por associação privada, mas não enquadra organização social, que continua separada das demais instituições.

Após análises sobre o aspecto da classificação das entidades na estrutura das Tabelas de Natureza Jurídicas, foi possível supor que o entendimento decorria da compreensão de que tanto as organizações sociais como as OSCIPs tratavam-se de qualificações que as entidades poderiam receber. Fato que é confirmado apenas para OSCIP, que não retorna para a tabela. Outrossim, esse movimento de incluir, excluir e novamente incluir as organizações sociais deixa clara a complexidade, senão a presença de manobras jurídicas que necessitam ser mais bem investigadas.

Outro fator que chamou atenção na análise da legislação das organizações sociais é sua complexidade. A chamada lei das organizações sociais existe nos três âmbitos da federação: a lei federal foi criada em 1998, n. 9.637/1998; a lei do estado de São Paulo, a lei complementar n. 846/1998; e a lei do município de Campinas, lei complementar n. 101/2015, com divergências entre si quanto a determinados aspectos de exigências do poder público para qualificá-las como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, visto no Quadro 3.

Quadro 3 — Aspectos comparativos entre as leis que normatizam as organizações sociais no âmbito federal, no estado de São Paulo e em Campinas/SP

Aspectos da Legislação	Âmbito da Legislação		
	Lei federal n. 9.637/1998	São Paulo	Campinas
		Lei complementar estadual n. 846, de 4 de junho de 1998	Lei complementar municipal n. 101, de 19 de março de 2015 (Alterada pela lei complementar n. 117, de 18 de setembro de 2015)
Exigência de experiência comprovada na área	Não há exigência.	Cinco anos apenas para a Saúde.	Não há exigência.
Mandato do Conselho de Administração	Membros eleitos ou indicados: quatro anos, permitido uma recondução, sendo que o primeiro mandato da metade dos membros será de dois anos.	Membros eleitos ou indicados: quatro anos, permitido uma recondução, sendo que o primeiro mandato da metade dos membros será de dois anos.	Membros eleitos ou indicados: quatro anos, permitido uma recondução, sendo que o primeiro mandato da metade dos membros será de dois anos.
Áreas de interesse do poder público	Ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.	Saúde e Cultura.	Ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura, saúde,

			esporte e assistência social.
Exige servidor público na composição do Conselho de Administração da entidade	20% a 40% como membros natos representantes do poder público.	Não há exigência.	Não há exigência. (Exclusão pela lei complementar n. 117, de 18 de setembro de 2015)
Cessão especial de servidor público	Art. 14 – É facultativo ao Poder Executivo, com ônus para a origem.	Art. 12 – É facultativo ao Poder Executivo, com ônus para a origem.	Art. 16 – É facultativo ao Poder Executivo, com ônus para a origem.
Proibição de parentes na composição do Conselho Administrativo	Não há proibição.	Proibição de parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau do governador, vice-governador e secretários de Estado.	Proibição de parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores.
Aplicação do contrato de gestão	Aplica-se a todas às áreas, permitida a qualificação.	Aplica-se às áreas da Saúde e Cultura.	Aplica-se apenas às áreas da Saúde e Educação.
Licitação para realização do contrato de gestão	Dispensa licitação.	Dispensa licitação.	Dispensa licitação.
Princípios e preceitos a serem observados no contrato de gestão	Princípios: legalidade, moralidade, publicidade, economicidade. Preceitos: especificação do programa de trabalho, metas, prazo de execução, critérios de avaliação de desempenho mediante indicadores de qualidade e produtividade.	Princípios: do artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual; do Sistema Único de Saúde, expressos no artigo 198 da Constituição Federal e no artigo 7º da lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990; Preceitos: especificação do programa de trabalho, metas, prazo de execução, critérios de avaliação de desempenho	Princípios: inscritos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 99 da Lei Orgânica do Município de Campinas. Preceitos: especificação do programa de trabalho, metas, prazo de execução, critérios de avaliação de desempenho mediante indicadores de qualidade e produtividade.

		mediante indicadores de qualidade e produtividade.	
Fomento às atividades sociais	Poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários aos cumprimentos do contrato, mediante permissão explícita no contrato de gestão. Permutas: os bens móveis poderão ser permutados por outro de maior ou igual valor, mediante avaliação autorização.	Poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários aos cumprimentos do contrato, mediante permissão explícita no contrato de gestão. Os bens móveis poderão ser permutados por outro de maior ou igual valor, mediante avaliação autorização.	Poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários aos cumprimentos do contrato, mediante permissão explícita no contrato de gestão. Os bens móveis poderão ser permutados por outro de maior ou igual valor, mediante avaliação autorização.

Fonte: Elaboração da autora – Lei Federal 9637/1998, LC Estadual 846/1998 e LC Municipal 101/2015.

Observando os aspectos comuns presentes nas três leis, nota-se em geral que as leis estaduais ou municipais trataram de especificar melhor ou delimitar a exigência, exceto quanto à composição do Conselho de Administração. Chama atenção a divergência quanto à exigência de servidor público na composição do Conselho de Administração da entidade. A lei federal n. 9.637/1998 faz a exigência da presença de 20% a 40% de membros natos representantes do poder público na composição do Conselho de Administração das organizações sociais, já a lei complementar do estado de São Paulo, n. 846/1998, não faz essa exigência. A lei complementar de Campinas, n. 101/2015, fez a exigência na criação da lei, porém a revogou no mesmo ano por meio da lei complementar n. 117/2015. A questão que não quer calar: É possível lei municipal desrespeitar lei federal?

Quanto a esse aspecto, também a lei n. 13.019/2014, em seu artigo 3º, dispõe que suas medidas serão aplicadas apenas na “parceria” com *contrato de gestão*, se este for constituído sob requisitos previstos na lei federal n. 9.637/1998. Nessa perspectiva, entende-se que o *contrato de gestão* só será possível com base na referida lei federal. E, com a lei municipal em desacordo, perde sua utilidade.

Assim, entende-se que os *contratos de gestão* em Campinas com os Centros de Educação Infantil (CEI) públicos com gestão privada estão em grande parte em desacordo. Primeiro porque a maioria das associações privadas qualificadas com organização social segue

a lei municipal n. 101/2015, que difere da lei federal n. 9.637/1998 quanto à formação do Conselho Consultivo e, em segundo lugar, porque o entendimento que o município utiliza é de que a natureza jurídica da instituição deve ser associação privada e a qualificação organização social, o que apresenta controvérsia.

O imbróglio descrito apresenta situação recorrente, no qual a legislação utilizada nem sempre dá conta de responder ao anseio do gestor para formalizar sua política, como a de Campinas. Segundo Di Pietro (2015), a transferência da gestão de serviços públicos às organizações sociais deixa evidente a intenção dos governantes de escaparem do regime jurídico imposto às entidades da administração direta e indireta, como licitação, concurso público e controle, e permitirem que o serviço público seja ofertado sob o regime jurídico de direito privado.

É possível complementar o pensamento de Di Pietro com a afirmação de que a educação se encontra diante de uma manobra jurídico-normativa, senão de um golpe do poder público para atender aos interesses do setor privado e eximir-se das responsabilidades e exigências da administração pública. Com essa manobra, princípios caros presentes no direito público passam a ser relativizados, entre eles a promoção do direito à gestão democrática, à educação pública, à laicidade, à equidade, enfim, ao sonho da construção de uma sociedade justa e igualitária para todos.

De forma geral, o que se observa é a legislação sendo aprimorada com o objetivo de favorecer a regulamentação necessária para o estabelecimento das “parcerias” entre o Estado, as OSCs e OSs, para a ampliação da prestação de serviços sociais, entre eles os educacionais. No aparato de legislação criado desde então, alguns se tem destacado: a instrução normativa n. 1/1997, a emenda constitucional n. 19/1998, a lei das organizações da sociedade — lei federal n. 9.637/1998, a lei das OSCIPs —, a lei federal n. 9.790/1999 e, mais recentemente, a lei n. 13.019/2014, regulamentada pela pelo decreto n. 8.726/2016.

Conforme o Quadro 4, é possível visualizar o percurso construído pelo poder público no intuito de normatizar as “parcerias” entre o setor público e o privado, bem como os instrumentos de ajuste utilizados.

Quadro 4 — Normativas e instrumentos utilizados para estabelecimento de “parcerias” entre os órgãos públicos e o setor privado sem fins lucrativos, OSC, no período pós-Reforma do Estado de 1995, até os dias atuais

Legislação	Descrição da normativa	Mecanismos de ajustes	Caraterísticas
Decreto n. 1.819, de 16 de fevereiro de 1996	Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais, e dá outras providências.	Contrato de repasse entre entes federados.	Normatiza a intermediação de instituições ou agências financeiras oficiais federais como mandatárias da União para transferências de recurso.
Instrução normativa n. 1, de 15 de janeiro de 1997	Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos, e dá outras providências.	Convênios.	Determina regras gerais para operacionalização dos convênios entre parceiros públicos e privados. Norma vigente de 1997 a 2008.
Lei n. 9.532, de 10 de dezembro de 1997	Altera a legislação tributária federal, e dá outras providências.	—	Regulamenta as condições para gozo de imunidade e isenção de imposto de renda pelas OSCs.
Emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998	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.	Contrato de gestão.	Art. 37, parágrafo 8º: Altera a Constituição, dá autonomia gerencial aos órgãos da administração direta e indireta, amplia a possibilidade de parceria por meio de contrato.
Lei federal n. 9.637, de 15 de maio de 1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.	Contrato de gestão.	Institui a qualificação das organizações sociais, que, além de receberem créditos orçamentários específicos, bens e serviços públicos cedidos, devem possuir servidores públicos em seu Conselho de Administração, fazendo com que operem em uma lógica “quase governamental”.
Lei federal n. 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP.	Termo de parceria.	Cria o título de qualificação OSCIP e institui o conceito de fomento ³¹ e execução de interesse público.
Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999	Regulamenta a lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIPs, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências.	Termo de parceria.	Fomento e execução de interesse público.

³¹ Termo de fomento é definido pela lei n. 13.019/2014 como “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros” (BRASIL, 2014a).

Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.	Contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa.	Normatiza as parcerias público-privadas.
Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.	Convênios e contratos de repasse.	Cria o Sistema de Convênios (SICONV). É a plataforma da União para a gerência dos convênios.
Portaria interministerial n. 127, de 29 de maio de 2008	Estabelece normas para execução do disposto no decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.	Convênios e contrato de repasse.	Inaugura o chamamento público como modalidade de licitação.
Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. (Alterada pela lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Regulamentada pelo decreto n. 8.726, de 27 de abril de 2016)	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.	Termo de colaboração, de fomento, acordos de cooperação.	Transferência voluntária de recursos entre a administração pública e as OSCs; regime de mútua cooperação; interesse público; licitação: chamamento público. Utiliza-se: <i>termo de colaboração</i> para consecução de plano de trabalho proposto pela administração pública; e <i>termo de fomento</i> é utilizado quando a parceria é proposta pela OSC. Exclui o instrumento convênio para o estabelecimento de parcerias entre as instituições sem fins lucrativos. Prazo de vigência do termo: 12 meses, podendo ser renovado por mais 12 meses.

Fonte: Elaboração da autora – Legislação brasileira, com apoio em Szazi (2006), Di Pietro (2015), Brasil (2015).

Segundo Di Pietro (2015), a busca pela modernização da administração pública levou os gestores públicos a adotarem os *contratos de gestão* como mecanismo de ajuste entre vários tipos de entidades estatais e não estatais. Usa-se a expressão *contrato de gestão* para designar tanto as parcerias internas (entre os órgãos da própria administração direta) quanto as externas, para formalizar “parcerias” com entidades da administração indireta e entidades do terceiro setor.

Para a celebração de parcerias entre o Estado e as entidades do terceiro setor, é necessário um conjunto de instrumentos de formalização adequado, conforme a modalidade de parceria, tais como: contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração e o termo de fomento. A partir da lei n. 9.637/1998 instituiu-se o *contrato de gestão* como instrumento

adequado para estabelecer as parcerias entre o poder público e as entidades privadas qualificadas como organização social.

Em 23 de março de 1999, é publicada a lei federal n. 9.790, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP. Institui-se e disciplina-se o *termo de parceria* como instrumento de normalização da parceria entre o poder público e a organização. A OSCIP ainda é regulamentada pelo decreto n. 3.100/1999, alterada pelas leis federais n. 10.539/2002 e n. 10.637/2002, portaria n. 361/1999, além de outras leis estaduais e municipais.

Conforme orientação dada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (2016),³²

A qualificação como OSCIP apenas será útil para as entidades que pretendam firmar termo de parceria — previsto na lei n. 9.790/99. Dessa forma, a qualificação como OSCIP deve ser requerida apenas para a finalidade, única e exclusiva, de firmar termo de parceria com o poder público, sendo desnecessário, portanto, que as entidades recorram a tal qualificação para outros fins.

Recentemente aprovada, com o objetivo de ampliar as exigências para o estabelecimento das parcerias, a lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), institui normas gerais para as parcerias voluntárias,³³ envolvendo ou não transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as OSCs, em regime de mútua cooperação, para finalidades de interesse público. A lei institui o *termo de colaboração*, o *termo de fomento* e define as diretrizes para as políticas de parcerias. Altera as leis n. 8.429/1992 e n. 9.790/1999 (DI PIETRO, 2015).

Conforme Di Pietro (2015), o *convênio*, há muito utilizado como instrumento de parceria entre o poder público e o privado, deixa de existir como forma de normalização dessas parcerias e fica restrito apenas aos entes federados, por força do artigo 84 da lei n. 13.019/2014, que define:

Art. 84. Salvo nos casos expressamente previstos, não se aplica às relações de fomento e de colaboração regidas por esta lei o disposto na lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e na legislação referente a convênios, que ficarão restritos a parcerias firmadas entre os entes federados. (BRASIL, 2014a)

³² Informação disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/entidades-sociais/oscip>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

³³ *Transferência voluntária* é conceituada na Lei de Responsabilidade Fiscal como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou se destine ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2014a).

Conforme esse artigo, o *convênio* fica restrito apenas para as parcerias entre os entes federados. Assim, as parcerias celebradas com entidades privadas que se enquadrem no conceito de OSC,³⁴ cunhado pela própria lei n. 13.019/2014, terão obrigatoriamente que ser formalizadas por meio do *termo de colaboração* ou *termo de fomento*, com exceção das parcerias normatizadas pelo *contrato de gestão*, normatização específica para parcerias com entidades privadas qualificadas como organização social.

Termo de colaboração ou *termo de fomento* possuem definições semelhantes, diferenciando-se apenas quanto ao proponente. Conforme o artigo 2º da referida lei, o *termo de colaboração* é um instrumento utilizado quando a parceria é proposta pela administração pública, enquanto o *termo de fomento* é utilizado quando a parceria é proposta pela OSC. Ambos os termos são instrumentos de parceria entre o poder público e a sociedade civil, que têm por finalidade a consecução de atividades de interesse público, em regime de mútua cooperação, e exigem para sua formalização o instrumento denominado chamamento público. Em ambas as definições são respeitados os conceitos de *contrato de gestão* com as organizações da sociedade e os *termos de parceria* com as OSCIPs, ou seja, para realizar a parceria com a OSCIP ou com as organizações da sociedade, deve ser utilizado o chamamento público como modalidade de licitação.

Importante lembrar que as parcerias podem ser realizadas entre a administração direta, administração indireta e as OSC, de acordo com os interessados presentes na relação contratual, bem como os tipos de serviços ou produtos a serem adquiridos pelo poder público, no âmbito da união, dos estados e dos municípios. Assim, a legislação, considerando as especificidades dos contratos, prevê instrumentos de ajuste adequados para tais fins. Conforme registrado anteriormente, na ausência de instrumento adequado para as parcerias com as OSC, os órgãos públicos ficavam vulneráveis, sob o risco de decorrer em irregularidades administrativas no momento de selecionar os instrumentos para formalizar as parcerias. Com a lei n. 13.019/2014, parecem diminuir as fragilidades contratuais, considerando os parceiros, a legislação e os instrumentos mais adequados. O Quadro 5 ilustra melhor essa relação.

³⁴ O conceito de OSC, na lei n. 13.019/2014, é definido como “pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva” (BRASIL, 2014a).

Quadro 5 — Instrumentos de ajustes, concedente³⁵ versus conveniente³⁶ e legislação utilizada para a celebração de parcerias

Instrumentos de ajustes	Relação concedente x Conveniente	Legislação
Convênios	Público direto x Público direto	Lei n. 8.666/1993 e n. 101/2000. Usa-se no que couber a portaria interministerial n. portaria interministerial n. 507/2011
Contrato de gestão	Público direto x Público indireto	Emenda constitucional n. 19/1998 (artigo 37, parágrafo 8º)
	Público direto x Demais órgãos estatais	Inexequível
	Público direto x Instituição privada qualificada como organização social	Lei n. 9.637/1998 (artigos 1º e 5º)
Consórcios públicos	Público direto x Público direto	Lei n. 11.107/2005
Contrato de repasse	Público direto da União x Por meio de instituições financeiras públicas – para estados, Distrito Federal e municípios	Decreto n. 1.819/1996 – mediante convênios, acordos ou ajustes
Termo de parceria	Público direto x OSCIP	Lei n. 9.790/1999
Termo de colaboração	Público direto x OSC	Lei n. 13.019/2014
Termo de fomento	Público direto x OSC	Lei n. 13.019/2014

Fonte: Legislação brasileira, com apoio em Szazi (2006), Di Pietro (2015) e Brasil (2015).

Nota: Público direto refere-se a órgãos do poder público, e público indireto refere-se a autarquias e fundações públicas.

³⁵ Concedente é o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio (PORTARIA INTER 507/2011).

³⁶ Conveniente é o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio (PORTARIA INTER 507/2011).

Para estabelecer um vínculo contratual, cada lei cria e regula por meio de um instrumento de ajuste adequado a relação entre o conveniente e o concedente, para formalizar o pacto. Por exemplo, para que um órgão público direto possa estabelecer um vínculo contratual com outro órgão público direto, no caso de consórcios públicos, utiliza-se a lei n. 11.105/2005. Se, no entanto, for um vínculo de interesse mútuo entre dois entes para executar um programa e/ou um projeto, utiliza-se o convênio. Como se pode notar, o termo de convênio utilizado para formalizar vínculo entre as OSCs e o poder público está irregular, conforme observado no Quadro 5.

É nesse sentido que o MROSC, entre outros objetivos, após vinte anos, propõe pôr fim a tais desafios vivenciados pelos governantes pós-processo de descentralização administrativa apresentado no Plano Diretor de 1995, como a ausência de formas de licitação, controle dos recursos transferidos à sociedade civil/terceiro setor, entre outros problemas identificados pelos tribunais de contas (ORZIL; AMORIM; SIMÕES, 2014).

Nesse intento, a referida lei, na seção VIII, artigo 23, estabelece o chamamento público como modalidade de licitação e passa a ser obrigatório em todas as esferas do governo como procedimento adequado para a seleção da entidade com a qual a administração pretende fazer parceria. E assim se encerra um problema histórico, do ponto de vista jurídico, quanto aos Princípios da Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMP), previstos no artigo 37 da CF/1988.

A lei institui o acompanhamento e o controle da aplicação dos recursos, previstos na seção III “da Transparência e do controle”, em seus artigos 10, 11 e 12, e prevê um conjunto de obrigatoriedades tanto para a administração pública quanto para as OSCs, com a finalidade de garantir a transparência para um efetivo controle social. Conforme artigos 10 e 12, alterados pela lei n. 13.204/2015, a lei n. 13.019/2014 prevê que a administração pública:

deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento e [...] divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria. (BRASIL, 2014a)

No que diz respeito às OSCs, com base no artigo 11, parágrafo único, incisos I a VI, também como para o poder público, a referida lei determina que as parceiras “[...] deverão divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública” (BRASIL, 2014a).

Conforme os incisos I a IV, a lei determina que devem constar na divulgação no mínimo:

- I – data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;
- II – nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ – da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB;
- III – descrição do objeto da parceria;
- ~~IV – valor total da parceria e valores liberados;~~
- IV – valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; (Redação dada pela lei n. 13.204, de 2015)
- V – situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.
- VI – quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. (BRASIL, 2014a)

É fato que mal a lei foi promulgada e já sofreu alteração. O inciso IV obrigava a instituição a divulgar o valor total da parceria e os valores liberados. A nova redação alterou incluindo “quando for o caso”. A transparência que se esperava pode se diluir à medida que a legislação vai sendo alterada para atender a determinados interesses.

A partir da regulamentação da lei n. 13.019/2014 pela portaria interministerial n. 424/2016, várias alterações no procedimento para a celebração de “parcerias” com OSCs deveriam ser adotadas, objetivando aprimorar as relações contratuais entre o poder público e as OSCs. Para melhor entendimento dessas mudanças, o Quadro 6 apresenta elementos importantes para estabelecer a comparação entre como eram feitas as parcerias com as OSC e como ficam a partir da referida lei.

Quadro 6 — Principais alterações no procedimento para celebração de parcerias entre órgãos públicos e OSCs, a partir da MROSC/2014

Antes MROSC	Após MROSC
Principal instrumento de ajuste: convênio.	Instrumento de ajuste: termo de fomento e termo de colaboração.
Isento de licitação/ livre a indicação pelo agente público.	Instituiu-se o chamamento público, com previsão de inexigibilidade.
	Cria comissão de acompanhamento das parcerias.
Não havia.	Institui-se o procedimento de manifestação de interesse social.
Não havia.	Art. 23: Critérios e indicadores padronizados para a seleção das OSCs: - I- objetos; - II- metas; - III- métodos; - IV- custos; - V- plano de trabalho; - VI- indicadores quantitativos e qualitativos de avaliação de resultados.
Despesas possíveis: custeio e capital, sendo proibido despesas com recursos humanos, encargos sociais e despesas indiretas.	Estendem-se as despesas com recursos humanos, encargos sociais e até mesmo as despesas indiretas, que antes não eram aceitas pela natureza dos convênios.
Contrapartida financeira e de bens e serviços	Não exige mais a contrapartida financeira e é facultativa a contrapartida de bens e serviços.

Fonte: Legislação brasileira.

Elaboração da autora.

Conforme o Quadro 6, verifica-se que o MROSC, lei n. 13.019/2014, regulamentou a formalização dos contratos com as entidades sem fins lucrativos, com maior definição dos processos, como o chamamento público, a licitação, a padronização dos critérios de seleção e o instrumento de ajuste: termo de colaboração ou fomento. Observa-se que a lei ampliou a ação das instituições permitindo as despesas com recursos humanos, encargos sociais e despesas indiretas, não aceitas nos contratos de convênios.

Outra mudança significativa é a não exigência da contrapartida financeira e de bens e serviços. No termo de convênio, a entidade precisa comprovar que possui recurso financeiro e bens e serviços para executar o termo. Já com a nova lei não há mais exigência de contrapartida financeira e faculta a de bens e serviços.

É possível concluir que o MROSC, a lei n. 13.019/2014, aproxima do âmbito legal as várias tentativas do Estado, desde o PDRAE/1995, no intuito de aperfeiçoar os mecanismos políticos-normativos para a consolidação das “parcerias” com o setor privado sem fins lucrativos/terceiro setor para a oferta de serviços sociais no Estado brasileiro. O MROSC evidencia a concreta regularização da distinção das “parcerias” entre os órgãos da administração direta e indireta e as parcerias entre os órgãos da administração e as OSCs. Ao limitar, em seu artigo 84, a utilização do convênio apenas para órgãos da administração pública e estabelecer o chamamento público para todas as demais parcerias com as OSCs, aparentemente O MROSC encerra as fragilidades decorrentes da utilização da modalidade convênio usada pelos gestores públicos para normatizar as parcerias históricas com as organizações da sociedade civil, anteriormente de cunho caritativo, filantrópico e confessional.

Ademais, no conjunto da obra, o que se verifica é que paulatinamente os mecanismos político-normativos foram sendo aperfeiçoados e ampliados com o intuito de instrumentalizar gestores públicos e OSCs para regular de modo mais específico as relações contratuais com o setor privado para a oferta da educação infantil, consolidando a política de “privatização” na educação brasileira, especificamente pelo viés das OSCs e também das organizações sociais, o que caracteriza a “privatização às avessas”.

2 AS INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CAMPINAS: “PASSADO”, PRESENTE E PERSPECTIVAS

Este capítulo apresentou e analisou a participação das instituições sem fins lucrativos no atendimento da educação infantil no município de Campinas. Para tanto, mapeou-se as instituições em atuação no sistema no período de 2007 a 2016, e analisou-se as transformações ocorridas historicamente nesse setor, bem como as formas de atendimento e aspectos do financiamento, alinhavadas às transformações pelas quais vivenciou a educação e a sociedade brasileira.

Ademais, resgatou o atendimento da educação infantil realizado historicamente na cidade de Campinas, com base no entendimento amplo de educação, conforme Kuhlmann Jr. (1998) e Paro (2011), que concebem a educação não só no campo do conhecimento, mas essencialmente no campo da cultura (crenças, valores, tecnologias).

Embora os atendimentos realizados pelas instituições sem fins lucrativos apareçam somente como cuidado e proteção, reconhecidos apenas como caritativas e assistenciais em grande parte de nossa história, reconhece-se seu caráter educacional. Entende-se, com base nos autores, não ser possível desvincular o caráter educacional presente nesses atendimentos, seja pelas crenças, valores, rituais ou até mesmo pelas regras de convivência instituídas nas rotinas.

Por essa perspectiva, a pesquisa faz também uma digressão temporal com o intuito de trazer para a análise dos dados alguns elementos históricos da constituição dos atendimentos no município de Campinas para essa faixa etária, realizados por meio das instituições privadas sem fins lucrativos que participam da construção da sociedade e da educação infantil tal como se apresenta.

2.1 As instituições sem fins lucrativos na oferta da educação infantil em campinas, vinculadas/conveniadas à SME no período de 2007 a 2016: alguns apontamentos históricos

Conforme pesquisa realizada, verifica-se que a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Campinas conta com 46 entidades sem fins lucrativos, e suas filiais vinculadas/conveniadas, para oferta da educação infantil no período de 2007 a 2016. Os vínculos entre governo e instituição são formalizados via *termo de convênio* ou *contrato de gestão*, por meio de legislação específica.

Para facilitar a apresentação e análise dos dados, as entidades foram organizadas em 5 etapas/blocos, conforme apresentado na introdução desse trabalho. Embora a LDB, art. 20, classifique as instituições em filantrópicas, comunitárias e confessionais, foi possível observar ao longo da pesquisa que, para além dessa classificação, as instituições sem fins lucrativos em atuação na educação infantil vinculadas/conveniadas com a SME possuem perfis e características diferenciadas entre si, a depender do contexto histórico e político em que surgiram e as concepções que assumiram/assumem nesse contexto da pesquisa. Para auxiliar a análise, a autora reclassificou as instituições em históricas, tradicionais e contemporâneas.

As **Históricas** são definidas como entidades filantrópicas caritativas, fundadas basicamente por instituições religiosas como forma de combater a miséria social. Surgiram numa concepção assistencial como responsáveis pela questão social emergida da relação capitalista dos “sem direitos”; possuem dependência própria e geralmente são administradas por membros religiosos; e contam o apoio Estado, mas também possuem meios de se auto financiarem.

As **tradicionais**, embora possuam dependências físicas próprias como as históricas, normalmente estão localizadas nas regiões mais distantes do centro, e têm como característica básica a participação da comunidade local e o desejo de “construir” uma sociedade melhor. Embora reconheçam a necessidade de “ter direito a ter direitos”, mantêm a prática assistencial das históricas e possuem características bastantes semelhantes às “comunitárias”, que emergiram nas décadas de 1970 e 1980. Necessitam fundamentalmente de recursos do Estado para seu funcionamento.

As **contemporâneas** têm sua origem no início desse século, na emergência das alterações normativas, resultado das políticas de transferência das atividades sociais do Estado para o chamado “terceiro setor”. São destituídas de dependência física para sua atuação, pois atuam em dependências públicas, necessitando apenas de um endereço para a sua formalização. Essas instituições podem surgir das conveniadas históricas ou tradicionais, normalmente como filiais, ou mesmo criadas exclusivamente para gerir unidades públicas, como as OS, com grande capacidade de ampliação. Geralmente, possuem um escritório para gerir os negócios, em uma clara relação mercantil, e tem o Estado como seu financiador.

A partir dessas concepções assumidas serão analisadas as instituições sem fins lucrativos que participam no atendimento da educação infantil em Campinas, no período de 2007 a 2016.

2.2 A institucionalização da criança pequena no Brasil e em Campinas

O atendimento à criança pequena no Brasil nasce exclusivamente nos braços da filantropia caritativa religiosa, primeiramente por meio da Roda dos Expostos, conforme Marcílio (1998). A Roda dos Expostos³⁷ das Santas Casas de Misericórdia foi durante mais de dois séculos no Brasil a única opção de atendimento institucionalizado à criança pequena, feita pelas instituições caritativas religiosas como uma forma de combater o infanticídio, exceto em Campinas (NEGRÃO, 2002; LAPA, 2008).

A Santa Casa da Misericórdia de Campinas foi fundada em 15 de agosto de 1876 sem a Roda dos Expostos, condição da irmandade³⁸ para assumir o projeto de implantação – talvez pelo fato de as rodas já sofrerem fortes críticas dos liberais e republicanos quanto à forma de atendimento caritativo e, conseqüentemente, de seus resultados. Parte da elite não via na existência da Roda dos Expostos algo que pudesse trazer benefícios políticos; ademais, a ideia tampouco se alinhava aos novos princípios republicanos, que passam a entender a caridade filantrópica como uma questão pública que deve ser assegurada pela solidariedade social da sociedade civil em “parceria” com o poder público local (LAPA, 2008).

Para Negrão (2002), a recusa para instituir esse formato de atendimento estava alicerçada nos problemas de ordem moral, política e social que a Roda dos Expostos explicitava. Segundo a autora, no imaginário da elite hegemônica burguesa campineira, manter a Roda dos Expostos na cidade representava a exposição de sua mancha social, fato não aceitável por famílias de estirpe, cuja moral e bons costumes deveriam ser preservados.

Convinha para a elite burguesa campineira continuar levando a criança enjeitada/abandonada de Campinas para a Roda dos Expostos da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, como já se fazia. Assim, poderia manter-se distante da sociedade local a problemática social que a roda representava. (NEGRÃO, 2002).

³⁷ A Roda dos Expostos, primeira política de institucionalização da criança pequena no Brasil, foi estabelecida em 1726 pela atuação das Santas Casas de Misericórdia com o propósito de recolher crianças enjeitadas e abandonadas. A Roda dos Expostos vigorou no ocidente entre os séculos XIII e XIX como uma forma de assistência infantil com o objetivo de erradicar o infanticídio. Por meio de uma roda que girava, anexa ao prédio das Santas Casas, a criança poderia ser deixada e acolhida sem a identificação dos responsáveis. No Brasil, a Santa Casa da Misericórdia chega primeiramente à capitania de São Vicente, em 1453, e depois se espalha por várias capitais. A Santa Casa de São Paulo permanece em atividade com a Roda dos Expostos até 1951, mesmo após sua proibição pelo Código de Menores de 1927 (NEGRÃO, 2002).

³⁸ A organização em “irmandades”, um fenômeno surgido na Idade Média, trata-se de um processo de inclusão de leigos na ação da assistência, conhecido como laicização da assistência. A partir de meados do século XIX e início do século XX, “a filantropia e a caridade compartilhavam o mesmo objetivo: unir as relações pessoais com as famílias populares, tendo como fim explicitado o controle social” (MARCÍLIO, 1998, p. 75).

A partir da última metade do século XIX, segundo Lapa (2008, p. 143), influenciada pela cultura europeia advinda do convívio com os imigrantes, “a elite urbana campineira vive um momento de grande efervescência cultural, social e recreativa na área da música, canto, teatro, dança, literatura, artes plásticas, ensino” e organização social, promovidos pela iniciativa privada. O autor relata a existência de cerca de 70 associações organizadas em “sociedades”, contemplando os diferentes perfis políticos, artísticos e de lazer que influenciaram o novo século. Acrescentam-se ainda a esse amplo quadro associativo as irmandades religiosas, cerca de quinze grupos, entre elas a Irmandade do Santíssimo Sacramento, a Irmandade de São Benedito, a Sociedade Particular de Nossa Senhora das Dores (1985), que se congregavam por meio de rituais religiosos, reuniões periódicas e estendiam suas atividades ao mutualismo, ao lazer e também à recreação (LAPA, 2008).

O município de Campinas aproxima-se do novo século com um movimento de grande expansão econômica e cultural, estimulado pela produção de café,³⁹ pela chegada dos imigrantes europeus,⁴⁰ mas também com sérios problemas decorrentes do fim da escravidão e dos sucessivos surtos de febre amarela (LAPA, 2008).

Embora a Santa Casa de Misericórdia não adote a Roda dos Expostos, oferta atendimento às meninas “desvalidas” em regime externato e internato. Conforme Ramos (2010), em 15 de agosto de 1890 a Santa Casa inaugurou em Campinas as dependências do Asilo de Meninas – antigo Asilo de Órfãs, com apoio das irmãs religiosas de São José: “a instituição fora construída para abrigar 90 meninas órfãs pela epidemia da febre amarela, ocorrida em 1889” (RAMOS, 2011, p. 8).

Nesse período, a preocupação com a criança era problema basicamente da iniciativa privada, que, organizada em instituições privadas, buscava soluções práticas para as situações que se apresentavam, geralmente contando com o apoio da Igreja e da Câmara Municipal. Inicialmente, enfrentava-se a questão da febre amarela com construções de asilos e orfanatos, e em seguida buscava-se saídas para os problemas decorrentes da urbanização e início da industrialização.

³⁹ Em 1875, Campinas respondia pela maior parcela da produção nacional. As estradas de ferro Companhia Paulista de Vias Férreas e Fluviais e a Companhia Mogiana, bem como a introdução da máquina de beneficiamento do café, geraram condições para que o município fosse elevado à posição de polo regional (BADARÓ, 1996, p. 25).

⁴⁰ Segundo Badaró (1996, p. 26), a imigração foi iniciada em 1852 pela Colônia alemã, posteriormente pelas colônias belgas, suíças, tirolezas, francesas e pelas italianas, na década de 1870. O convívio dessa população proporcionou ao município grande riqueza social e cultural. Importante registrar, com Lapa (2008), que cita Gabriel (1995), que as formas associativas dos imigrantes “trazem inerentes a si, quase sempre, uma atitude discriminatória, pois excluem os que não podiam pagar, o que ocorria tanto entre os estrangeiros quanto entre os brasileiros”.

2.3 As instituições privadas sem fins lucrativos vinculadas/conveniadas à SME, em atuação na oferta de educação infantil de Campinas, de 2007 a 2016, com data de fundação no período de 1890 a 1939

Em 1912, nasce a ideia da construção da primeira creche na cidade de Campinas com o lavramento testamentário do benemérito Bento Quirino dos Santos, com a doação de cinquenta cruzeiros para sua construção. Em 1914, o bispo Dom Nery, com um grupo de senhoras católicas, funda a Sociedade Feminina de Assistência à Infância com a finalidade de gerir a creche Bento Quirino (IBGE, 1952).

Os trabalhos foram iniciados em uma dependência provisória e, em 2 de fevereiro de 1916, é inaugurada em Campinas a Creche Bento Quirino.

A fundação de uma casa destinada a prestar assistência gratuita às criancinhas, cujas mães se viam obrigadas a passar o dia fora de casa no trabalho, era de grande necessidade em Campinas, cidade do acentuado progresso e onde o número de fábricas, em sua maioria pequenas indústrias, cresciam continuamente. (IBGE, 1952, p. 488)

O prédio fora construído especialmente para a instituição em um terreno doado pela Câmara Municipal, com recursos deixados por Bento Quirino e donativos do major Antônio Correa de Lemos (IBGE, 1952, p. 488).

Imagem 1 — Creche Bento Quirino



Fonte: Google Maps. [Creche Bento Quirino]. Disponível em: <www.crechebentoquirino.org.br>. Campinas, 2016,

O atendimento era realizado pelas religiosas franciscanas do Coração de Maria, que, além de atender crianças também ministravam às mães, mensalmente, conselhos e ensinamentos de higiene, puericultura, instrução moral e religiosa (IBGE, 1952, p. 490). Segundo Nascimento *et al.* (1999), a instituição era administrada pela Sociedade Feminina de Assistência à Infância e subvencionada pelo Estado.

A creche Bento Quirino inicia o atendimento da infância, voltada a atividades de assistência maternal, atendendo em média 50 a 60 crianças diariamente. Segundo notícia publicada no jornal Correio Popular (2013), sob o ideário da benevolência e da assistência aos cidadãos desvalidos e incapazes, a creche desenvolve outros programas e mantém as atividades de orfanato.

Nos primeiros anos, entre outras atividades próprias de um orfanato, a Creche Bento Quirino instituiu o programa Gota de Leite, um banco de leite materno para as crianças na falta do leite materno. Até 1947, a instituição funcionou como orfanato, onde viviam em média 30 crianças, que só deixavam a creche quando completavam 18 anos. (CORREIO POPULAR, 2013)

As atividades em regime de orfanato eram desenvolvidas em um prédio anexo à creche, fundado em 1921, funcionando como Asilo de Órfãos — Orfanato São Francisco —, por obra do Bispo D. Francisco de Campos Barreto. Também administrado pela União feminina de Assistência, o atendimento em regime de orfanato mantém-se contíguo à creche até 1947 (IBGE, 1952).

Quanto ao tipo de atendimento e faixa etária ofertada por esse segmento, Rosemberg (1999, p. 12), que cita Civelletti (1991), esclarece que “a creche nasce no início do século como um espaço ‘de beneficência’ que tem por fim receber, todos os dias úteis e durante as horas de trabalho, as crianças de dois anos para baixo, cujas mães são pobres, de boa conduta e trabalham fora do domicílio”. Contudo, com base nos dados obtidos na pesquisa, observa-se que historicamente a creche Bento Quirino só atende à faixa etária acima de 2 anos.

Ao longo do tempo, a creche passa por algumas mudanças sem perder as características iniciais. Em 1983, as Irmãs Franciscanas do Coração de Maria — fundadoras do trabalho da creche Bento Quirino — deixam a direção interna da creche. A instituição passa por completa reestruturação administrativa e pedagógica com apoio da Federação das Entidades Assistenciais (FEAC).⁴¹ Em meados da década, o governo de São Paulo implantou um projeto

⁴¹ Para mais informações sobre a federação, ver neste capítulo, mais adiante. A instituição Bento Quirino, considerada a primeira creche privada assistencial de Campinas, participou da história da cidade, sempre voltada para o atendimento da criança carente, conveniada com o município. Foi uma das primeiras instituições assistenciais privadas sem fins lucrativos a estabelecer parceria com a FEAC.

denominado “Crecheplan”,⁴² apontando para um novo modelo de creche, “mais próximo do que seria depois consolidado com o ECA” (MARTINS, 2005, p. 159).

Mesmo com as mudanças ocorridas no percurso de mais de um século, a creche mantém na atualidade seu perfil de origem. Conforme relato publicado no jornal *Correio Popular*, observa-se que pouca coisa mudou de lá para cá no atendimento da criança carente no município de Campinas: “Passado quase um século daquela situação penosa que impulsionou a construção da creche, a entidade não só sobreviveu como *dá conta hoje de educar e alimentar cerca de 400 crianças, de 2 a 11 anos*” (CORREIO POPULAR, 2013, grifos da autora).

Outras importantes instituições caritativas filantrópicas de cunho religioso surgem nessa fase histórica com o objetivo de enfrentar a questão social da infância desvalida, vista como problema de ordem privada, dependente da caridade da elite religiosa, geralmente subvencionada pela Câmara Municipal.

Nesse contexto, além da Sociedade Feminina de Assistência à Infância, são criadas também as instituições Associação das Franciscanas Missionárias do Coração Imaculado de Maria da Escola de Educação Infantil Lar Sagrada Família, a Associação do Pão dos Pobres de Santo Antônio, a Obra Social Dom Bosco, o Instituto D. Neri e o Instituto Popular Humberto de Campos, que permanecem vinculadas a PMC até os dias atuais (2016).

⁴² Crecheplan é uma ONG que atua no segmento formação de professores, aproximadamente desde 1987. **Folha de São Paulo**, Cotidiano, São Paulo, segunda-feira, 7 ago. 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0708200013.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

Quadro 7 — Instituições sem fins lucrativos em atuação na educação e infantil, no período de 2007 a 2016, fundadas entre 1890-1940, em Campinas/SP

n.	Instituição	Fundação	Termo de ajuste	Natureza jurídica, social, orientação religiosa, certificações e parcerias	Atividade econômica primária	Atividade econômica secundária
1	Sociedade Feminina de Assistência à Infância: I- Creche Bento Quirino II- Creche Jorge R. Kanawaty	2/2/1914	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Católica	Educação infantil (pré-escola)	Recreação e lazer não especificados Assistência social sem alojamento
2	Associação do Pão dos Pobres de Santo Antônio	1907	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Católica FEAC	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	Educação infantil (creche) Educação infantil (pré-escola)
3	Associação das Franciscanas Missionárias do Coração Imaculado de Maria – Escola de Educação Infantil Lar Sagrada Família	21/4/1905	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Católica CEBAS	Ensino fundamental	Educação infantil (pré-escola) Educação infantil (creche) Ensino médio Assistência social sem alojamento

4	Obra Social São João Bosco I- Creche Dom Bosquinho Gestão privada nas unidades: II - CEI “Nave-Mãe” Prof. Darcy Ribeiro III- CEI “Nave-Mãe” Gleba B. Prefeito Francisco Amaral	1909	Termo de convênio e Contrato de gestão	Associação Privada Filantrópica CEBAS	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	Educação infantil (pré-escola) Educação infantil (creche) Ensino fundamental
5	Associação de Assistência e Proteção aos Menores – Instituto Dom Nery (depois se tornou Instituto Dom Nery)	29/1/1933	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Católica CEBAS	Educação infantil (pré-escola)	
6	Centro Espírita Allan Kardec – Instituto Popular Humberto de Campos	1938	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Espírita	Assistência social sem alojamento	Educação infantil (pré-escola)

Fonte: Rossetto (2006); PMC (2016); FNDE (2016); Receita Federal (2016).

As instituições criadas no período são predominantemente de orientação religiosa católica. A única exceção trata-se do Instituto Popular Humberto de Campos, que segue a orientação espírita. São também na sua totalidade classificadas como filantrópicas.⁴³ Como foram criadas no início do século, estão localizadas na região central da cidade e acompanharam, de certa forma, todo o desenvolvimento do município.

Quanto à natureza jurídica, observou-se a mesma situação. Todas as associações desse período possuem sua natureza jurídica classificada como associação privada, nomenclatura criada a partir de 2009 para a classificação das associações sem fins lucrativos, que se enquadram no código 399-9, no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal. Observou-se ainda que algumas instituições tiveram seu CNPJ alterado recentemente, provavelmente para se adequarem às novas normativas e/ou por exigência dos contratos públicos.

Ao analisar a descrição da atividade econômica das instituições, verificou-se que todas as instituições sem fins lucrativos estão credenciadas para exercer atividades de educação infantil, exceto a Instituição Sociedade Feminina de Assistência à Infância. Na CNAE principal consta apenas educação infantil — pré-escola —, e nas atividades secundárias, atividades próprias da assistência social.

Chamou atenção o fato de essa instituição ser a primeira creche privada assistencial de Campinas e não possuir em sua atividade econômica a atividade “Creche”. Outro aspecto que causou estranhamento é o fato de a Instituição Sociedade Feminina de Assistência à Infância ser conveniada com a SME há longa data, ofertando atividade educacional no segmento creche, sem a habilitação prevista.

Conforme metodologia proposta, foram selecionadas duas entidades de maior amplitude nesse período: a Sociedade Feminina de Assistência à Infância e a Obra Social São João Bosco (OSSJB). O período de matrícula analisado será considerado a partir de 2010 por ser o período em que se inicia a separação das matrículas das unidades conveniadas da rede privada, constituindo-se como “rede conveniada”, conforme SEADE. Não foi possível dados

⁴³ Como feito por Franco (2015, p. 73), para análise das características das instituições, classificadas em comunitárias, confessionais ou filantrópicas, serão utilizados os parâmetros oferecidos pelo Ministério da Educação (MEC), conforme documento apresentado no *site*: <ftp://ftp.fnede.gov.br/web/fundeb/entidades_conveniadas.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2016. **Instituições comunitárias** são aquelas instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; **Instituições confessionais** são aquelas instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideologia específicas; **Instituições filantrópicas** são pessoas jurídicas de direito privado que não possuem finalidade lucrativa e promovem assistência educacional à sociedade carente.

de matrícula de períodos anteriores ofertados pelas conveniadas.

Sociedade Feminina de Assistência à Infância

A Sociedade Feminina de Assistência à Infância é uma instituição de direito privado, natureza jurídica classificada como associação privada, filantrópica. A instituição apresenta os seguintes dados:

- Inscrita no CNPJ 46.044.228/0001-84
- Unidade matriz com sede localizada na Rua Conego Cipião, 802, Centro, Campinas/SP
- Região leste

A instituição matriz tem como filial a unidade II:

- Creche Jorge R. Kanawaty, criada em 1996, também de dependência privada
- Inscrita no CNPJ 46.044.228/0002-65
- Localizada na Rua Eldorado, 156, Jardim Itatinga, Campinas/SP
- Região sudoeste

Ambas as unidades conveniadas com a SME ofertam atendimento da etapa educação infantil, segmento creche e pré-escola, em período integral, na faixa etária de 2 a 5 anos, conforme Tabela 1.

Tabela 1 — Número de atendimentos creche e pré-escola na Associação Feminina de Assistência à Infância (2010-2016)

Unidades Conveniadas	Educação Infantil	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche Bento Quirino	Creche	28	64	54	57	69	99	83
	Pré-escola	71	107	131	130	117	107	133
	Subtotal	99	171	185	187	186	206	216
Creche Jorge R. Kanawaty	Creche	7	14	15	8	18	30	20
	Pré	37	43	45	52	42	58	109
	Subtotal	43	57	70	60	61	88	129
Total		142	228	255	247	247	294	345

Fonte: Censo escolar/INEP (2016).

Observa-se que a instituição está em pleno crescimento desde 2010. Obteve um crescimento acentuado no ano de 2011 de aproximadamente 60%. Depois manteve um ritmo de crescimento com novos picos em 2015 e 2016. Considerando o total geral, as duas entidades tiveram um crescimento de aproximadamente 143% no período. Dessa forma, é possível concluir que a instituição está em pleno crescimento no atendimento dessa etapa da educação básica. Cabe lembrar que a instituição não atende crianças da faixa etária do berçário, fase com grande demanda na região leste.

Para prover, a instituição conta com convênio com a SME e recursos do FMDCA: 1% e 6% do IR. Doações de pessoas físicas, empresas privadas e associados, parceria com Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC). Conta ainda com os seguintes parceiros: 3M, Boch, Kroton, EMS, Tivit, Motorola, Associated Spring, Miracema Nuodex, Posto Ipiranga.

A instituição tem como perspectiva elevar a geração própria de receitas por intermédio de eventos, restauração do prédio tombado pelo CONDEPACC e incentivar parceiros que apoiam a causa (Creche Bento Quirino, 2016).⁴⁴

⁴⁴ Dados do *site* oficial da instituição: <www.crechebentoquirino.org.br>.

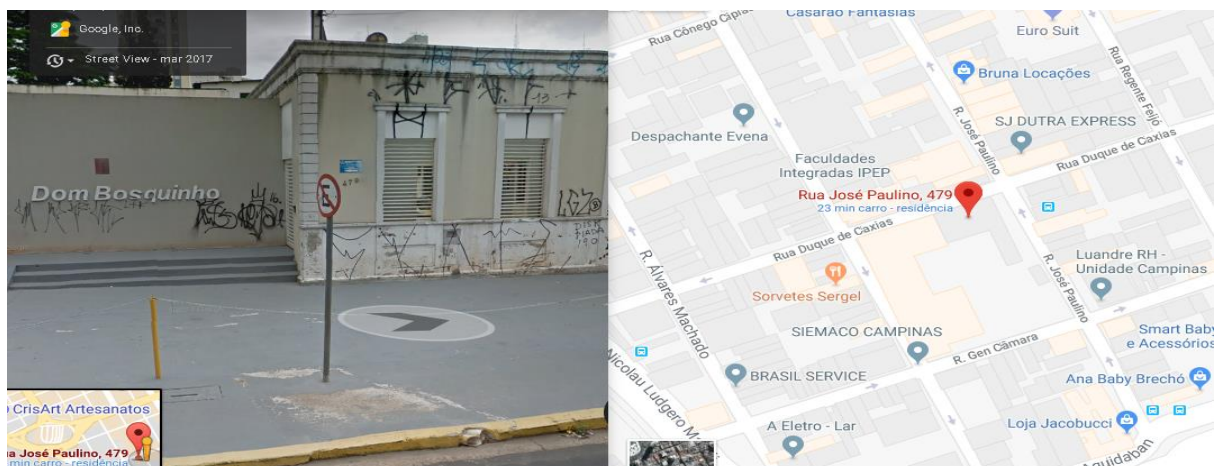
Obra Social São João Bosco – Creche Dom Bosquinho

A Obra Social São João Bosco é uma associação privada sem fins lucrativos, filantrópica e apresenta os seguintes dados:

- Inscrita no CNPJ n. 46.046.389/0001-07
- Sede localizada na Rua José Paulino, n. 479, Centro, Campinas/SP
- Região leste

A instituição matriz tem ainda duas unidades filiais que atuam com a gestão privada de unidades públicas do município, são elas: CEI “Nave Mãe” Prof. Darcy Ribeiro e CEI Gleba B Francisco Amaral.

Imagem 2 — Creche Dom Bosquinho



Fonte: Google Maps. [Obra Social São João Bosco]. Disponível em: <goo.gl/iaX9Jc>. Campinas, 2016,

Foi fundada em 20 de março de 1909 e dirigida historicamente pelos salesianos. Com a denominação Externato São João, permaneceu até 1993 como escola privada. A partir dessa data a instituição muda o perfil do trabalho e passa a atuar com “as crianças e adolescentes que, desamparados e expostos a constrangimentos físicos e morais, perambulavam pelo centro da cidade de Campinas” (OSSBJ CAMPINAS, 2016).

Em março de 2004, a instituição altera a razão social passando a denominar-se Obra Social São João Bosco (OSSJB). Em 2008, inaugura o CEI Dom Bosquinho, em dependência própria, localizado no centro de Campinas. No mesmo ano assume a gestão privada da unidade de educação infantil municipal Nave-Mãe Darcy Ribeiro, localizada no Conjunto Habitacional

Vida Nova, região sudeste da cidade. Em 2015 assume também a gestão privada da Nave-Mãe Prefeito Francisco Amaral.

O CEI Dom Bosquinho, em regime de conveniamento com a SME, atende crianças de 3 anos completos a 5 anos e 11 meses, em período integral, conforme Tabela 2:

Tabela 2 — Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola no CEI Dom Bosquinho (2010-2016)

Unidades Conveniadas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche	15	21	24	15	17	11	30
Pré-escola	71	67	66	76	73	79	61
Total	86	88	90	91	90	90	91

Fonte: Censo escolar INEP (2016).

Observando a Tabela 2, pode-se notar que a instituição mantém uma média de 90 atendimentos, sendo 20 crianças no segmento creche e 70 no segmento pré-escola, em média. Conforme dados do *site* da instituição, ela só atende crianças acima de 3 anos, faixa etária de menor demanda no município. A maior demanda está localizada na faixa etária creche, segmento berçário.

Quanto ao atendimento pedagógico, a instituição declara que o trabalho com a educação infantil é voltado para a formação de valores que pretendem interferir nos rumos da educação da criança a partir de um sistema preventivo, visando (a sociedade) colher bons frutos.

O trabalho educativo realizado no CEI Dombosquinho é fundamentado na Pedagogia Salesiana e agrega também as diferentes áreas de conhecimento para que as crianças construam seus saberes. O raciocínio lógico, o letramento, a natureza e a sociedade, as artes visuais, a música e o movimento se entrelaçam para o seu desenvolvimento global. Para que haja a construção da aprendizagem e o desenvolvimento integral da criança (cognitivo, social, cultural e emocional), é realizada uma mescla entre os métodos construtivista, sociointeracionista e Sistema Preventivo (Pedagogia da Presença).

O trabalho na Educação Infantil veio complementar a ação educativa que já se realizava com crianças, adolescentes e jovens a partir dos seis anos de idade, mostrando que educando para os valores desde a mais tenra idade colhem-se muitos bons frutos por toda a vida! (OSSJB CAMPINAS, 2016)

Conforme dados do *site* oficial da instituição, a instituição mantém a proposta pedagógica do CEI Bosquinho nas duas unidades da PMC, que atuam como gestão privada, e está convencida de que “A Pedagogia de Dom Bosco aliada ao compromisso com o futuro dos

educandos promove uma educação de qualidade, fundamentada nos valores que permitirão o desenvolvimento de cidadãos honestos e participativos” (OSSJB CAMPINAS, 2016).

São parceiros da instituição a Inspetoria Salesiana de São Paulo, que destina e dá assessoria jurídica, pedagógica, administrativa e estratégica; o Liceu Nossa Senhora Auxiliadora e a Escola Salesiana São José e UNISAL — *campus* São José — mantêm convênio com a OSSJB, colaborando nas campanhas e remetendo recursos levantados; a paróquia Dom Bosco prepara bons voluntários que atuam com destaque nas atividades da obra, oferecendo parcela de sua vida no trabalho, direto ou indireto, na realização dos programas e projetos da OSSJB; a SME atua no financiamento da conveniada Dom Bosquinho e no financiamento dos atendimentos da educação Infantil das unidades municipais, na modalidade gestão privada e no oferecimento, via convênio, de parte da alimentação dos educandos, transporte, bem como, na conservação e bom funcionamento do Centro de Educação Infantil Dom Bosquinho e dos CEI Nave-Mãe Darcy Ribeiro e CEI Nave-Mãe Prefeito Francisco Amaral. São também parceiros o ISA/CEASA, o Clube Andorinhas e o Clube dos Servidores Públicos de Campinas, Rádio Educativa, Sucão Shopping Prado, Restaurante Rosário, Droga Exxa e Estrela Comércios (OSSBJ CAMPINAS, 2016).⁴⁵

2.4 As instituições privadas sem fins lucrativos em atuação na educação infantil no período de 2007 a 2016, fundadas no período de 1940 a 1969

No período de 1940 a 1969 foram criadas em Campinas 8 entidades assistenciais sem fins lucrativos que ofertam atendimento na educação infantil no período de 2007 a 2016, vinculadas à SME, em regime de conveniamento. Entre elas, duas unidades possuem filiais, perfazendo 10 unidades em atendimento.

O Quadro 8 apresenta as principais instituições criadas no período, as quais executam atividades assistenciais e socioeducacionais até os dias atuais.

⁴⁵ Disponível em: <<http://ossjb.org.br/index.php/dombosquinho>>. Acesso em: 31 dez. 2016.

Quadro 8 —Entidades privadas sem fins lucrativos, em atuação na educação infantil de 2007-2016, em Campinas fundadas no período de 1940 a 1969

	Instituição	Fundação	Termo de ajuste	Natureza jurídica, natureza social, orientação religiosa, certificações e parcerias	Atividade econômica principal	Atividade econômica secundária
1	Casa da Criança de Sousas	1956	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica FEAC	Educação infantil (creche)	
2	Centro Promocional Nossa Senhora da Visitação	1959	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Católica CEBAS FEAC	Educação infantil (pré-escola)	Serviços de assistência social sem alojamento Educação infantil (creche) Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte
3	Casa dos Menores de Campinas	1959	Contrato de gestão	Associação privada Filantrópica	Atividades de assistência social prestadas em residências coletivas	Condomínios residenciais para idosos e deficientes físicos. Atividades de assistência psicossocial e à saúde, a portadores de distúrbios psíquicos e dependência química
4	⁴⁶ Lar Escola Jesus de Nazaré	1960	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica FEAC	Educação infantil (creche)	Educação infantil (creche)
5	Associação Franciscana de Assistência Social do Coração de Maria	1960 2005	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica	Serviços de assistência	Educação Infantil (creche) Educação Infantil

⁴⁶ O Lar Escola Jesus de Nazaré foi fundado em 1960 pela Loja Maçônica Independência de Campinas, cuja entidade é também mantenedora. “A Loja Maçônica Independência, de Campinas, é voltada para o ensino. Sustenta o Lar Escola Jesus de Nazaré, em frente à Praça Arautos da Paz, onde são atendidas 101 crianças carentes, de 2 a 6 anos de idade, em período integral. Os pequenos entram às 7h e saem às 17h. Estudam, almoçam, tomam lanche e jantam na creche. Todos os atendidos são indicados pela assistência social da Prefeitura” (CORREIO POPULAR, 2016). Disponível em: <http://correio.rac.com.br/_conteudo/2016/09/campinas_e_rmc/447666-loja-maconica-de-campinas-celebra-a-semana-da-patria.html>. Acesso em; 13 dez. 2016.

	I-*Lar Escola Irmã Maria Ângela II- CEASCOM			Católica	social sem alojamento	(pré-escola)
6	Casa da Criança Meimei	1964	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Espírita FEAC	Educação infantil (pré- escola)	Educação infantil (creche) Serviços de assistência social sem alojamento
7	Sociedade das Filhas de Nossa Senhora do Sagrado Coração – Creche Maria Luiza Hartner e Creche Madre Anastácia	1936	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Católica FEAC	Educação infantil (pré- escola)	Educação infantil (creche) Atividades de organizações religiosas ou filosóficas Serviços de assistência social sem alojamento
8	Grupo das Servidoras Léa Duchovni de Campinas	1968	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica CEBAS FEAC	Educação infantil (creche)	

Fonte: Elaboração da autora, com base em Rossetto (2006); PMC (2016); FNDE (2016); Receita Federal (2016)

Nota: Não foram localizados dados mais precisos quanto a fundação do Lar Escola Irmã Maria Ângela. Portanto, utilizou-se a data em que a instituição aparece no cadastro da PMC, em 1960.

As instituições fundadas nesse período possuem algumas características semelhantes entre si. A maioria absoluta foi instituída entre o final da década de 1950 e no decorrer da década de 1960, depois de um intervalo de 18 anos após a última instituição criada, em 1938. Algumas hipóteses podem estar relacionadas a esse acontecimento: o município começa a normatizar as cooperações financeiras às entidades, como a lei n. 239/1944; o início das ofertas públicas pelo município, a CF/1946, que determina as percentagens de investimento federal, estadual e municipal, que devem ser gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, além de, possivelmente, críticas a esse tipo de oferta, conforme aponta o Plano Municipal de Educação de 1955, citado no Capítulo II.

Quanto à **orientação religiosa**, observou-se a predominância de aproximação à religião católica, sendo 4 instituições, além de 1 espírita e 3 não identificadas. Lembrando que essa informação trata apenas de aproximação com a religião, pois são todas classificadas como instituição **filantrópica**. Outra característica é que grande parte delas tem o atendimento voltado à criança pequena na faixa etária da educação infantil, porém, embora tenham “creche” no nome, não atendem o berçário (0 a 1 ano e 7 meses), como a Creche Maria Luiza Hartner, a Creche Madre Anastácia, a Creche Irmã Maria Ângela e o CEASCOM, a exemplo da tradicional Creche Bento Quirino, que atende crianças somente a partir de 1 ano e 8 meses.

Entre as instituições cadastradas com a PMC e analisadas nesse período, três delas de fato assumiram o **atendimento do segmento creche**, inclusive o berçário. São elas: a Casa da Criança Meimei, o Grupo das Servidoras Léa Duchovni, a partir de 1995, e a Casa da Criança de Sousas.

Nesse sentido, ao consultar a **natureza econômica** das instituições no Quadro 8, verificou-se que a maioria está habilitada para exercer as atividades de creche e pré-escola, exceto a Casa da Criança de Sousas, que está habilitada para exercer apenas atividade do segmento creche, atuando em acordo com as exigências, e o Grupo das Servidoras Léa Duchovni, habilitada apenas para a creche, atuando em descordo, uma vez que, conforme dados do Integre, atua também ofertando atividade educacionais no segmento pré-escola.

O Centro Promocional Nossa Senhora da Visitação, fundado em 1959 pela Faculdade de Serviço Social da PUC-Campinas, e o Lar Jesus de Nazaré têm o atendimento voltado para crianças na faixa etária acima de 3 anos.

Outra característica observada nesse período refere-se à parceria das instituições com a FEAC. A ampla maioria dessas instituições são parceiras, exceto a Associação Franciscana do Coração de Maria com suas filiadas Creche Irmã Maria Ângela e CEASCOM.

Para maior aprofundamento do perfil de atendimento das instituições, foram

selecionadas duas que contaram com maior abrangência no período: a Associação Franciscana de Assistência Social do Coração de Maria e a Sociedade das Filhas de Nossa Senhora do Sagrado Coração.

Associação Franciscana de Assistência Social do Coração de Maria

A Associação Franciscana de Assistência Social do Coração de Maria (AFASCON)⁴⁷ é uma associação privada sem fins lucrativos criada pela Congregação das Irmãs Franciscana do Coração de Maria.⁴⁸ A instituição apresenta os seguintes dados:

- Matriz com CNPJ 51.521.759/0001-37,
- Localizada na Rua Barão de Jaguará, n.140, Bosque, Campinas/SP,

A instituição conta com duas filiais:

a) Creche Irmã Maria Ângela

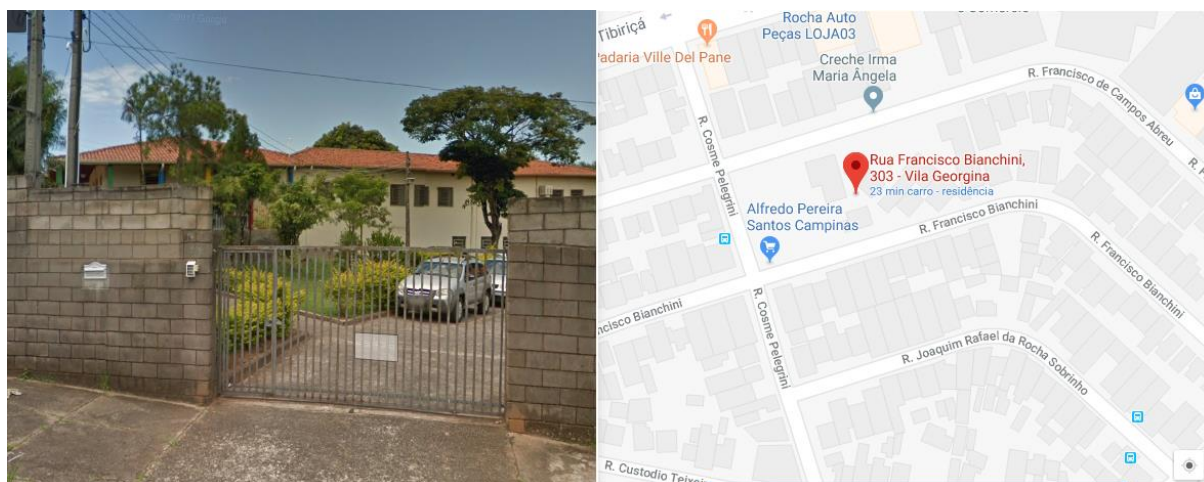
A creche Irmã Maria Ângela é uma associação privada sem fins lucrativos, filial da Associação Franciscana de Assistência Social do Coração de Maria e apresenta os seguintes dados:

- Cadastrada no CNPJ 57.521.759/0002-18
- Dependência privada, situada na Rua Francisco Bianchini, n. 303, Vila Georgina, Campinas/SP
- Região sul da cidade

⁴⁷ Para mais informações sobre a AFASCON, ver: <<http://www.fcmaria.org.br>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

⁴⁸ A congregação nasceu na cidade de Piracicaba/SP, em 30 de setembro de 1900. Além do CEASCOM, as Irmãs Franciscanas dirigem em Campinas o Colégio Ave Maria, particular, fundado em 1945, localizado na Rua Barão de Jaguará, n. 190, a Creche Irmã Maria Ângela, fundada em 2005, localizada na Vila Georgina, e a CEASCOM fundada em 2007, no Satélite Íris. Desenvolve também trabalhos na área social voltados para criança e adolescentes e idosos. Dados levantados nos sites: <<http://www.fcmaria.org.br>> e <<http://novo.arquidiocesecampinas.com/congregacoes/franciscanas-do-coracao-de-maria>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

Imagem 3 — Creche Irmã Maria Ângela



Fonte: Google Maps. [Creche Irmã Maria Ângela]. Disponível em: <goo.gl/ZRFHkv>. Campinas, 2016,

A instituição foi fundada em 1960 e atua no atendimento da educação infantil, do segmento creche e pré-escola, especificamente a crianças de 2 a 5 anos e 11 meses, o que corresponde à faixa AGII e AGIII.

Tabela 3 — Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola na Creche Irmã Maria Ângela (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche	26	32	29	37	48	46	41
Pré-escola	100	98	103	104	110	113	116
Total	126	130	132	141	158	159	157

Fonte: Censo escolar INEP (2016).

Observa-se que no período de 2010 a 2016, tanto no atendimento segmento creche quanto pré-escola, a instituição manteve constante ampliação de oferta de vaga, totalizando 24,6% no período, com pequena queda nos anos de 2015 e 2016, no segmento creche.

Quanto ao número de funcionários, conforme dados do INEP, a instituição atuou em 2010 com 17 funcionários; 2011 com 18; 2012 com 19; 2013 com 21; 2014 com 24; 2015 com 29; e 2016 com 26, em um crescimento de 52,9% no período. Esse aumento no número de funcionários, superior proporcionalmente ao número de oferta de vagas, pode estar relacionado à diminuição da faixa etária de atendimento. Observa-se que a instituição também não atende berçário, segmento com grande demanda na região sul, cuja lista de espera encontra-se em um total de 2.390 crianças cadastradas.

b) CEASCOM

O Centro Educacional de Assistência Social Coração de Maria (CEASCOM), conhecido como creche “Coração de Maria”, é uma instituição de direito privado sem fins lucrativos. Apresenta os seguintes dados

- Cadastrada no CNPJ 57.521.759/0007-22
- Dependência privada situada na Rua José Casonato, n. 160, Satélite Íris, Campinas/SP
- Região noroeste da cidade

O CEASCOM foi fundado em 2007 e atua no atendimento da educação infantil, na etapa creche e pré-escola, especificamente crianças de 1 ano e 8 meses a 5 anos e 11 meses, o que corresponde à faixa AGII e AGIII. Seguindo o perfil das entidades conveniadas de Campinas, atende em período integral, segundo dados disponíveis no *site* da instituição.⁴⁹

Tabela 4 — Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola no CEASCOM (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche	27	16	28	32	43	48	53
Pré-escola	44	57	49	58	54	46	44
Total	68	73	77	90	97	94	97

Fonte: Censo Escolar/INEP (2016).

Conforme dados da Tabela 4, a instituição mantém o atendimento em um crescente nas matrículas da faixa etária da creche. Na faixa etária da pré-escola, a partir de 2013, há um decréscimo desse número proporcionalmente ao crescimento das matrículas da creche. Verifica-se uma queda de atendimento na faixa etária de creche, no ano de 2011, fato verificado em outras instituições e que necessita de melhor análise do período. Verifica-se que a instituição não atende berçário, segmento que demanda é bastante acentuada na região.

Conforme dados do Censo Escolar, a instituição possui 13 funcionários totais na unidade, incluindo equipe gestora, funcionários e docentes para prestação dos atendimentos

⁴⁹ Disponível em: <<http://pedagogicoracao.blogspot.com.br/p/o-blog.html>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

educacionais. Para manutenção, as entidades contam com a colaboração da sociedade civil e repasse de recursos do poder público. Com a finalidade de arrecadar contribuição da sociedade civil, o CEASCOM mantém número de uma conta bancária disponibilizada em seu *site*. Como conveniadas, recebem recursos da SME. Ambas as instituições não possuem parceira com a FEAC,⁵⁰ conforme relação publicada no *site*.

O CEASCOM e a Creche Irmã Maria Ângela são braços da Associação Franciscana do Coração de Maria com atuação em Campinas pela Congregação das Irmãs franciscanas do Coração de Maria.

Observa-se que a congregação **vem crescendo** na atuação do atendimento da criança na etapa da educação infantil, em Campinas. Conta com duas unidades em convênio com a SME: a creche Irmã Maria Ângela, fundada em 1960 e o CEASCOM em 2007, o que sugere pensar na manutenção do modelo de atendimento para crianças pequenas pelas congregações. Cabe lembrar que as irmãs da Congregação Franciscana do Coração de Maria foram as responsáveis educacionais pela primeira creche de Campinas, em 1914 — a Creche Bento Quirino.

Com a **proposta de ação** missionária, a instituição, em 13 de outubro de 2012, realizou na cidade de Campinas um encontro de formação para a implantação do Programa Infância e Adolescência Missionária (IAM). A formação visava implantar os doze passos do IAM nas paróquias, comunidades e colégios, com o objetivo de avançar na evangelização missionária de crianças e adolescente, conforme informações do *blog*⁵¹ da instituição.

Sociedade das Filhas de Nossa Senhora do Sagrado Coração

A Sociedade das Filhas de Nossa Senhora do Sagrado Coração é uma instituição de natureza jurídica associação privada, de orientação religiosa, apresentando as seguintes informações:

- Inscrita no CNPJ 60.470.960/0001-47,
- Matriz com sede na Rua Planalto, n. 15, Vila Formosa, São Paulo/SP

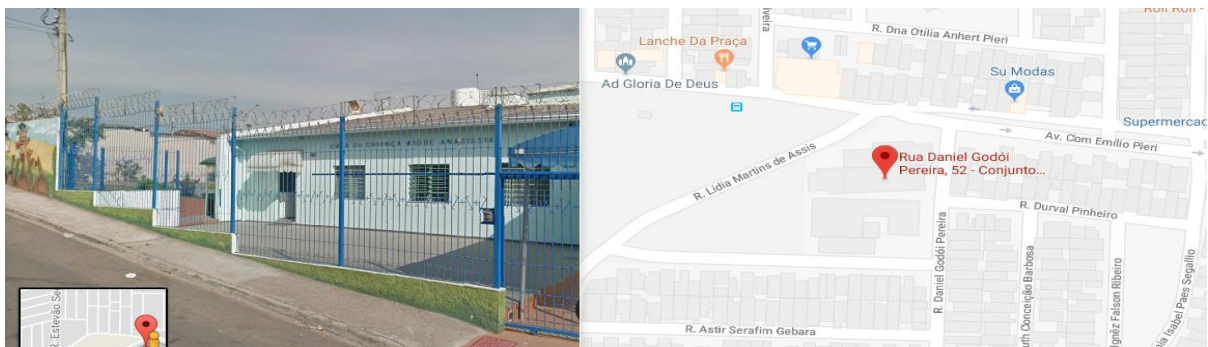
⁵⁰ Disponível em: <<http://www.feac.org.br/page-section/rede-feac-de-parceiras>>.

⁵¹ Disponível em: <<http://garotadamissionaria.blogspot.com.br/>>.

Conta com duas filiais cadastradas como associação privada, em atuação no município de Campinas:

- Unidade Casa da Criança Maria Luiza Hartzer, inscrita com CNPJ 60.470.960/0012-08, situada na Rua Antonio Vicente Levantezi, n. 290, Parque Montreal, Campinas/SP
- Região sudoeste
- Unidade Casa da Criança Madre Anastácia, CNPJ 60.470.960/0013-80, situada na Rua Daniel Godoi Pereira, n. 52, Vida Nova, Campinas/SP
- Região Sudoeste de Campinas.

Imagem 4 — Casa da Criança Madre Anastácia



Fonte: Google Maps. [Casa da Criança Madre Anastácia]. Disponível em: <goo.gl/6SThXF>. Campinas, 2016,

Casa da Criança Madre Anastácia

A Casa da Criança madre Anastácia foi fundada em 1956, na Vila Industrial, para atendimento das crianças carentes. Tem como missão “Promover uma educação fundamentada em valores cristãos, contribuindo para a formação da pessoa humana, que atue na sociedade de forma justa, compassiva, criativa e empreendedora” (CASA DA CRIANÇA MADRE ANASTÁCIA, 2016).⁵²

Em 2001 foi transferida para a região sudoeste da cidade. Atende na educação infantil na etapa creche e pré-escola, especificamente crianças de 1 ano e 8 meses a 5 anos e 11

⁵² Casa da Criança Madre Anastácia. Disponível em: <<http://www.madoreanastacia.org.br/instituicao.asp?id=1#top>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

meses, o que corresponde à faixa do AGII e AGIII. Seguindo o perfil das entidades conveniadas de Campinas, atende em período integral, segundo dados do website da instituição.

Tabela 5 — Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola Madre Anastácia (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche	83	105	108	101	67	75	112
Pré-escola	125	139	137	145	183	175	150
Total	208	244	245	246	250	250	262

Fonte: Censo Escolar/INEP (2017).

Ao analisar os dados referentes à oferta da educação infantil pela instituição, observam-se várias oscilações durante o período estudado, no que diz respeito aos dois segmentos. No segmento creche, em 2010 tem-se 83 atendimentos, atingindo um pico em 2012, com 108, e decrescendo até 2014, quando chega a atender 67 crianças. Em 2015, o número de atendimentos volta a subir, marcando 75, e em 2016 dá um salto para 112 atendimentos. No segmento pré-escola, mantém-se um crescimento nos anos 2010 e 2011, com 125 e 139 atendimentos, respectivamente, já o ano de 2012 marca dois atendimentos a menos que o ano anterior. O ano de 2014 é marcado por um pico, com 183 atendimentos, e nos dois anos seguintes o número decresce novamente, finalizando o período com 150 atendimentos. De forma geral, considerando o total de atendimento nos dois segmentos, a entidade mantém um crescimento constante até 2016, atingindo 26% no período.

Para a manutenção, além dos recursos *per capita* repassados pela PMC, a instituição é conveniada com a FEAC, cadastrada no FMCD e conta com doações de pessoas físicas e jurídicas, conforme *site* oficial. (CASA DA CRIANÇA MADRE ANASTÁCIA, 2016)

Casa da Criança Maria Luiza Hartzer

A Casa da Criança Maria Luiza Hartzer é uma instituição de direito privado sem fins lucrativos, e conta com os seguintes dados:

- Inscrita com CNPJ 60.470.960/0012-08
- Situada na Rua Antonio Vicente Levantezi, n. 290, Parque Montreal, Campinas/SP
- Região sudoeste

Imagem 5 – Casa da Criança Maria Luiza Hartzer



Fonte: Google Maps. [Casa da Criança Maria Luiza Hartzer]. Disponível em: < goo.gl/dMsKVX > Campinas, 2017. 2016

A Casa da Criança Maria Luiza Hartzer é uma instituição de orientação católica, situada na região sudoeste da cidade, e atende crianças dos bairros Capivari, Canadá, Telesp, Maria Rosa, Petrópolis, Santa Terezinha, Morumbi, São João e outros do entorno.

Conforme dados da SME, a instituição atende crianças da educação infantil desde 2001, em regime de conveniamento. No período de 2010 a 2016, os números demonstram para o atendimento de, em média, 160 crianças na faixa etária do AGIII (aproximadamente 3 a 5 anos) em período integral, conforme a tabela abaixo.

Tabela 6 — Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola, da Casa da Criança Maria Luiza Hartzer (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche	29	26	26	17	39	24	19
Pré-escola	111	123	122	132	130	155	159
Total	140	149	148	149	169	179	178

Fonte: Censo escolar/INEP (2016).

Ao analisar a tabela, nota-se que a instituição atende em sua maioria o segmento pré-escola, pois as matrículas apontadas no segmento creche correspondem, em grande parte, às crianças com mais de 3 anos, consideradas no agrupamento III. Observa-se que a entidade está em crescimento constante, visto o total de matrículas da etapa de educação infantil, e que a oferta cresce na série histórica aproximadamente 27%, seguindo a tendência das demais instituições conveniadas desse perfil.

Conforme dados de contrato com a SME, a entidade, como as demais conveniadas, é considerada de utilidade pública pelo município. Para sua manutenção, recebe recurso *per capita* da SME e de doadores voluntários, está cadastrada no FMDCA e conta com a parceira da FEAC. Não foi localizado *site* oficial da instituição, o que impossibilitou maiores informações.

2.5 As instituições privadas sem fins lucrativos em atuação na educação infantil no período de 2007 a 2016, fundadas entre 1970 a 1989

As instituições privadas sem fins lucrativos participam, de forma relevante, no contexto da educação infantil, nesse período, em simbiose com as políticas governamentais para atendimento da criança. Com o debate da participação social, as organizações da sociedade civil em ascensão, a partir da década de 1970, provocam uma significativa expansão de associações, sindicatos e grupos em defesa das minorias, entre elas as crianças carentes.

Muitos dos movimentos eclodidos nesse período foram estimulados pelas Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs) da Igreja católica, ligadas à teologia da libertação e por pensadores como Paulo Freire e Antônio Gramsci. Tanto as CEBs como os pensadores enfatizavam a importância da educação como necessária à transformação de realidade vigente — sentimento em ebulição na época.

A partir desses movimentos amplia-se significativamente o número de entidades voltadas para a causa da infância carente no país. Verifica-se também a expansão significativa de outros grupos religiosos, como os espíritas e os protestantes, que passam a atuar no atendimento da criança na etapa da educação infantil. Em geral, as entidades criadas nesse período foram impulsionadas pelo movimento da participação social, luta por direitos e defesa das minorias.

Quanto à relação entre as instituições privadas e o governo local no município de Campinas, não difere do que ocorre no âmbito nacional. Ambos buscam apoio nas instituições privadas de assistência, que já realizam atendimentos às crianças “carentes”, para formalizarem convênios e executarem programas e projetos.

Entre as décadas de 1970 e 1989, em Campinas, foram criadas 13 instituições sem fins lucrativos, que exercem o atendimento da criança na etapa da educação infantil, no período de 2007 a 2016, seja na modalidade conveniada ou gestão privada, conforme Quadro 9.

Quadro 9 — Principais entidades em atuação na educação infantil em Campinas, no período de 2007 a 20016, fundadas nas décadas de 1970 a 1989

n.	Nome	Fundação	Termo de ajuste	Natureza jurídica, social, orientação religiosa, certificações e parcerias	*Atividade econômica principal	Atividade econômica secundária
1	Instituição Assistencial Dias da Cruz (IADC) – Creche Pingo de Luz	1971	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Espírita CEBAS OSCIP FEAC	Educação infantil (pré-escola)	Educação Infantil (creche) Serviços de assistência social sem alojamento Atividade médica ambulatorial restrita a consultas
2	Fundação Irmã Ruth de Maria Camargo Sampaio – FIRMACASA	19/11/1973	Termo de convênio	Associação Privada Católica Filantrópica CEBAS FEAC	Educação infantil (creche)	Serviços de assistência social sem alojamento
3	Casa da Criança Vovô Nestor	1975	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Espírita FEAC	Educação infantil (creche)	Serviços de assistência social sem alojamento
4	Instituto Educacional Professora Maria do Carmo Arruda Toledo	9/12/1976	Termo de convênio	Filantrópica Espírita CEBAS FEAC	Serviços de assistência social sem alojamento	
5	Grupo Espírita Cairbar Schutel – Creche Mãe Cristina	1977	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica	Educação infantil (creche)	

				Espírita EAC		
6	Creche Lar Ternura	1977	Termo de convênio	Associação privada Filantrópica Católica FEAC	Outras atividades de ensino não especificadas anteriormente	
7	** Grupo Oração Esperança (GOE) – Lar Infantil Irmã Maria Antônia	1977	Termo de convênio	Associação privada Filantrópica Católico CEBAS	Educação infantil (pré-escola)	Educação infantil (creche)
8	Serviço Promocional Social Paróquia São Paulo Apóstolo – Creche Cenáculo	1979	Termo de convênio	Associação Privada Comunitária Católica FEAC	Educação infantil (pré-escola)	Educação infantil (creche)
9	Centro Assistencial Cândida Penteado de Queiroz Martins – Creche Santa Rita de Cássia	1979	Termo de convênio	Associação Privada Católica Filantrópica Católica	Educação infantil (creche)	
10	Centro Educacional de Assistência Social Menino Jesus de Praga – Creche Menino Jesus de Praga	1980	Termo de convênio	Associação Privada Católica Filantrópica FEAC	Educação infantil (creche)	Educação infantil (pré-escola)
11	CEPROMM – Centro Promoção para um Mundo Melhor	1981	Termo de convênio	Associação Privada Católica Filantrópica FEAC	Assistência social sem alojamento	Educação infantil (pré-escola) Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte

12	*** Creche Ilce da Cunha Henry Fundida com a creche Santa Rita de Cássia em 1998, departamento do Centro Assistencial Cândida Penteado de Queiroz	1982	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Católica FEAC		
13	Associação Nazarena Assistencial Beneficente (ANA) (Somente gestão privada) I- CEI Nave-Mãe Prof. Pierre Weil II- CEI Nave-Mãe Célia Aparecida Jordão Velardi Gaspar III- CEI Nave-Mãe Senador João de Medeiros Calmon IV- CEI Nave-Mãe Pastor Leandro Portela Santana	1985	Contrato de gestão	Associação Privada Evangélica CEBAS	Educação infantil (creche)	Educação infantil (pré-escola) Assistência social sem alojamento Ensino fundamental
14	Associação Evangélica Assistencial (AEA) Matriz: Conveniada e Gestão Privada no CEI Nave-Mãe Dom Edward Robinson de Barros Cavalcanti	1986	Termo de convênio e Contrato de gestão	Associação privada Filantrópica Evangélica FEAC	Assistência social sem alojamento	Educação infantil (pré-escola)

* Dados das atividades primárias e secundárias pesquisados em 2016.

**Grupo Oração Esperança (GOE) – Lar Infantil Irmã Maria Antônia mantiveram o convênio com a SME até 2015. A entidade consta da lista de escolas privadas de Campinas, com portaria de autorização n. 108/2010.

*** A creche Ilce da Cunha Henry manteve o convênio com a SME somente até 2011.

Fonte: Rossetto (2006); PMC (2016); FNDE (2016); Receita Federal (2016)

Ao observar a natureza jurídica das entidades criadas nesse período, verifica-se que todas são associações privadas, sem fins lucrativos. Divergem entre si quanto ao tipo de certificação/qualificação que possuem, como CEBAS, OSCIP. No universo das instituições criadas no período analisado, em atividade no período de 2010 a 2016, conveniada ou com contrato de gestão com a SME, todas são cadastradas como filantrópicas no FNDE, 4 possuem o registro CEBAS e 1 é qualificada como OSCIP.

Chama atenção a qualificação como OSCIP da instituição Dias da Cruz, uma vez que, possuindo essa qualificação, a PMC necessariamente precisaria utilizar o Termo de Parceria, conforme a lei 9.790/1999, para formalização do vínculo, exigência contratual em razão das características de seu estatuto social. Entre as citadas instituições, 9 possuem parceria com a FEAC, um número bastante significativo se comparado com os períodos anteriores.

Quanto à CNAE, entre as 11 associações criadas no período de 1970 a 1989, apenas 5 encontram-se, no período da pesquisa, cadastradas com a atividade econômica “Educação Infantil Creche e Pré-Escola”. São elas:

- Lar Infantil Irmã Maria Antônia
- Creche Menino Jesus de Praga
- Instituição Assistencial Dias da Cruz — Pingo de Luz
- Creche Cenáculo
- Associação Nazarena Assistencial Beneficente (ANA)

Outras 4 só possuem CNAE para a atividade “Creche”:

- Casa da Criança Vovô Nestor,
- Grupo Espírita Cairbar Schutel — Creche Mãe Cristina
- Fundação Irmã Ruth de Maria Camargo Sampaio (FIRMACASA), mas atuando com atividade também de pré-escola;

Outras 2 instituições possuem CNAE somente para atuação em pré-escola:

- Associação Evangélica Assistencial (AEA)
- Centro Promoção para um Mundo Melhor (CEPROMM), embora atuem no segmento creche.

Há ainda outras 2 instituições que não possuem cadastro na CNAE para atuar em nenhum segmento da educação infantil, embora ambas atuem com creche e pré-escola:

- Lar Ternura
- Instituto Educacional Professora Maria do Carmo Arruda Toledo

Chama atenção o número de instituições em descordo com as normativas atuando na educação infantil em Campinas, uma vez que a maioria são entidades em atuação no atendimento da educação infantil, vinculadas à SME, desde 2010.

Observou-se também que as instituições criadas nesse período possuem algumas características semelhantes entre si, mais próximas das tradicionais. Em geral, possuem sede própria e nasceram da união de pequenos grupos de voluntários vinculados a instituições **religiosas**. Conforme Quadro 9, são aproximadamente 7 instituições de orientação católica, 4 espíritas e 1 evangélica. Destaque para as instituições espíritas, que têm um crescimento de 300% nesse período. A AEA é de orientação evangélica presbiteriana, com atuação na educação infantil, na unidade Vila Formosa e no CEI Nave-Mãe Dom Edward Robinson de Barros Cavalcanti.

Com o objetivo de aprofundar no reconhecimento das instituições vinculadas à PMC, quanto ao histórico de fundação, características, atendimento, mantenedores e perspectivas, criadas nesse período, foram selecionadas duas instituições com maior abrangência no atendimento da educação infantil no município, no período de 2007 a 2016: a Associação Nazarena Assistencial Beneficente (ANA) e a Associação Evangélica Assistencial (AEA).

Associação Nazarena Assistencial Beneficente

A Associação Nazarena Assistencial Beneficente (ANA) é uma instituição de direito privado, classificada como associação privada, sem fins lucrativos. Apresenta as seguintes informações:

- Inscrita no CNPJ 54.150.339/0001-01
- A matriz, de dependência privada, está localizada na Rua Ana Arruda Camargo, n. 344, Jardim Nilópolis, Campinas/SP
- A instituição conta com escritório administrativo na Rua Professor Luiz Rosa, n.

327, Centro

- A instituição atua somente com gestão privada dos CEI Públicos, totalizando na série histórica seis unidades, conforme relacionado no quadro acima.

Imagem 6 — Associação Nazarena Assistencial Beneficente



Fonte: Google Maps. [Associação Nazarena Assistencial Beneficente]. Disponível em: <goo.gl/ZMDrWn>. Campinas, 2016,

Segundo dados do *site* oficial da instituição,⁵³ “A ANA é uma organização social (sem fins lucrativos) que há mais de trinta anos provê cuidados integrais a crianças e adolescentes pobres”. Foi fundada em 1985, com atuação em Campinas e em São Domingos Nonato, no estado do Piauí. Em Campinas, atua como cofinanciada no atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, nas comunidades do Jardim Nilópolis e do DIC IV. Na educação infantil, atua na gestão privada de quatro unidades públicas de educação infantil, na PMC, conforme Quadro 9.

Para manter-se, conta também com recursos advindos do sistema de apadrinhamento de crianças carentes, doações e trabalhos voluntários. É cadastrada no FMDCA e possui qualificação de utilidade pública, porém não possui o CEBAS Educação. A instituição também não conta com a parceria FEAC.

Associação Evangélica Assistencial

A Associação Evangélica Assistencial (AEA) é uma instituição de natureza jurídica associação privada:

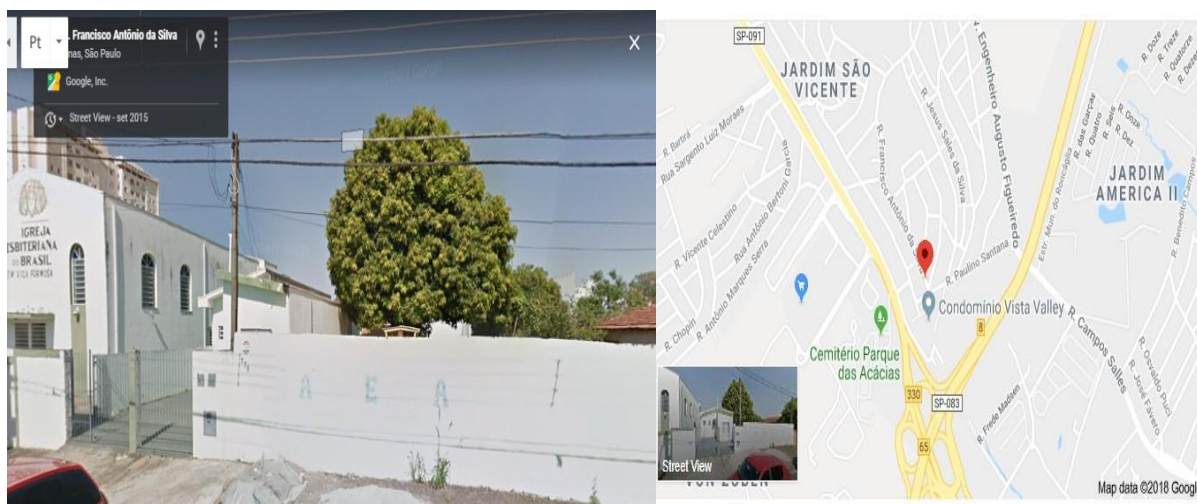
⁵³ Disponível em: <www.anabrasil.org>. Acesso em: 11 dez. 2016.

- Inscrita no CNPJ 54.694.146/0001-03 matriz
- Com sede na Rua General Osório, n. 619, Campinas/SP.

Conta com três filiais cadastradas como associação privada, em atuação no município de Campinas:

- Unidade Vila Formosa, CNPJ 54.694.146/0002-94, situada na Rua Francisco Antônio da Silva, n. 770, Vila Formosa, Campinas/SP
- Unidade Jardim Santa Rosa, CNPJ 54.694.146/0002-94, situada na Rua Manuel Izidoro Reis, n. 1.135, Jardim Santa Rosa, Campinas/SP
- Como gestão privada na unidade municipal CEI Bem Querer Satélite Íris II – Robson Cavalcanti, CNPJ 54.694.146/0004-56, situado na Rua Doutor Dante Herbolato, n. 1.631, Satélite Íris, Campinas/SP

Imagem 7 — Associação Evangélica Assistencial – Unidade de EI Vila Formosa



Fonte: Google Maps. [Associação Evangélica Assistencial – Unidade de Educação Infantil Vila Formosa]. Disponível em: <goo.gl/Ac98j4>. Campinas, 2016.

Segundo o *site* oficial da instituição,⁵⁴ a “AEA — Associação Evangélica Assistencial foi fundada em 30 de novembro de 1986, uma entidade social, sem fins lucrativos, braço socioeducativo e assistencial da Igreja Presbiteriana de Campinas (IPCAMP) [...] tem por finalidade Assistência Social, Educacional, Moral e Ética, à criança, ao adolescente, ao jovem, ao adulto e ao idoso, a mais ampla possível e sempre a título gratuito” (ASSOCIAÇÃO

⁵⁴ ASSOCIAÇÃO EVANGÉLICA ASSISTENCIAL. *Sobre Nós associação evangélica de Campinas*. Disponível em: <<http://www.aecampinas.org.br/#>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

EVANGÉLICA ASSISTENCIAL, 2016).

A AEA desenvolve dois tipos de trabalhos: um socioassistencial, vinculado à Secretaria de Assistência Social, e outro vinculado à SME, no atendimento da etapa educação infantil. Na assistência, desenvolve o programa Proteção Social Básica — Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo para crianças e adolescentes, na faixa etária de 6 a 14 anos e 11 meses, nas unidades Santa Rosa⁵⁵ e Vila Formosa.

Na educação infantil, atua como conveniada e como contratada na modalidade gestão privada para atuação no CEI Nave-Mãe Dom Edward Robinson de Barros Cavalcanti, na SME.

Na unidade conveniada, a entidade atende crianças de 3 a 5 anos em período parcial, conforme Tabela 7.

Tabela 7 — Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola na Associação Evangélica Assistencial (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche	8	32	23	32	15	10	11
Pré-escola	76	71	74	103	117	122	74
Total	84	103	97	135	132	122	85

Fonte: Censo escolar/INEP (2016).

A oferta de educação infantil apresenta oscilações durante o período. Inicia 2010 com 84 atendimentos, atinge um pico em 2013, com 135 atendimentos, e decresce novamente, retomando em 2016 o número inicial de 85 atendimentos. Chamou atenção o fato de essa ser a única entidade, até o momento atual da pesquisa, a fazer atendimento em período parcial.

No aspecto jurídico, a instituição está cadastrada em todos os CNPJs para atuação na atividade econômica educação infantil pré-escola. Para atuar como conveniada, encontra-se regularizada, uma vez que só atende a pré-escola. Quando ao atendimento da unidade Nave-Mãe, cuja unidade atende também o segmento creche, a instituição não está habilitada até o momento da pesquisa.

Observou-se também que a unidade teve seu contrato renovado para atuação na Nave-Mãe em 2016, como OS qualificada pelo município, conforme contrato de gestão 24/16,

⁵⁵ A unidade Santa Rosa funciona em área cedida pela PMC, conforme decreto n. 17.473, de 16 de dezembro de 2011, e possui vínculo apenas com a Secretaria de Assistência.

processo administrativo 2016/10/00898. A situação que no campo jurídico não está totalmente esclarecida. Para Di Pietro (2015), as OS não podem ser consideradas apenas como qualificação da instituição, e sim como uma alteração da natureza jurídica da instituição.

Com base nessa constatação, verifica-se a tentativa da SME de adequar o formato da constituição das instituições assistenciais privadas para atender a seus objetivos.

Para manutenção da conveniada, além dos recursos públicos municipais, a instituição conta com parcerias da Igreja Presbiteriana de Campinas e de Valinhos, da FEAC, do FMCD e de doações de pessoas físicas ou jurídicas, conforme o *site* da instituição (ASSOCIAÇÃO EVANGÉLICA ASSISTENCIAL, 2016).

2.6 As instituições privadas sem fins lucrativos em atuação na educação infantil, em Campinas, no período de 2007 a 2016, fundadas entre 1990 a 2006

Entre as instituições privadas sem fins lucrativos em atuação no município de Campinas, vinculadas à SME para oferta de educação infantil, 15 foram criadas no período de 1990 a 2006, sendo o período de maior crescimento nesse setor, 11 instituições foram criadas na década de 1990, e 4 constituídas no início da década de 2000.

Quadro 10 — Principais entidades na educação infantil de Campinas, em atuação no período de 2007 a 2016, fundadas no período de 1990 a 2006

n.	Nome	Fundação	Termo de ajuste	Natureza jurídica, social, orientação religiosa, certificações e parcerias	Atividade principal	Atividade econômica secundária
1	Centro Promocional Tia Ileide (Tia Ileide) Unidade III: Educação infantil e pré-escola	1990 27/6/1992	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica FEAC	Assistência social sem alojamento	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte
2	Serviço Social Nova Jerusalém	1991/1992	Termo de convênio	Associação Privada Filantrópica Evangélica CEBAS FEAC	Educação infantil (pré-escola)	Educação infantil (creche) Assistência social sem alojamento Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte
3	AMIC – Associação Amigos da Criança. Unidades: I - Village II - Monte Cristo III - Campo Belo	1990	Termo de convênio	Associação Privada Comunitária e Filantrópica Espírita CEBAS FEAC	Educação infantil (creche)	Serviços de assistência social sem alojamento Orfanatos Atividades de organizações religiosas ou filosóficas

4	Fundação Gerações – Creche Adélia Corrêa Hoog Zornig	1994	Termo convênio	de Associação Privada Comunitária FEAC	Educação infantil (pré-escola)	Educação infantil (creche) Serviços de assistência social sem alojamento
5	Associação Beneficente Assistencial Madre Cândida (ABAMAC) – Creche Madre Nazareth Cordeiro do Vale	1994	Termo convênio	de Associação Privada Filantrópica Católica	Assistência social sem alojamento	
6	Associação Chance Internacional 10 unidades filiadas	1994	Contrato gestão	de OS Evangélica	Educação infantil (creche)	Educação infantil (pré-escola) Ensino fundamental Atividades de associações de defesa de direitos sociais
7	Centro de Formação Semente da Vida	1995	Termo convênio	de Associação Privada Comunitária Católica FEAC	Educação infantil (creche)	
8	Creche Estrelinha do Oriente	6/9/1996	Termo convênio	de Associação Privada Comunitária	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte Atividades associativas não especificadas anteriormente

9	APAS – Associação Presbiteriana de Ação Social I- Unidade Paranapanema II- Unidade Sousas	20/4/1999	Termo convênio	de Associação privada Comunitária Evangélica	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte Atividades associativas não especificadas anteriormente
10	Creche Cantinho de Luz	1999	Termo convênio	de Associação Privada Filantrópica	Educação infantil (pré-escola)	Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte Atividades associativas não especificadas anteriormente Atividades de associações de defesa de direitos sociais
11	Instituto Jacarandá de Educação Infantil	9/5/1999	Termo convênio	de Associação Privada Filantrópica FEAC	Educação infantil (creche)	
12	*Associação Casa das Crianças Caminho Feliz I -**CEI Paulo R. N. Freire I - CEI José Bonifácio C. Nogueira	1999/2000	Termo convênio Contrato gestão	de Associação Privada Filantrópica CEBAS	Educação infantil (creche)	Assistência social sem alojamento
13	Lar Pequeno Paraíso	13//2001	Termo convênio	de Associação Privada Comunitária	Educação infantil (creche)	
14	Associação Douglas Andreani	15/3/2004	Termo	de Associação Privada	Atividades de	Atividades de organizações

	(4 unidades com gestão privada)		convênio	Comunitária	associações de defesa de direitos sociais	associativas ligadas à cultura e à arte Atividades associativas não especificadas anteriormente Educação infantil (creche)
15	Associação de Desenvolvimento Humano Abrace Solidário	13/9/2005	Termo convênio	de Associação Privada Comunitária	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	Educação infantil (creche) Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte Atividades Associativas não especificadas anteriormente

* A Associação Casa da Criança Caminho Feliz atuou na modalidade conveniada até 2015. A partir de 2016 passa a atuar apenas nas unidades públicas com gestão privada.

** A Associação Casa da Criança Caminho Feliz teve o contrato encerrado para o ano de 2013, quando assume a unidade a instituição AME.

Fonte: Portal PMC (2016).

Elaboração da autora.

As instituições assistenciais criadas nesse período são, em sua maioria, classificadas como associação privada, sem fins lucrativos, exceto a entidade Chance Internacional, que se trata de OS regulada de acordo com a lei complementar municipal n.º 101/2015, alterada pela lei municipal n.º 117/2015, discutida no Capítulo I.

No período analisado, um dos aspectos presentes no perfil das instituições é quanto a sua classificação, podendo ser comunitária, filantrópica ou confessional. Das 15 instituições estudadas, 7 são classificadas como comunitárias, 7 como filantrópicas e 1 não identificada. Quanto à análise da aproximação religiosa, notam-se diferenças significativas se comparadas a outros períodos. Em 7 delas, isto é, na maioria, não foi possível identificar aproximação a nenhuma religião. Verificou-se apenas 1 de orientação católica, 3 evangélica e 1 espírita; um fato notório nesse período é a presença de 7 instituições sem identificação religiosa e 3 evangélicas.

Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor

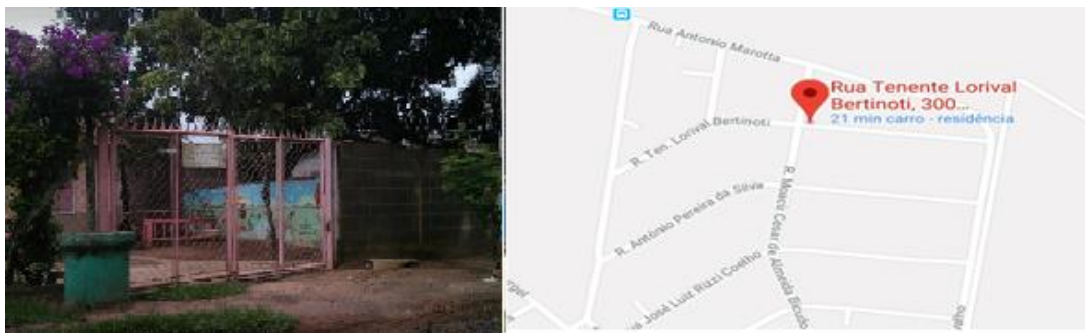
A Amigos da Criança (AMIC) é uma associação privada sem fins lucrativos e apresenta os seguintes dados:

- Inscrita no CNPJ 71.754.477/0001-00
- Unidade matriz localizada na Rua Tenente Lorival Bertinoti, n. 300, Barão Geraldo, Campinas/SP

Além da unidade matriz, a instituição possui duas filiais:

- A unidade II Monte Cristo, no Parque Oziel, criada em 1998
- Unidade III Jardim Campo Belo, criada em 2008

Imagem 8 — Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor



Fonte: Google Maps. [Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor]. Disponível em: <goo.gl/f99wtL>.

Foi fundada em Campinas em 1993 pela pedagoga Eliana dos Santos, também presidente da instituição. De orientação espírita, desenvolve trabalhos vinculados à assistência e à educação. Conforme a AMIC (2016), a instituição tem como missão ser “acolhedora da infância e da dor humana superlativa!” Visa “Promover espaços/situações para que a criança possa manifestar seus desejos, vontades, necessidades, desgostos e sentimentos [...]” (AMIC, 2016).

No campo educacional, oferta vagas na etapa da educação infantil em dependências próprias, na faixa etária de 0 a 5 anos, em período integral, conveniadas com a SME, conforme Tabela 8.

Tabela 8 — Número de matrículas ofertadas na educação infantil — AMIC I/ AMIC II/ AMIC III (2010-2016)

Unidades Educação Infantil	Segmento/ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AMIC I – Village/Barão Geraldo	Creche	88	60	64	97	105	153	163
	Pré-Escola	91	66	67	65	75	59	51
	Subtotal	179	126	131	162	180	212	214
AMIC II – Monte Cristo, Parque Oziel	Creche	--	128	134	124	151	235	306
	Pré-Escola	--	54	56	77	94	95	120
	Subtotal	--	182	190	201	245	330	426
AMIC III – Campo Belo	Creche	--	--	55	98	107	132	101
	Pré-Escola	--	--	0	0	0	39	94
	Subtotal	--	--	55	98	107	271	196

Fonte: FNDE (2016).

O atendimento da educação infantil na unidade Village manteve-se em um crescente no segmento creche, atingindo 85% no período. Enquanto o segmento pré-escola decresce em 44% no período. Chama atenção o atendimento da AMIC em relação às demais conveniadas. Ela atende a todas as idades, inclusive berçário; demonstrando de fato comprometimento com a comunidade local. Sabe-se que na região do Village, com localização um pouco isolada, não se conta com equipamento de educação infantil público.

A unidade AMIC II Monte Cristo, Parque Oziel, inicia o atendimento em 2011 e segue em amplo crescimento nos dois segmentos da etapa da educação infantil, totalizando um crescimento de 134% no período. No segmento creche, cresce 139%, enquanto na pré-escola cresce 122%. A instituição assume também o berçário, a maior demanda reprimida.

A AMIC III Campo Belo inicia as atividades em 2012 apenas no segmento creche. Durante os anos de 2012 e 2015, o atendimento da instituição cresce atingindo 140%, caindo bruscamente no ano de 2016. Conforme dados do Integre (2016), a unidade atendeu apenas 12 crianças da faixa etária do berçário em 2016, enquanto em 2015 atendeu 28 crianças.

Essa movimentação de redução de atendimento do berçário pode ter ocorrido em razão da redução no quadro de funcionários, uma vez que o berçário exige maior número de profissionais. Contudo, segundo dados do INEP (2016), a instituição contou com 28 funcionários em 2015 e 29 em 2016, hipótese que não se confirma. Outra hipótese seria a falta de demanda, situação difícil de ocorrer. Uma terceira hipótese seria a opção pelo atendimento apenas no segmento pré-escola — já que se verifica a ampliação do atendimento nesse segmento em 141%.

No campo da assistência, a instituição desenvolve trabalhos sociais para o combate à fome e para a promoção da inclusão social das pessoas carentes da cidade de Campinas, por meio de vários projetos: a Feira de Belém, em convênio com o CEASA para distribuição de cestas de hortifrutigranjeiros; o Auxílio Leite, em convênio com a PMC, para o fornecimento de 1.048 litros de leite por dia para crianças carentes de 6 meses a 6 anos; o Caldo Curativo, com distribuição diária de sopa na região sul de Campinas, nos seguintes bairros: Monte Cristo, Gleba A e B, Parque Oziel, Jardim do Lago I e II, São José, Campo Belo I e II, Itaguassu, Dom Gilberto, Campituba, São Fernando e Cidade Singer. Atua também como Casa Lar (3 casas), para acolhimento de crianças (AMIC, 2016).

A AMIC mantém seu trabalho com doações voluntárias, campanhas diversas e convênios com a SME e a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Segundo a instituição, são parcerias efetivas que nos últimos 25 anos possibilitam a realização de um papel social de grande relevância onde seus educandários estão localizados (AMIC, 2016). A instituição não possui parceria com a FEAC, até o momento da pesquisa.

Associação Douglas Andreani

A Associação Douglas Andreani (ADA) é uma instituição de natureza jurídica de direito privado, cadastrada no CNPJ como associação privada e, portanto, sem fins lucrativos. Foi fundada em 2004 e apresenta as seguintes informações:

- Possui sede na Rua José Paulino, n. 1.385, Centro, Campinas, com a finalidade de prover a Creche Monte Cristo,

- situada na Rua Wadi Abdala Gnatos, n. 7, Jardim Monte Cristo, Parque Oziel, Campinas/SP.
- região sul

Segundo declaração dada ao Correio Popular, o projeto da creche Monte Cristo foi gestado há onze anos com o objetivo de “trabalhar o caráter das crianças, que é formado até os 7 anos, por meio de oficinas que reforcem os valores humanos. A metodologia foi inspirada em ensinamentos indianos” (CORREIO POPULAR, 2016).

A proposta pedagógica implantada na creche está baseada em estudos realizados pelo seu fundador, disponível pela Fundação Douglas Andreani (FDA),⁵⁶ que propõe a aplicação dos “valores humanos na educação e na gestão”. Para Andreani, o trabalho para a formação de caráter deve ser realizado na educação infantil, por meio da proposta pedagógica da escola. Conforme inciso IV, dos Propósitos da Fundação, é objetivo “desenvolver Escola Infantil onde possa ser aplicado a Pedagogia formadora do Caráter desenvolvida pela Fundação, visando atender a um número aproximado de 600 crianças ou mais, em tempo integral, e divulgar os resultados deste projeto pedagógico” (FUNDAÇÃO DOUGLAS ANDREANI, s/d.).

A proposta da FDA foi materializada por meio do trabalho pedagógico (pedagogia dos valores) executado pela ADA na creche do Monte Cristo, conveniada com a SME, a partir de 2004. Segundo o Correio Popular, que cita Sebastião Andreani ao avaliar o trabalho da ADA:

Segundo ele, os alunos que passaram pela instituição são avaliados em termos de comportamento e se tornam pessoas mais calmas, disciplinadas e não tem pré-disposição para violência. Todos os dias, após serem acolhidos, os alunos fazem meditação, momento em que acalmam para em seguida receber os estímulos das aulas. (CORREIO POPULAR, 2016)

Observa-se que o foco do trabalho está centrado na disciplina e no controle do corpo das crianças para posteriormente possibilitar “receber estímulos das aulas”. Princípio evidentemente contraditório ao proposto pelas diretrizes da rede municipal, que não reconhece tais perspectivas homogeneizadoras em seu currículo. Ao contrário, privilegia a pedagogia das infâncias, que considera a educação infantil como etapa de vivências e experiências infantis. Embasa-se na sociologia das infâncias, a qual reconhece as crianças como sujeitos produtores de cultura (CAMPINAS, 2013).

⁵⁶ Fundação Douglas Andreani, mantida pela empresa Diagrama Consultoria Empresarial Ltda, localizada em Fortaleza, Ceará. A fundação tem a ADA como um braço social (FUNDAÇÃO DOUGLAS ANDREANI, s/d).

No entanto, a atuação da FDA não se limitou à constituição da ADA para atuar na creche Monte Cristo. Durante o governo do prefeito Hélio de Sousa Santos — grande incentivador do projeto da fundação —, foram criadas 4 filiais da ADA para atuar como gestão privada de unidades públicas, construídas pela prefeitura a partir de 2007; “por meio do qual se inaugurou, neste município, a transferência da gestão de equipamentos de educação infantil públicos ao setor privado” (DOMICIANO-PELLISSON, 2016, p. 189).

No ano de 2008, a ADA assumiu duas unidades: o CEI Prof. Anísio Spínola Teixeira e o CEI Leonel de Moura Brizola; em 2009, o CEI Senador João Medeiros Calmon, e em 2010 o CEI Prof. Zeferino Vaz, perfazendo um total de 4 unidades, no período.

As fontes de recursos para a manutenção da instituição conveniada são basicamente oriundas dos contratos de gestão estabelecidos com a SME, uma vez que a ADA não se encontra cadastrada no FMDCA e não possui parceria com a FEAC.

A Instituição Chance Internacional

A Chance Internacional é uma OS, de direito privado, sem fins lucrativos e atua em Campinas desde 2009. Apresenta as seguintes informações:

- Inscrita no CNPJ 00.300.881/0001-66
- Com sede na Avenida Anchieta, 173, Centro, Campinas/SP

Conforme dados publicados em seu *website*, a Chance Internacional foi criada em 1994 com apoio da COMPASSION International. Segundo a instituição, seu próprio nome a define: chance (oportunidade). “Foi inspirado em Marcos 10, 13-16 e expressa toda a sua essência corporativa de Missão e Visão, passaporte para uma vida de esperança, de sonhos e da dignidade de ocupar o lugar de prioridade no coração de Deus” (Chance Internacional).⁵⁷ Com essa visão ampla, a instituição atua em várias áreas: programa de educação formal, socioeducacional, esportes e ajudas especiais, apadrinhamento e advocacia de crianças.

Para o fim a que se propõe este trabalho, o foco será no atendimento formal, especificamente a educação infantil, área de atuação da Chance Internacional em Campinas, vinculada à SME, desde 2011. A referida OS é vinculada à SME na modalidade gestão privada por meio de contrato de gestão de 10 CEI. São eles:

⁵⁷ CHANCE INTERNACIONAL. **Identidade Corporativa**. Disponível em: <chance.org.br/site/identidade/corporativa/>. Acesso em: 10 jan. 2016.

- CEI Prof. José Aristodemo Pinotti
- CEI Dra. Zilda Arns
- CEI Milton Santos
- CEI Wandir Justino da Costa Dias
- CEI Antônio Vieira de Oliveira
- CEI Gov. Eduardo Henrique Accioly Campos
- CEI Conceição Anita M. Ferreiro Gironde
- CEI Rubem Alves
- CEI Elenice Ap. de Moraes Ferrari
- CEI Nave-Mãe Profa. Amélia Pires Palermo

A Chance Internacional não será analisada neste trabalho, uma vez que se trata de OS, vinculada à PMC somente por meio de contrato de gestão, modalidade de atendimento já estudada por Domiciano-Pellisson (2016).

2.7 As instituições privadas sem fins lucrativos em atuação na educação infantil, vinculadas/conveniadas à SME de Campinas, no período de 2007 a 2016, fundadas no período de 2007 a 2016

Nesse último período, de 2007 a 2016, entre as instituições vinculadas à SME para oferta da educação infantil foram criadas apenas três instituições sem fins lucrativos: o Espaço Infantil Corrente do Bem, a Associação Movimento Educacional (AME) e a Associação Educacional Brasileirinhos (AEB). No entanto, o Espaço Infantil Corrente do Bem possui diferenças significativas com relação à AME e à AEB: enquanto o primeiro possui instalações próprias para oferta da educação infantil, constituída por membros da comunidade local, as outras duas foram criadas para atuar em dependências públicas, numa estreita relação com o Estado. Suas constituições sociais foram exclusivamente criadas para atuar nas unidades de educação infantil públicas como gestão privada, numa lógica de ampliação de filiais para ampliar também a captação de recursos financeiros. Essa nova modalidade de instituição pode ser definida como contemporânea.

Quadro 11 — Principais entidades em atuação na educação infantil de Campinas no período de 2007 a 2016, fundadas no período de 2007 a 2016

Nome	Fundação	Termo de ajuste	Natureza jurídica, social, orientação religiosa, certificações e parcerias	Atividade econômica principal	Atividade econômica secundária
Espaço Infantil Corrente do Bem	2009	Termo de convênio	Associação Privada CEBAS FEAC	Educação infantil (creche)	Ensino de arte e cultura não especificado anteriormente
Associação Movimento Educacional (Só oferece gestão privada) 2011	2011	Contrato de gestão	Associação Privada OS	Atividades de apoio à educação, exceto caixas escolares	Educação infantil (creche)
Associação Educacional Brasileirinho (Só oferece gestão privada) 2012	2012	Contrato de gestão	Associação Privada OS	Educação infantil (creche).	—

Fonte: Integre e *site* da Receita Federal (2016); CISCEBAS (2016).

Nota: Com base nos estudos realizados até o momento, a autora não entende a OS como qualificação de uma associação privada.

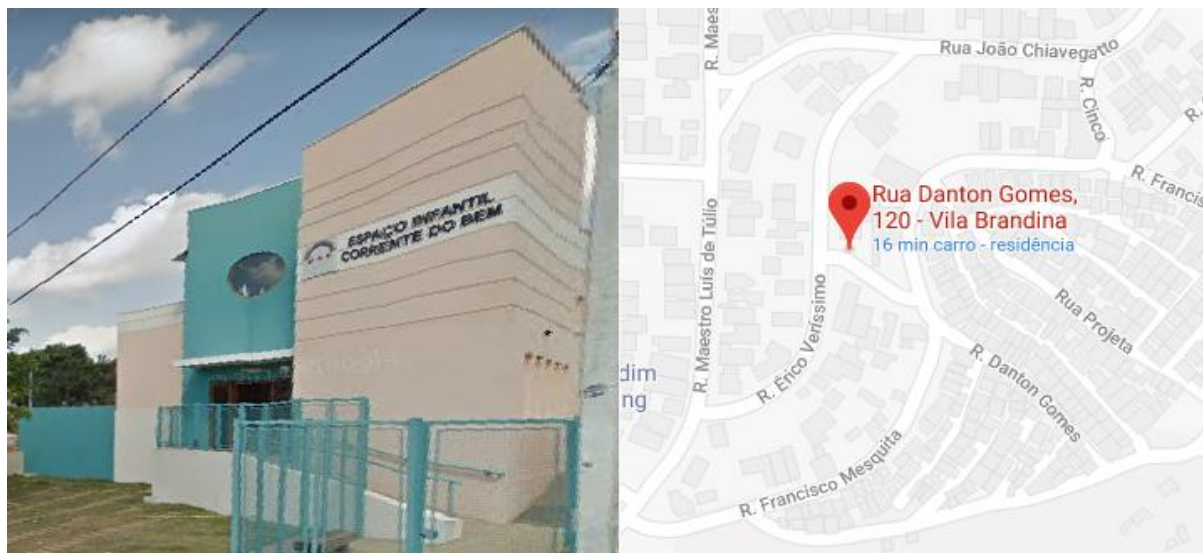
Ao analisar as atividades econômicas, verificou-se que apenas a AEB possui inscrição para atuação nos segmentos creche e pré-escola. A AME e o Espaço Infantil Corrente do Bem possuem inscrição apenas para atuação no segmento creche.

Quanto ao perfil social, não foi possível o levantamento de dados, pois nenhuma delas consta no banco de dados do FNDE. O Espaço Infantil Corrente do Bem provavelmente por estar vinculada a SME só a partir de 2015. Já a AME e a AEB, embora consideradas instituições sem fins lucrativos, também não constam do banco do FNDE, uma vez que as matrículas das unidades com gestão privada são computadas como públicas (DOMICIANO-PELLISSON, 2016).

Outro dado analisado refere-se à orientação religiosa das instituições que ofertam educação infantil em Campinas. Das 3 instituições criadas nesse período, nenhuma possui vínculo religioso, seguindo a tendência iniciada no período anterior.

Espaço Infantil Corrente do Bem

Imagem 9 — Espaço Infantil Corrente do Bem



Fonte: Google Maps. [Espaço Infantil Corrente do Bem]. Disponível em: <www.crechebentoquirino.org.br>. Campinas, 2016,

O Espaço Infantil Corrente do Bem é uma instituição de direito privado, de natureza jurídica associação privada, sem fins lucrativos. Apresenta as seguintes informações:

- Inscrita no CNPJ 12.406.728/0001-05
- Com sede própria, situada na Rua Dalton Gomes, n. 25, Vila Brandina

Foi criada em 2009, mas se vinculou à SME para oferta da educação infantil basicamente no segmento creche somente a partir de 2015. Conforme o Integre (2016), a instituição atende crianças na faixa etária de 1 ano e 8 meses a 3 anos. Não atende berçários.

Tabela 9 — Número de atendimento da educação infantil, creche e pré-escola na Associação Evangélica Assistencial (2010-2016)

Unidade	Segmento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Espaço Infantil Corrente do Bem	Creche	—	—	—	—	—	10	38
	Pré-escola	—	—	—	—	—	2	0
	Total	—	—	—	—	—	12	38

Fonte: FNDE (2016).

Associação Movimento Educacional

A Associação Movimento Educacional (AME) é uma instituição de direito privado, cadastrada como associação privada sem fins lucrativos e apresenta as seguintes informações:

- CNPJ 14.816.808/0001-56,
- Situada na R. Dr. Joaquim de Castro Tibiriçá, n. 503, Parque São Quirino, Campinas/SP
- Região leste de Campinas

A associação AME foi fundada em 25 de outubro de 2011, sendo sua atividade econômica principal a Atividade de apoio à educação, exceto caixa escolares, e a secundária, Educação Infantil-Creche, não possuindo cadastro para atuação com o segmento pré-escola.

Em 2012, a AME, recém-criada, assume a gestão privada da unidade pública municipal, CEI Nave-Mãe Mayara Masson Christofolletti, e em 2013 assume a gestão privada de mais 3 unidades públicas: CEI Nave-Mãe Prof. Anísio Spínola Teixeira, CEI Nave-Mãe Prof. Paulo Regis Neves Freire e o CEI Governador Leonel de Moura Brizola.

Quanto à localização da sede, utilizando o Google Maps, observou-se que o local indicado *se trata de uma residência*. Com base nesses dados, é possível supor que a instituição, embora reconhecida legalmente como associação privada sem fins lucrativos, foi criada exclusivamente para assumir a nova modalidade de oferta de atendimento: a gestão privada em unidades públicas, para atuar na gestão de unidades municipais públicas de educação infantil.

Quanto às perspectivas, observa-se que a entidade assume, em 2012, uma unidade e, no ano seguinte, assume mais outras três. Parece que vai decolar, porém estaciona. Os dois CEI públicos assumidos por ela em 2013 foram em virtude da não renovação do contrato com a ADA, em decorrência de problemas de denúncias envolvendo a instituição (DOMICIANO-PELLISSON, 2016). O CEI Nave-Mãe Prof. Paulo Regis Neves Freire também foi assumido pela AME em virtude da não renovação do contrato com a Associação Casa da Criança Caminho Feliz.

Associação Educacional Brasileirinhos

A Associação Educacional Brasileirinhos (AEB) é uma instituição de direito privado sem fins lucrativos, associação privada, apresentando as seguintes informações:

- Inscrita sob o CNPJ – 17.069.155/0001-87.
- Com sede na Avenida Engenheiro Márcio Eduardo Ribeiro, n. 277, Jardim do Lago, Campinas/SP

Foi criada em 2012, sendo sua atividade econômica principal educação infantil e creche. Em 2013, a AEB inicia sua atuação com a gestão privada do CEI Prof. Zeferino Vaz, localizado no bairro Alto Belém, região noroeste da cidade. O contrato de gestão com a AEB foi decorrente da não renovação do contrato entre a PMC e a Associação Douglas Andreani, gestora do CEI desde a sua criação, em 2008.

Em 2016, a AEB assume mais uma unidade pública, o CEI Gustavo Capanema, localizada no DIC IV, região sudoeste da cidade. O contrato com a nova unidade também se deu pelo motivo de descontinuidade do contrato de gestão com a instituição Cidade dos Meninos, que geria o CEI desde 2009, ano de sua criação.

Com o objetivo de levantar dados históricos da AEB, foi feita pesquisa nos *sites* e redes sociais, atividades que não lograram sucesso. As poucas informações localizadas eram na maioria das vezes incompletas e sem nexos.

Observou-se que a AEB não se encontra cadastrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), conforme *site* oficial⁵⁸ do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (FMDCA), bem como não consta da relação de parceiras da FEAC. A ausência de vínculos dessa instituição com o CMDCA e com a FEAC impossibilita o acesso aos recursos oferecidos às associações privadas sem fins lucrativos de Campinas que atuam no setor. O fato de algumas instituições não estarem vinculadas aos órgãos acima descritos merece ser mais bem investigado.

2.8 Instituições sem fins lucrativos: características em transformação

Os dados acima apresentados possibilitaram analisar, caracterizar e traçar um perfil das instituições sem fins lucrativos que atuam na educação infantil de Campinas, no período de 2007 a 2016, bem como observar as transformações decorridas no processo histórico, conforme pode ser observado na Tabela 10 e Tabela 12 e Quadro 12 e Quadro 13.

⁵⁸ Disponível em: <<http://fmdca.campinas.sp.gov.br/>>.

Quadro 12 — Distribuição das instituições sem fins lucrativos de Campinas, vinculadas à SME no período de 2007 a 2016, por ano de fundação e classificação quanto ao instrumento de ajuste utilizado

Faixas de ano de fundação	ASSOCIAÇÕES PRIVADAS (por período de criação)			Termo de ajuste		
	Total	Percentual	Instituições filiais	Termo de convênio	Contrato de gestão	* Modalidades termo de convênio e contrato de gestão
1890 --1939	6	13%	1	5		1
1940-1969	8	16%	2	7	1	—
1970-1989	14	31%	—	12	1	1
1990-2007	15	33%	3	13	1	1
2007-2016	3	7%	—	1	2	—
Total 2016	46	100%	6	38	5	3

* Os dados referem-se às unidades que possuem filiais em atuação apenas como associação privada.

Conforme o Quadro 12, observa-se a existência de 46 instituições sem fins lucrativos e 6 filiais, vinculada à SME, em atuação na oferta do atendimento da educação infantil no município de Campinas. O período de maior crescimento na criação das instituições dá-se entre 1970 e 1989, correspondendo a 31%, atingindo um total de 14 entidades, superado pelo período de 1990 a 2007, cujo número atinge 15 entidades, correspondendo a 33% dos períodos.

Surpreende o período de 2007 a 2016, cuja criação se limitou a três entidades, com o menor índice dos períodos, correspondente a 7%. Com o perfil das entidades conveniadas tradicionais, foi fundada apenas o Espaço Infantil Corrente do Bem, com instalações próprias para atendimento da educação infantil. As demais, AME e AEB, de perfil contemporânea, não contam com instalações próprias para atendimento, e suas sedes estão situadas em estabelecimentos comerciais ou residenciais.

Esse movimento provoca a seguinte reflexão: podemos pensar na extinção desse modelo de atendimento pelas conveniadas históricas e tradicionais? O novo modelo de atuação das instituições, denominadas contemporâneas, ocupará esse espaço, ou trata-se de uma adaptação das instituições à política local?

Contraditoriamente, apesar da redução no número de entidades criadas no último período, verifica-se também um período de grande expansão no atendimento, se não o maior, conforme será apresentado e analisado no Capítulo III.

Outra característica das conveniadas tradicionais não presente nas recém-criadas refere-se ao fato de essas derivarem da assistência, enquanto as atuais estão sendo criadas exclusivamente para atuação na educação infantil, cultura, arte e defesa de direitos, conforme a

CNAEs observadas. Outro aspecto que chamou atenção refere-se ao fato de que as instituições matrizes criadas a partir de 2000 possuem habilitação para atuar somente no segmento creche. Entretanto, a PMC tem desconsiderado essa habilitação e formalizado convênio indiscriminadamente, situação que necessita ser investigada em pesquisas posteriores.

Entre as 46 entidades, 38 são conveniadas históricas e tradicionais, vinculadas à SME por meio do termo de convênio, três são as conveniadas tradicionais vinculadas por meio de termo de convênio e contrato de gestão simultaneamente, ou seja, referem-se às conveniadas tradicionais que passaram também a assumir a gestão privada das unidades públicas — uma delas a Casa dos Menores, que era uma entidade que atendia a outro segmento da assistência e assume uma unidade de educação infantil como gestão privada. E quatro instituições foram criadas exclusivamente para atuar na gestão privada por meio do contrato de gestão.

Possuem unidades filiais conveniadas com a SME seis instituições. São elas: a Sociedade Feminina de Assistência à Infância, a APAS, a Associação Franciscana de Assistência Social do Coração de Maria, a Sociedade das Filhas de Nossa Senhora do Sagrado Coração, a AEA, a AMIC, sendo consideradas as filiais que possuem dependências próprias.

Entre as entidades conveniadas históricas e tradicionais, quatro delas encontram-se também atuando com gestão privada. São elas: a OSSJB, a ADA, a Associação Casa das Crianças Caminho Feliz e a AEA. A ADA teve os contratos de gestão de quatro unidades públicas encerrados em 2012, e a Associação Casa das Crianças Caminho Feliz interrompeu o atendimento da unidade conveniada com a SME em 2015, permanecendo apenas com as unidades públicas como gestão privada: CEI Prof. Paulo Regis Neves Freire e CEI José Bonifácio Coutinho Nogueira. Do total de 46 instituições, quatro delas só atuam na gestão privada de unidades públicas da SME: ANA, Chance Internacional, AME e AEB, vinculadas por meio de contrato de gestão.

Com base no Quadro 12, observou-se que o termo de convênio é o instrumento por excelência adotado para formalizar o vínculo entre a PMC e as instituições privadas conveniadas históricas e tradicionais, para oferta da educação infantil no município de Campinas, confirmando pesquisas já realizadas no âmbito do GREPPE, nos municípios paulistas, conforme Borghi, Bertagna e Adrião (2014).

O termo de convênio aparece consolidado em Campinas reforçando o que se convencionou chamar de “conveniadas”. Nessa última década, pós-FUNDEB, o termo ganhou até mesmo *status* de rede, sendo incluída pelo SEADE e pelo INEP como Dependência Administrativa denominada “Rede Conveniada”.

Contudo, ao considerar a lei n. 13.019/2014, o termo de convênio está com os dias contados e cumprirá apenas sua finalidade como instrumento a ser utilizado entre entes federados.

Com a entrada em vigor da nova legislação, o instrumento indicado para o estabelecimento de vínculo entre as OSCs e poder público será o termo de colaboração, considerando ser a SME a interessada em manter essa proposta de atendimento para oferta da educação infantil. Conforme análise da referida lei no capítulo anterior, enquadraram-se a ela as instituições históricas e tradicionais.

Outra situação complexa relacionada à aplicação da legislação entre o poder público e as OSCs trata-se da natureza jurídica das associações privadas e das OSs. Entre as instituições vinculadas à PMC, 45 delas e suas filiais possuem a natureza jurídica classificada como “associação privada”. Apenas duas diferem das demais. Uma associação privada, certificada como OSCIP e outra instituição com a natureza jurídica classificada como OS. A OS se refere à Chance Internacional, cuja instituição assume a gestão privada de unidades públicas desde 2009. Essa situação está relacionada a um problema de entendimento sobre o lugar das OSs desde sua criação. Só a título de informação, nesse sentido o governo federal edita o decreto n. 9.190, de 1º de novembro de 2017, que regulamenta o disposto no artigo 20 da lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, o que se pode pensar em uma tentativa de solucionar esse entrave no âmbito federal.

Quanto aos contratos para atuação na gestão privada das unidades públicas, a SME tem utilizado o contrato de gestão, conforme já citado. A partir de 2016, a prefeitura qualifica a associação privada como OS, com base na lei n. 101/2015, e formaliza a renovação do contrato. Nessa interpretação, a OS não é considerada natureza jurídica, e sim qualificação, discussão no Capítulo I. A SME já conta com vários contratos nesse perfil.

Tabela 10 — Associações privadas e OSs vinculadas à Secretaria Municipal de Educação, por faixa de ano de fundação, classificação social e orientação religiosa (2007-2016)

Associações Privadas e Organização Social	Ano fundação	1890-1939	1940-1969	1970-1989	1990-2006	2007-2016	Total
	Instituições sem fins	6	8	14	15	3	46
Classificação Social	Comunitária	—	—	—	7	—	7
	Confessional	—	—	—	—	—	—
	Filantrópica	6	8	14	7	—	35
	Não identificado	—	—	—	1	3	4
Orientação Religiosa	Católica	5	3	8	2	—	18
	Evangélica	—	—	2	3	—	5
	Espírita	1	1	4	1	—	7
	Não identificada	—	4	—	9	3	16

Fonte: Elaboração da autora com base em FNDE⁵⁹ e sites das instituições conveniadas. Dados de 2016.

⁵⁹ Portal do FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/consultas>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

Conforme dados da Tabela 10 quanto à natureza social das instituições, classificadas como confessional, filantrópicas ou comunitária, observa-se a prevalência das filantrópicas em praticamente todos os períodos. As comunitárias aparecem na década de 1990, pós-CF/1988. Interessante observar a presença marcante das comunitárias nesse período.

Com base na definição do termo “comunitária”, uma das características da instituição desse perfil é a inclusão de representantes da comunidade como membro da entidade. Compreendendo 1990 como o período pós-abertura democrática e de ampla participação social, é representativa essa constituição das entidades.

Se, por um lado, pode-se considerar um elemento positivo a presença das filantrópicas e comunitárias, referindo-se à estreita relação entre a instituição e a comunidade, pode-se, por outro lado, pensar em um recrudescimento desse modelo de atendimento, estimulado pelas políticas de educação infantil compensatória e a baixo custo, a partir da década de 1978, conforme Rosenberg (1999) e Costa (2005), o que contribuiu para a conformação da realidade atual.

Chama atenção a inexistência de instituições classificadas como confessionais em todos os períodos históricos. Observa-se que nenhuma delas se classifica como confessional, embora seja visível a existência em alguns casos. Uma hipótese para a entidade não assumir seu perfil religioso pode ser pelo fato de que a lei municipal n. 4.863/1979, que certifica as entidades em Campinas como de Utilidade Pública Municipal, não fornecer certificação às instituições de cunho religioso, conforme seu artigo 5º, o que impossibilitaria a realização de convênio.

Nessa mesma perspectiva, quanto à análise da orientação religiosa das instituições, os dados⁶⁰ da década de 1990 apresentam diminuição das católicas e consequente aumento das “não identificadas”, seguidas pelo crescimento das evangélicas. Essa tendência acaba por se confirmar no período de 2007 a 2016, em que nenhuma das instituições criadas no período apresenta evidências de perfil religioso. O que se observa no perfil das instituições conveniadas com o poder público, de certa forma, representa o que ocorre na sociedade, conforme constata pesquisa realizada pelo Data Folha:⁶¹

Desde a década de 90, quando o Datafolha iniciou sua série histórica de consultas sobre o tema, esse quadro tem se alterado, com a diminuição na diferença dos índices de católicos e evangélicos e, mais recentemente, o aumento no número de brasileiros sem religião. (DATAFOLHA, 2016)

⁶⁰ Dados baseados em evidências levantadas pela autora em *sites* oficiais e não oficiais.

⁶¹ Pesquisa Data Folha (2016). Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/12/1845231-44-dos-evangelicos-sao-ex-catolicos.shtml>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

Assim, com base nos dados, é possível concluir que o protagonismo das instituições que atuam no atendimento da educação infantil em Campinas, de orientação católica e até mesmo as de orientação espíritas, até a década de 1980, cedem lugar às evangélicas, mas sobretudo para as “não identificadas”, ou seja, para as sem perfil religioso.

2.9 A expansão das instituições sem fins lucrativos no atendimento da educação infantil em Campinas/SP (2010-2016)

Com base nos dados da pesquisa, é possível observar uma tendência no crescimento das instituições sem fins lucrativos conveniadas com o poder público de modo geral. O crescimento se deu em três categorias: por ampliação do número de atendimentos nas unidades conveniadas, conforme pode ser constatado na Tabela 11, por abertura de unidades filiais e por novas formas de vinculação contratual — contrato de gestão.

Tabela 11 — Número de matrículas ofertadas pela rede conveniada no período de 2010 a 2016 – Campinas/SP

n.	Associações Privadas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	%
1	ADA – Associação Douglas Andreani	638	622	657	660	612	550	592	-7,21
2	AEA – Associação Evangélica Assistencial	84	103	97	135	132	132	85	1,19
3	AMIC – Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor – Unidade I – Village	179	126	131	162	180	212	214	19,55
4	AMIC – Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor – Unidade II – Monte Cristo	0	182	190	201	245	330	426	134,07
5	AMIC – Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor Unidade III – Campo Belo	0	0	55	98	107	171	195	254,55
6	APAS – Associação Presbiteriana de Ação Social – Unidade I	76	83	81	87	87	100	113	48,68
7	APAS – Associação Presbiteriana de Ação Social – Unidade II	88	82	80	79	81	88	88	0,00
8	Associação de Desenvolvimento Humano Abracesolidario	0	0	199	217	252	397	449	125,63
9	Associação do Pão dos Pobres de Santo Antônio – APPSA	175	179	183	180	188	178	182	4,00
10	Casa da Criança de Sousas	77	89	82	88	98	97	100	29,87
11	Casa da Criança Madre Anastácia	208	244	245	246	250	250	262	25,96
12	Casa da Criança Maria Luiza Hartzer	140	149	148	149	179	179	178	27,14
13	Casa da Criança Meimei	172	162	184	200	225	215	232	34,88
14	Casa da Criança Vovô Nestor	0	0	0	0	0	138	221	60,14
15	Centro De Formação Semente da Vida	119	122	121	123	122	134	135	13,45
16	Centro Educacional de Assistência Social Coração de Maria – CEASCOM	71	73	77	90	97	94	97	36,62
17	Centro Promocional Nossa Senhora da Visitação	160	192	179	175	155	154	151	-5,63

18	Centro Promoção para um Mundo Melhor – CEPROMM	22	23	29	27	25	45	86	290,91
19	Creche Irmã Maria Ângela – CIMA	126	130	132	141	158	159	157	24,60
20	Corrente do Bem Espaço Infantil	0	0	0	0	0	12	38	216,67
21	Creche Cantinho de Luz	59	55	61	58	58	58	64	8,47
22	Creche Casa da Criança Caminho Feliz	203	239	197	115	117	109	0	-46,31
23	Creche Dom Bosquinho (Obras Social São João Bosco)	86	88	90	91	90	90	91	5,81
24	Creche Estrelinha do Oriente	120	135	188	179	203	226	288	140,00
25	Creche Gustavo Marcondes – Centro Espírita Allan Kardec	86	86	86	87	89	97	98	13,95
26	Creche Mãe Cristina – Grupo Espírita Cairbar Schutel	88	90	97	100	100	101	122	38,64
27	Creche Mãe Luiza – Centro Espírita Allan Kardec	181	172	197	197	201	193	221	22,10
28	Creche Menino Jesus de Praga	101	110	112	117	119	119	128	26,73
29	Santa Rita de Cássia (CPQ)	60	81	147	149	79	156	164	173,33
30	Creche Tia Léa – Grupo das Servidoras Léa Duchovini	56	72	74	74	72	72	73	30,36
31	Escola de Educação Infantil Lar Sagrada Família	64	105	134	134	130	135	135	110,94
32	Firmacasa – Fundação Irmã Ruth Maria Camargo Sampaio	173	183	162	163	166	182	272	57,23
33	Fundação Gerações – Unidade de Educação Infantil Adélia Zornig	177	183	198	146	199	198	229	29,38
34	Grupo de Oração Esperança	34	36	36	35	34	36	30	-11,76
35	Instituição Assistencial Dias da Cruz – Pingo de Luz	69	80	80	80	79	80	77	11,59
36	Instituto Dom Nery	104	108	142	143	142	139	150	44,23
37	Instituto Educacional Professora Maria do Carmo Arruda Toledo	0	59	127	244	282	302	342	479,66
38	11051 – Instituto Jacarandá de Educação Infantil	223	225	232	224	205	189	210	-5,83
39	Instituto Popular Humberto de Campos – Allan Kardec	66	81	70	72	72	53	83	25,76
40	Lar Escola Jesus de Nazaré	72	82	80	76	75	101	108	50,00
41	Lar Pequeno Paraíso	74	102	103	99	111	99	110	48,65
42	Lar Ternura	70	70	68	78	79	90	90	28,57
43	Serviço Social Nova Jerusalém	124	132	135	70	89	112	111	-10,48
44	Soc. Fem. de Assist. à Inf. – Creche Bento Quirino Unidade I	99	171	185	187	186	206	216	118,18
45	Soc. Fem. de Assist. à Inf. – Jorge R. Kanawaty Unidade II	44	57	60	60	60	88	129	193,18
46	SPES – Serviço Social da Paróquia São Paulo Apóstolo	106	106	108	98	109	111	113	6,60
	TOTAL	4.874	5.469	6.039	6.134	6.339	6.977	7.655	57,06

Fonte: Elaboração da autora com base em Censo Escolar/INEP (2016).

Nota: Estão em destaque as instituições que tiveram crescimento superior a 100% no período histórico. Dados somente a partir de 2010, por ausência de disponibilização dos anos anteriores no Censo escolar/INEP e PMC (2016).

CEI Nave-Mãe Dra Zilda Arns			ACI	ACI	ACI	ACI	ACI	ACI	ACI
CEI Nave-Mãe Prof. Pierre Weil			ANA	ANA	ANA	ANA	ANA	ANA	ANA
CEI Nave-Mãe Milton Santos			ACI	ACI	ACI	ACI	ACI	ACI	ACI
CEI Nave-Mãe Wandir Justino da Costa Dias			ACI	ACI	ACI	ACI	ACI	ACI	ACI
CEI Nave-Mãe Mayara Masson Christofolletti					AME	AME	AME	AME	AME
CEI Nave-Mãe Antonio Vieira de Oliveira				ACI	ACI	ACI	ACI	ACI	ACI
CEI Nave-Mãe Dom Edward Robinson de Barros Cavalcanti					AEA	AEA	AEA	AEA	AEA
CEI Nave-Mãe Gov Eduardo Henrique Accioly Campos								ACI	ACI
CEI Nave-Mãe Célia Ap Jordão Velardi Gaspar								ANA	ANA
CEI Nave-Mãe Conceição Anita M Ferreiro Gironde								ACI	ACI
CEI Nave-Mãe Rubem Alves								ACI	ACI
CEI Nave-Mãe Profa. Elenice Ap de Moraes Ferrari								ACI	ACI
CEI – Rogério Leandro Portela Santana								ANA	ANA
CEI Gleba B – Prefeito Francisco Amaral								OSSDB	OSSDB
CEI Nave-Mãe Profa Amelia Pires Palermo									ACI

ACI	Associação Chance Internacional
ACCCF	Associação Casa da Criança Caminho Feliz
ADA	Associação Douglas Andreani
AEB	Associação Educacional Brasileirinhos
AEA	Associação Evangélica Assistencial

AME	Associação Movimento Educacional
ANA	Associação Nazarena de Assistência
CM	Casa dos Menores
OSSDB	Obra Social São João Dom Bosco

Fonte: PMC (2016)

O fato em destaque nessa modalidade de vinculação das instituições sem fins lucrativos com o poder público para a oferta de atendimento na educação infantil em Campinas é a possibilidade de uma mesma instituição abarcar um amplo setor de oferta de vagas. Como pode ser observado no Quadro 13, a ADA foi a primeira entidade a assumir essa modalidade em 2008. Em 2009 já assume mais 4 unidades, só sendo interrompida em 2012, no término da gestão do Governo Dr. Hélio (PTB). O mesmo movimento de expansão ocorre com outras instituições, como a AME e a ANA, que conta com 4 unidades vinculadas, e a ACI, que chega em 2016 com 10 unidades vinculadas. Esse crescimento “tem ‘dinamizado’ o setor privado, abrindo espaço para a constituição de uma ‘rede’ de provedores privados de serviços educacionais, a qual tem ocupado

espaço de destaque na execução da política educacional campineira” (DOMICIANO-PELLISSON, 2016, p. 193).

De forma geral, a expansão do setor privado denominado sem fins de lucro tem surpreendido pela sua capacidade de organização para ocupar esse espaço que PMC dispõe. Além da ampliação significativa pela rede conveniada tradicional em 57% no período de 2007 a 2016, verifica-se o avanço desse setor, por meio do novo formato de atendimento, que, numa reviravolta, mais que duplica a oferta da educação infantil em Campinas pelos braços do setor privado sem fins lucrativos.

2.9.1 Aspectos históricos do atendimento e financiamento da educação infantil, no Brasil e em Campinas

No início do século XX, o atendimento da criança pequena consolidava-se por meio da iniciativa privada. Embora as autoridades oficiais comecem a despertar interesse pela causa da criança, só partir de 1930 que o Estado assume as políticas públicas para a primeira infância, sob o viés da proteção e da saúde, e convoca a sociedade a colaborar financeiramente com as instituições (KRAMER, 2011).

A Constituição de 1937 dá ao Estado o aval de único portador do interesse público, mas sem destinação de recursos para o seu aparelhamento. O artigo 16, inciso XXVII, evoca o poder do Estado, ao afirmar que “Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: as normas fundamentais da defesa e proteção da Saúde, especialmente a saúde da criança” (BRASIL, 1937).

No entanto, sem definição de recursos para investimento na área social, a ação do governo federal baseia-se na realização do controle das organizações da sociedade civil. Cria a primeira lei brasileira, a lei n. 91, de 28 de agosto de 1935, a qual caberá declarar as OSs, associações e fundações como de UPF, sob a batuta de que deviam servir desinteressadamente a coletividade. Declara ainda que nenhum favor do Estado decorrerá do título.

Em 1938, é instituído pelo governo federal o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) com a finalidade de cadastrar e fornecer o certificado de entidades filantrópicas às instituições que prestam serviços sociais no país, tornando-as aptas a receber subvenções públicas.

Embora a prática de subvencionar a iniciativa privada para a oferta de serviços sociais já ocorra em âmbito federal, estadual e municipal, as políticas do Estado sinalizam mais para o controle dessas ações. Nota-se que a ação do governo federal, a partir da CF/1937, com a criação da lei de UPF, do CNSS e mais tarde da LBA, teve como finalidade a criação de uma estrutura

capaz de oferecer as condições necessárias para a transferência do recurso público ao setor privado, grande prestador de serviços sociais/educacionais em todo país nesse período.

No âmbito municipal, essa fase é marcada também por uma tentativa de formalizar as práticas de transferência de recursos às instituições sem fins lucrativos. Por meio de decretos-lei, a prefeitura municipal subvenciona os serviços de assistência social do município e, muitas vezes, apoia com doações de terrenos, contribuições e auxílios financeiros. A exemplo, em 29 de maio de 1940, a prefeitura de Campinas, por meio do decreto-lei n. 48, autoriza a concessão de um auxílio de 50:000\$000 (cinquenta conto de reis) para subsidiar a construção do prédio para o Asilo de Órfãs.⁶²

Com o objetivo de regular a cooperação financeira do município de Campinas com as entidades destinadas à assistência social⁶³ ou cultural local, publica-se, em 31 de março de 1944, o decreto-lei n. 239. Com base nesse decreto, abre-se o cadastramento na PMC às instituições que prestam serviços de assistência social e cultural. Entre 1944 e 1964, são cadastradas em livro próprio para esse fim 90 instituições. Entre elas, citam-se, no Quadro 14, 24 instituições que ofertam diretamente atendimento assistencial de ensino (formal) e socioeducacional (informal) às crianças do município.

Quadro 14 — Instituições particulares de ensino ou assistência escolar, ou amparo à infância, cadastradas na PMC, para fins de recebimento de subvenção pública (1944- 1964)

Instituição	Finalidade	Representante (presidente ou diretor)	Ano de Cadastro na PMC
1 - Orfanato Nossa Senhora do Calvário	Assistência e educação de meninas órfãs desvalidas	Diretora: Irmã Maria Cecília	1944
2 - Associação Beneficente “Caminho da Verdade”	Educação e prática da caridade no jardim de infância, primário fundamental e complementar		1944
3 - Associação São Vicente de Paula de Campinas	Assistência a viúvas e filhos Educação e alimentação até 12 anos		1944
4 - Educandário Santa Terezinha	Educação e instrução às crianças necessitadas sem distinção de classe	Diretora: Herminia Ricci	1944

⁶² Trata-se de novo projeto para transferência das órfãs da Casa de Saúde. Importante ressaltar que esse prédio teve sua obra iniciada, mas não concluída para o fim a que se propunha.

⁶³ Cabe lembrar que a educação, nesse período, é considerada área afim da assistência.

5 - Externato São Domingos	Pré-primário, primário e fundamental (semigratuito)		1944
6 - Noemia Asbahr	Instrução primária e pré-primária	Diretora: Noemia Asbahr	1944
7 - Sociedade Amiga dos Pobres – Campinas	Finalidade mista de ensino primário		1944
8 - Dispensário Dom Barreto	Amparar os pobres de acordo com os necessitados	Presidente: Olivia Soares Bicudo	1944
9 - Associação de Assistência e Proteção aos Menores	Assistência e recolhimento gratuito aos menores desamparados	Presidente: Nair Valente da Cunha	1944
10 - Instituto São José de Educação e Instrução	Ensino pré-primário e primário gratuitos	Diretor: Re. Padre Guilherme Ari	1945
11 - Externato Ave Maria	Educação pré-primária, primária e secundária	Diretora: Maria Agostinha Simões Lima	1946
12 - Cruzada das Senhoras Católicas	Instituição de caridade	Presidente: Mathilde Penteado Guedes Moraes	1952
13 - Posto de Puericultura do Ambulatório São Roque	Assistência à maternidade e infância		—
14 - Escola Paroquial Imaculada Conceição	Educação primária	Diretora e professora: Laura de Campos Machado	—
15 - Sociedade Escolar do Bairro do Friburgo	Ensino primário aos filhos de seus sócios		—
16 - Educação Agrícola de educação e Assistência	Amparo, preparo e educação de crianças pobres e abandonadas		1954
17 - Obra do Berço	Assistência às crianças da maternidade anexa à Santa Casa de Misericórdia	Presidente: Ana Barbosa Nogueira	1955
18 - Ginásio Dom Barreto	Ensino primário e secundário		—
19 - Escola Seráfica de Maria	Assistência social, ensino primário, secundário e artes	Presidente: Maria Luzia Raquel Pescatore	1957
20 - Casa dos Menores de Campinas	Amparo aos menores, assistência hospitalar e educacional primária		1959
21 - Obra Assistencial Sagrado Coração de Jesus	Assistência social às crianças e jovens sem recurso	Presidente: Dona Zilá de Maria F. de Souza	1959
22 - Lar Escola Irmã Maria Ângela	Assistência social beneficente	Presidente: Dr. José Aboim Gomes	1960

23 - Serviço Social Paroquial Santa Catarina	Assistência médica, social, cultural, educacional e recreativa	Presidente: Eliziário Junqueira Penteado	1960
24 - Lar Escola Jesus de Nazaré (1903)	Assistência, proteção aos órfãos menores abandonados do sexo feminino	Presidente: Ruth Picolloto	1964

Fonte: Livro de Registro de Entidades Assistenciais e Culturais. Decreto-lei n. 239/1944. Acervo do arquivo municipal, consultado em março de 2017. As entidades foram selecionadas pela autora considerando as evidências da presença do caráter educativo.

Nesse período a presença do atendimento socioeducacional era majoritariamente feito pelas instituições privadas religiosas, organizadas em parceria com a elite econômica da cidade e subsidiada pelo município. Embora não se tenha dados com números de crianças atendidas, observa-se que o setor privado responde por um número significativo de unidades, tanto nas atividades denominados socioeducacionais como as de perfil de ensino formal, como jardim de infância e pré-primário, já a partir de 1944.

Pode-se afirmar, com base nos dados citados, que nesse período histórico de 1940 a 1969 havia grande número de atendimentos promovidos pela oferta privada no município. Verifica que, entre as 24 instituições voltadas à educação da infância que efetuaram cadastro no município entre 1944 e 1960, muitas instituições permanecem até 2016 executando serviços educacionais voltadas à infância. E algumas optaram por ofertar somente educação privada, e outras mantiveram a proposta de ofertar atendimento à infância carente, subsidiada pelo poder público, são elas: Lar Escola Irmã Maria Ângela, Escola Jesus de Nazaré. Importante ressaltar que, entre as entidades descritas, há algumas que mantêm também trabalhos na área da assistência, vinculadas ao governo municipal.

Para a oferta da educação da primeira infância no município, nota-se a presença de uma estrutura privada bastante arrojada, nas décadas de 1940 a 1960, se compararmos com a oferta pública da PMC, que inicia os atendimentos no início da década de 1940 com a criação do primeiro parque infantil⁶⁴ e, somente no final do período, em 1958, dá um salto no atendimento,

⁶⁴ O atendimento público municipal de educação infantil no município Campinas tem como **marco oficial** a construção de dois parques infantis: a) 1940 – Parque Infantil do Cambuí, denominado, em 1950, Parque “Violeta Dória Lins”. b) 1942 – Parque Infantil do Parque Industrial, também mais tarde denominado Parque Infantil “Professora Celisa Cardoso do Amaral”. Os parques infantis foram construídos em áreas amplas e arborizadas, com piscinas e excelente estrutura para atendimento recreativo para as crianças. Inicialmente atendiam crianças na faixa etária de 3 a 12 anos, no horário das 8:00 às 10:30 e das 14:00 às 16:30. As crianças de 7 a 12 anos participavam das atividades do parque em período oposto ao da escola. Os parques infantis de Campinas foram construídos nos moldes dos parques infantis paulistas do início da década de 1930. Além das estreitas relações arquitetônicas com os parques da capital São Paulo, idealizados pelo poeta modernista Mário de Andrade, também respondiam às suas orientações “administrativas e pedagógicas” (RAMOS, 2010).

construindo mais 10 unidades, no perfil de parques infantis⁶⁵ e recantos infantis e, em 1968, constrói a primeira creche pública municipal.

O repasse de recursos é feito tanto às instituições privadas de ensino primário como para as de assistência escolar. Conforme artigo 1º, decreto-lei n. 239/1944, “só receberão auxílio ou subvenção do município as instituições privadas de ensino ou assistência escolar, de assistência hospitalar, de amparo à infância, à maternidade, aos desvalidos ou outras análogas de assistência social”. O parágrafo único declara que “não se concederá auxílio ou subvenção às instituições que limitarem os seus benefícios aos seus associados, e respectivas famílias” (CAMPINAS, 1944).

Enquadram-se como beneficiárias as instituições assistenciais que se destinam a exercer o serviço social, tais como:

a) assistência sanitária; b) amparo à maternidade; c) proteção à saúde da criança; d) assistência a qualquer espécie de doença; e) assistência aos necessitados e desvalidos; f) assistência à velhice e à invalidez; g) *amparo à infância* e juventude em estado de abandono moral; h) *educação pré-primária*, profissional secundária ou superior; i) educação e reeducação de adultos; j) educação dos anormais; l) *assistência aos escolares*; m) assistência a toda sorte de trabalhadores intelectuais e manuais; n) prestação de outras modalidades de serviço social. (CAMPINAS, 1944, grifos da autora)

Ao se tratar de estabelecimentos de ensino, o artigo 4º acrescenta outras exigências a serem atendidas pelas instituições:

a) reunir o curso, no mínimo 30 alunos de matrículas e frequência média de 20 alunos; b) possuir corpo docente idôneo, a juízo do prefeito; c) *lecionar a seis alunos gratuitos pelo menos* indicados pelo prefeito, dentre os filhos de família numerosa e sem recurso que o requerem, sendo isento de selos emolumentos esses requerimentos dos pais ou responsáveis. (CAMPINAS, 1944, grifos da autora)

Conforme exposto, é possível observar que a educação em Campinas, nesse período de 1944, como na maior parte do país, pertence basicamente ao domínio da assistência e sob a responsabilidade do setor privado, subvencionado pelo poder público em forma de cooperação

⁶⁵ Os **recantos infantis** foram criados também dentro da proposta socioeducacional. Em relação ao espaço físico, os recantos infantis possuíam áreas menores que os parques, arborizadas e fechadas, com uma sede adequada para atender meninas e meninos, na faixa etária de 4 a 13 anos. Segundo o regulamento dos parques e recantos infantis, no artigo 1º, parágrafo 2º, menores de 4 anos só podiam frequentar desde que acompanhados por adultos responsáveis. Tanto os parques como os recantos infantis, conforme artigo 41, incisos II, III, e IV, tinham como finalidade “a integração da criança em ambiente apropriado, onde possa entregar-se às atividades saudáveis e educativas, garantindo-lhes ar puro, sol e espaço livre, para contrabalançar as restrições impostas à infância pelo aumento sempre crescente da população e custo cada vez mais elevado de vida, ministrando várias modalidades de assistência, tais como: educacional, médica, dentária, alimentar e recreativa” (RAMOS, 2010, p. 19).

financeira. O subsídio é repassado às instituições privadas que cobram mensalidades, uma vez que uma das condições para a cooperação financeira do município é que instituição privada ofereça seis vagas gratuitas.

O parágrafo 1º do decreto n. 239/1944 traz a ideia de que a instituição subsidiada não poderá atuar apenas no seu âmbito privado, deverá abrir-se aos não associados, à comunidade. E, no artigo 4º, o decreto define com mais precisão: de cada 30 matrículas, 6 devem ser ofertadas gratuitamente às crianças pobres, indicadas pelo prefeito; deixando claro que a indicação da vaga desse percentual (20%) pertencerá ao domínio do poder público. Verifica-se que o poder público municipal subsidia a oferta das vagas privadas e tenta regular, tirando da instituição o poder de decidir quem receberá o benefício.

Outra exigência do decreto é a apresentação de declaração de que a instituição não possua fins lucrativos. Deve apresentar também, conforme artigo 3º, parágrafo 1º, inciso a, prova de que tem personalidade jurídica e, no inciso b, de que tem um ano de funcionamento.

Em 1955, o Departamento de Ensino e Difusão Cultural (DEDC), coordenado por Dr. Ruyrillo Magalhães, elabora o primeiro Plano Municipal de Ensino, Educação, Cultura e Recreação de Campinas. Entre outros objetivos, o documento avalia o desempenho do atendimento público municipal. Com base na Constituição de 1946, artigo 169, destaca a obrigação constitucional da União, Estados, Distrito Federal e município na necessária aplicação do recurso público educacional: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”, e faz sérias críticas à forma de emprego dos recursos públicos municipais em Campinas, repassados às instituições privadas.

Segundo Dr. Ruyrillo Magalhães, no Plano Municipal de Ensino, Educação, Cultura e Recreação de Campinas, o município não deve

[...] distrair os recursos, que dispõe, distribuindo-os ao Estado em forma de doações de terrenos, para construção de escolas, ou de auxílio financeiro; não deve, por outro lado, *malbaratar esses mesmos recursos financeiros em forma de auxílios e subvenções destinadas a ajudar instituições particulares em troca de algumas poucas vantagens*, salvo, é óbvio, casos de reconhecida utilidade pública e verdadeiro interesse popular local. [...] O que se deve exigir do Estado e da União é o fornecimento de recursos financeiros, para que o Município possa desenvolver os seus serviços técnico-administrativos, objetivando melhorar, em todos os sentidos, a assistência prestada aos munícipes. [...] É erro, e erro crasso, em nosso modo de pensar, concorrer para hipertrofiar a já enorme máquina administrativa do Estado. O Estado e a União sugam dos Municípios recursos financeiros alentados, imensos, e nada, ou quase nada, devolvem aos mesmos. (CAMPINAS, 1955, p. 31, grifos da autora)

Ainda com o propósito de discutir a viabilidade dos valores transferidos ao setor privado, para oferta dos serviços sociais, foi montada uma Comissão Municipal de Cooperação e Convênio — lei n. 1.212, de 6 de outubro de 1954. Em 1957, foi apresentado esse estudo com o resumo dos auxílios e subvenções que seriam distribuídos no ano de 1957, da seguinte forma:

Tabela 12 — Número de instituições, regimes e valores nominais destinados às entidades pela PMC (1957)

Regimes	Número de Instituição	Valores em Cr\$
Ensino	30	216.924,46
Dispensários	22	349.278,72
Internato	19	810.068,44
Postos de puericultura	6	344.506,20
Hospital	4	917.966,92

Fonte: Comissão Municipal... (1957).

Observa-se que o maior valor de recursos era destinado a hospitais, e depois internatos. Os internatos foram espaços criados e fortalecidos no período da febre amarela para abrigar as órfãs, no município de Campinas, conforme Negrão (2002). No entanto, essa modalidade de atendimento estende-se até 1983, necessitando de grande parte dos recursos do fundo da assistência. Com valores aproximados estão os gastos com dispensários e postos de puericultura, espaços importantes para a redução da mortalidade na primeira infância. Em último lugar está o ensino, com 30 unidades subsidiadas e com menor investimento (COMISSÃO MUNICIPAL..., 1957).

Analisando o referido documento e a lei n. 234/1944, observa-se que a relação entre as instituições privadas de educação e o governo municipal, naquele período, era basicamente em virtude do subsídio e da tentativa de o município pleitear algumas vagas como troca.

A prática de adoção de convênio com as instituições sem fins lucrativos segue seu curso, mesmo com o grande investimento público na construção de espaços públicos para atendimento da criança. Segundo Domiciano-Pellisson (2016, p. 61), que cita Ramos (2001, 2010), com base em reportagens do período de 1977 e 1978: “mencionavam os incentivos da Prefeitura à constituição de convênios com *creches privadas filantrópicas* em que, além da verba, oferecia assessoria técnica por meio das assistentes sociais, psicólogas e economista doméstica tendo em vista a garantia de um padrão de atendimento”.

O aumento vertiginoso da expansão urbana provocou sérios problemas para a população, como a ampliação de moradias precárias, tipo favelas, e péssimas condições de saúde e nutrição, principalmente entre as crianças. Segundo o jornal *Diário do Povo*, em 1979, “Em Campinas, 80% das crianças com menos de cinco anos de idade eram desnutridas, sendo elas moradoras das regiões periféricas da cidade.”⁶⁶

Na década de 1970, o município conta com 14 equipamentos, concentrados nas regiões sul, norte e leste da cidade. No período de 1970 a 1980, a população da cidade praticamente duplica e o governo municipal cria mais 9 Centros Infantis (CI) e 7 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) (BASSETO, 2006). No período entre 1980 e 1990, o número de equipamentos públicos para atendimento da criança cresce consideravelmente. Foram criados 2 minicreches, 30 CIs e 37 EMEI, o que indica um grande envolvimento do poder público municipal na busca de solução para a oferta da vaga à criança da educação infantil (BASSETO, 2006).

Além do atendimento ofertado nos equipamentos públicos oficiais e, segundo Ramos (2010), que cita Falcão e Rodrigues (1983), outros programas são instituídos como forma de atender às demandas por creche apresentadas pelas mulheres como bandeira de luta. Entre eles o Programa “Mãe Crecheira”⁶⁷ e o Programa Comunitário de Atendimento Infantil (PROCAI), proposto pelo Governo Magalhães Teixeira (1983-1988). Com características de educação informal, o PROCAI atendia crianças na faixa etária pré-escolar, com recursos humanos voluntários e instalações mínimas. O programa atingiu quase 300 crianças, nos bairros Paranapanema, Eulina, Márcia e Nossa Senhora de Fátima (Sumaré).

A partir de 1983, um convênio entre o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL)⁶⁸ e o Ministério da Educação (MEC) é estabelecido para viabilizar o Programa Nacional para oferta da pré-escola. Amplia-se o atendimento das crianças de 4 a 6 anos por meio das chamadas pré-escolas comunitárias. O atendimento era realizado em espaços cedidos pela comunidade: salas de associações de bairro, igrejas e entidades assistenciais e salas alugadas, buscando concretizar o mote do governo que era “Nenhuma criança fora da escola”.

Na década de 1980 foi criada a Fundação Municipal para a Educação Comunitária (FUMEC), uma instituição de natureza jurídica privada, braço da Secretaria Municipal da Educação, para receber os recursos destinados pelo MOBRAL. Em 1985, a FUMEC passa a

⁶⁶ *Diário do Povo*. Campinas, 12 de abril de 1979, “Pesquisa mostra o drama das favelas de Campinas”.

⁶⁷ Foi um programa como “alternativa popular denominada em Campinas de Mãe Crecheira, a partir de 1983, se faz presente na periferia com orientação técnica, ajuda alimentar e financeira da Secretaria de Promoção Social” (Ramos, 2010, p. 83).

⁶⁸ MOBRAL no período de 15/12/67? a 31/10/85; Fundação Educar, de 1/11/85 a 2/11/87 e, a partir de 1987, com a lei n. 5.830, cria-se a FUMEC, que incorpora as funções do antigo MOBRAL e Educar (FERRAZ, 2001).

responsabilizar-se pelas creches comunitárias, dando continuidade ao modelo de atendimento. (BASSETO, 2006)

Para promover o atendimento nas salas de pré-escolas comunitárias, no período do MOBREAL, eram contratadas pessoas da comunidade sem exigência de formação para atuação. A partir de 1983, ampliou-se o número de núcleos de atendimento, que inicialmente eram oitenta salas, chegando em 1988 a um total de duzentos núcleos e 5.292 matrículas (BASSETO, 2006). Também em 1983, o governo do estado de São Paulo instituiu convênios com os municípios para a manutenção de pré-escolas, com o objetivo de auxiliar o processo de municipalização (FERRAZ, 2001).

Em 1987, a para ampliar as vagas para a educação infantil, a administração criou o Projeto Pró-Creche. O projeto consistia em um plano de integração entre a PMC e as empresas privadas para viabilizar a construção de creches anexadas às empresas, com modelos padronizados, em atendimento ao artigo 389, parágrafo 1º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).⁶⁹ Nos termos do decreto-lei, em seu artigo 389, parágrafo 1º, “os estabelecimentos em que trabalhem, pelo menos, 30 mulheres com mais de 16 anos de idade devem possuir local apropriado para guarda, sob vigilância e assistência dos filhos no período de amamentação” (BRASIL, 1943).

Para viabilizar o projeto, a administração municipal propunha uma linha de crédito às empresas disponibilizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e que seria intermediada pela FEAC. As empresas que não optassem pelo financiamento deveriam fazer uma doação ao Fundo Social de Solidariedade do município, com posterior desconto no imposto de renda. Esse projeto teve duração de apenas um ano, sendo extinto em 1988 (BASSETO, 2006).

O final desse período pode ser considerado um marco na política de atendimento para a criança da primeira infância, no município de Campinas. Sob a gestão do prefeito Jacó Bittar (PT) e do secretário da Educação, professor Newton Bryan, em 1989, na vanguarda até mesmo da LDB, a Rede Municipal de Campinas reconhece o direito à educação da criança de 0 a 6 anos, assegurada na CF/1988, e incorpora em suas dependências administrativas os centros infantis, antes vinculados ao Departamento de Promoção Social.

Durante a Gestão do prefeito Jacó Bittar (1989-1992) a educação infantil deu salto qualitativo no município, pois as unidades que atendiam as crianças da primeira infância foram integradas à pasta da educação, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Newton Bryan. Com o Decreto nº 9.904, de 23/08/1989, os Centros Infantis, que até então eram subordinados ao Departamento de Promoção Social, passaram a interligar a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de

⁶⁹ Decreto-lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, que cria a CLT.

Educação e foram denominadas de Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI). Isso fez com que Campinas se tornasse pioneira na incorporação de creches junto ao sistema educacional, antes mesmo da exigência nacional, que veio apenas em 1996, com a promulgação da LDB. (CHICONE, 2016, p. 107)

Outra medida relevante promovida pelo professor Bryan, quando esteve à frente da secretaria, segundo Chicone (2016), foi a incorporação de pré-escolas comunitárias à rede pública, antes sob a responsabilidade da FUMEC. Os professores que atuavam nessas unidades foram concursados e os salários equiparados aos professores da rede (CHICONE, 2016).

Quanto à participação das entidades assistenciais sem fins lucrativos na educação infantil, nesse período, conforme Chicone (2016), que cita o professor Bryan, relata que o convênio se limitava a uma forma de cooperação. A SME contribuía com professor, merendeira, alimentação, algum material e orientações aos professores. Caso a instituição não aceitasse, podia devolver o professor. Segundo a autora, o professor afirma ainda que, embora não lembre muito bem do momento vivido, a contrapartida não envolvia aporte financeiro (CHICONE, 2016).

As ações decorrentes dessas iniciativas resultaram na ampliação das matrículas ofertadas pelo poder público municipal da seguinte forma, conforme Tabela 13.

Tabela 13 — Evolução do número de matrículas na educação infantil (1983-1996)

	1983*	1988	1989	1992	1993	1996
Creche	4.839	4.839	5.159	6.962	8.168	4.427
Pré-escola	5.635	6.084	6.145	11.090	10.246	15.121
FUMEC*	—	5.292	5.367	—	—	—
Total	10.474	16.215	16.671	18.052	18.414	19.548

Nota de Ferraz (2001): não foram encontrados dados referentes a 1983, e, a partir de 1991, as classes de educação infantil da FUMEC foram incorporadas à rede.

Fonte: Ferraz (2001).

A prefeitura de Campinas chega ao final da década de 1980 atendendo aproximadamente 16.671 crianças da etapa educação infantil, sendo 5.159 do segmento creche, 6.145 da pré-escola com oferta pública direta e 5.367 matrículas ofertadas por meio de convênio com a FUMEC. Em 1992, com as salas da FUMEC incorporadas à rede, a oferta pública chega a 18.052 atendimentos.

Apesar do avanço na oferta da educação infantil, o final da década de 1990 foi marcado por discussões acerca da falta de vagas, inclusive com participação do Conselho Tutelar e do Ministério Público, em cumprimento da salvaguarda do direito subjetivo da criança à vaga pelo Estado, assegurado na CF/1988 (ROCHA, 2009).

Segundo a autora, diante da falta de recursos para a oferta da educação infantil, uma das soluções encontradas pelo município foi a retomada dos convênios com as instituições privadas. A proposta tinha como característica principal a cessão de terreno por parte da prefeitura e apoio pedagógico da SME, e, em contrapartida, as entidades particulares deveriam financiar a construção do prédio escolar (ROCHA, 2009).

Neste período, as instituições assistenciais de educação infantil eram mantidas com recursos *per capita* oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).⁷⁰ A partir de 1993, o objetivo era assegurar o atendimento da criança de 0 a 6 anos pelos municípios, uma vez que grande parte desses não dispunha de recursos suficientes para atender à demanda sozinho (BRASIL, 2008b).

No que diz respeito ao financiamento da educação infantil nas décadas de 1980 e 1990, importa situar a retomada da política de fundos, em uma expectativa de maiores compromissos do poder público com a educação – inicialmente em 1983, com a chamada Emenda Calmom⁷¹, e 1996, com o FUNFEF, entretanto, em ambos os casos se priorizava o ensino fundamental.

Como os recursos do FUNDEF⁷² antepunham a necessidade de universalização do ensino fundamental, etapa obrigatória, a educação infantil contava com 10% desse fundo subdivididos entre outras modalidades, com recursos próprios do município e programas de órgãos governamentais.

Em 2001, pela necessidade de ampliar a oferta para atender à demanda, a rede municipal formaliza o repasse de recursos às instituições conveniadas por meio da lei n.º

⁷⁰ O FNAS, instituído pela lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tem por objetivo proporcionar recursos federais e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar os serviços, programas e projetos descentralizados de assistência social, direto ao público, nas áreas da assistência social, saúde e educação (Instrução normativa n.º 3, de 1993).

⁷¹ A emenda constitucional n.º 24, de 1º de dezembro de 1983, retoma a vinculação de recursos para a educação e determina que a União fica responsável pela aplicação de “nunca menos de treze por cento, e os estados, o distrito federal e municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1983)

⁷² O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. Com essa emenda, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficam reservados ao ensino fundamental, segundo o Portal MEC. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

10.869/2001, e conforme “Boletim publicado pela SME em 21 de março de 2003”, citado por Rocha (2009, p. 69), a secretaria amplia em mil o número de vagas por meio das instituições conveniadas (41 unidades) e passa a atender 5.192 crianças.

Pode-se dizer que durante o Governo Democrático e Popular (PT), em 2004, a educação infantil pública municipal “viveu” seu apogeu, atingindo 157 unidades públicas e a oferta de 28.060 vagas públicas diretas, segundo Rocha (2009, p. 64, grifos da autora).

Em 2001, esse número era de 20.473. Em 2002 (época em 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-se a 28.060 crianças frequentando as unidades de educação infantil públicas municipais*, um aumento de aproximadamente 37% ao número de vagas em 4 anos, fazendo de Campinas uma das maiores redes de Educação Infantil do Brasil.

Já em 2005, conforme dados do Integre (2016), um total de 33 entidades assistenciais ofertava o atendimento da etapa educação infantil a aproximadamente 4.200 crianças em Campinas, cofinanciadas pelo FNAS. Pode-se observar uma redução no número de entidades conveniadas e, conseqüentemente, redução no número de matrículas nesse ano, se comparado ao de 2004. Porém, não foi encontrada justificativa para esta oscilação.

Após a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em 1996, com a inclusão da educação infantil na redistribuição dos recursos, e a extensão da subvinculação desses também às instituições privadas sem fins lucrativos que ofertavam a educação infantil, o FNAS previu um período de transição para que não se comprometessem os atendimentos. O órgão manteve os recursos para as matrículas da educação infantil ofertadas até 2008, período que o FUNDEB teria para incorporar todas as matrículas, conforme será visto no item posterior.

2.9.2 Distribuição de recursos do FUNDEB às instituições sem fins lucrativos para oferta da educação infantil (2007-2016)

O ano de 2007 pode ser considerado um marco importante no atendimento da criança de 0 a 6 anos do ponto de vista de seu financiamento, com a aprovação do FUNDEB – emenda constitucional n.º 53/2006, regulamentada pela lei n.º 11.494/2007 e pelo decreto n.º 6.253/2007, alterada pela lei n.º 12.695/2012, medida provisória n.º 606/2013, e pelas leis n.º 12.837/2013 e n.º 13.348/2016.

A referida legislação subvincula os recursos constitucionalmente ligados à educação a todas as etapas e modalidades da educação básica — da educação infantil ao ensino médio, incluindo as modalidades especiais da educação (urbana, rural, indígena, quilombola, especial e de jovens e adultos). Dentre outros, definiu também critérios e recursos para o financiamento da educação infantil pública, assim como para instituições privadas sem fins lucrativos, no que diz respeito à oferta da creche e pré-escola, conforme art. 8º, parágrafo 1º, inciso I, e parágrafo 3º.

Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012) I- - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos; [...] § 3º Será admitido, até a universalização da pré-escola prevista na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de quatro a cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. (Redação dada pela Lei nº 13.348, de 2016) (BRASIL, 2007a)

Conforme Gouveia e Souza (2015, p. 56-57), de acordo com especificidades de cada etapa educacional, a política do fundo regulamenta a distribuição dos recursos com base no “resultado do cálculo dos recursos mínimos disponíveis em cada estado acrescido da participação da União, que passa a ser fixada em pelo menos 10% do total do FUNDEB”. Para fins da distribuição dos recursos, é definido um valor mínimo anual por aluno, por meio de portarias do Ministério da Educação (MEC) publicadas no Diário Oficial da União, sendo que em 2015 o valor definido foi de R\$ 2.576,36, e em 2016 de R\$ 2.739,77.

A lei do FUNDEB estabelece ainda fatores de ponderação para a distribuição dos recursos, considerando as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica. Assim, na contagem das matrículas, para efeito do cálculo dos coeficientes determinantes entre estado e municípios, no âmbito de cada estado, aplicam-se fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno/ano, conforme quadro a seguir.

Tabela 14 – Fatores de ponderação, considerando apenas a Educação Infantil, Fundeb 2007-2016

Etapas/modalidade/Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche	0,80	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Creche pública em tempo integral	/	1,10	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche pública em tempo parcial	/	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00
Creche conveniada em tempo integral	/	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Creche conveniada em tempo parcial		0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	/	/	/	/	/	/	/	/	
Pré-escola em tempo integral	/	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Pré-escola em tempo parcial	/	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Tabela com base em (GOUVEIA e SOUZA, 2015, p. 58).

Nota: Tabela alterada pela autora ao excluir as demais etapas e modalidades e ao incluir dados atualizados de 2015 e 2016.

Conforme a Tabela 14, no contexto do FUNDEB, há diferenças entre os fatores de ponderação para a oferta pública e conveniada, ensino integral e parcial da educação infantil. Essa diferença ocorre na medida em que os insumos e os custos são diferentes para as diferentes formas de organização escolar existentes. Apesar de haver distinção na distribuição dos recursos, a regra só é considerada para construção da matriz distribuidora; ou seja, não obriga os gestores estaduais e ou municipais a aplicarem os recursos nas modalidades, etapas e ou tipos de estabelecimento de ensino na mesma proporção em que o recurso foi captado do fundo, conforme Paulo Sena (2008).

O recebimento dos recursos do fundo pelos municípios, referente às matrículas das instituições privadas conveniadas, compatibilizou-se em duas etapas para a creche, divididas, conforme o decreto 6.253/2007, artigo 13, parágrafo 1º, incisos I e II, em “I- 2/3 das matrículas em 2008 e II- a totalidade das matrículas em 2009”. Enquanto as matrículas da pré-escola, lançadas no censo escolar de 2006, seriam contabilizadas para fins de distribuição dos recursos do fundo a partir de 1º de janeiro de 2008, conforme artigo 13, parágrafo 2º, incisos I e II, na seguinte progressão: “I- 2008: dois terços das matrículas existentes em 2006; e II- 2009, 2010 e 2011: a totalidade das matrículas existentes em 2006” (BRASIL, 2007b).

Quanto à distribuição de recursos para a educação infantil, ofertada pela rede conveniada, a lei previu diferenças quanto ao prazo para creche e pré-escola. Para a primeira, a

distribuição teria a vigência do período do fundo, enquanto para a segunda será admitido até sua universalização,⁷³ conforme alteração dada pela lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2007a).

Cabe observar que a lei do FUNDEB, em sua versão original, previa que o cômputo das matrículas da pré-escola, ofertadas pelas instituições sem fins lucrativos confessionais, comunitárias ou filantrópicas, só seria financiado com recursos do fundo até 2011. Entretanto, esta situação sofreu várias alterações, sendo que a última, feita pela lei n.º 13.348/2016, altera o prazo para continuidade do financiamento desse modelo de atendimento até a sua universalização em 2016, período considerado pelo PNE, segundo a lei n.º 13.005/2014, art. 8º § 3º, conforme citação anterior.

Referente a essa determinação da lei, é interessante observar o posicionamento do MDS, que cofinanciou as instituições sem fins lucrativos no atendimento da educação infantil até 2008. Segundo o documento “Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação (BRASIL, 2008b)”,⁷⁴ essa determinação era uma pretensão para estimular a expansão da rede pública.

Observa-se que a Lei induz à absorção das matrículas de pré-escola da rede conveniada pela rede pública, na medida em que define um prazo de 4 anos para o financiamento e, ao final desse período, não mais serão financiadas pré-escolas conveniadas. Com isso pretende-se estimular a expansão da rede pública. (BRASIL, 2008b)

Refletindo sobre a intenção inicial do legislador de incluir a pré-escola na rede oficial, pode-se entendê-la não apenas como “intenção de expansão da rede pública”, conforme consta no referido documento (BRASIL, 2008b), mas também como resultado de lutas históricas e meio de assegurar o direito à educação pública, gratuita e de qualidade, previsto na CF/1988. Importante lembrar que a ampliação da oferta de educação infantil pelo poder público e a diminuição gradativa do atendimento por meio de instituições conveniadas é luta histórica desde a Conferência Nacional da Educação (CONAE) de 2001. Inclusive, até mesmo para o segmento creche, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, estratégia 1.7, prevê uma articulação da oferta em creches

⁷³ A universalização da pré-escola estava prevista para 31 de dezembro de 2016, conforme a Meta 1 do PNE, aprovado pela lei n. 13.005/2014.

⁷⁴ O referido documento visava “prestar esclarecimentos e orientar municípios e DF, que mantêm instituições de educação infantil com recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), por meio do Piso Básico de Transição, [...] sobre o processo de transição da rede de educação infantil cofinanciada com recursos do FNAS, do âmbito da Assistência Social para o da Educação, de forma criteriosa e comprometida com as famílias e crianças atendidas nessa rede, colaborando para o cumprimento das legislações vigentes” (BRASIL, 2008b).

certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação, com a expansão da oferta na rede escolar pública (BRASIL, 2014b).

Para verificação do cumprimento das metas, o PNE prevê em seu artigo 5º, parágrafo 2º, que o INEP deverá realizar a cada dois anos estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas. Assim, caso a universalização ocorra, finalizaria a oferta do atendimento da pré-escola pelo setor privado não lucrativo (BRASIL, 2007).

Em cumprimento da lei, no ano de 2016, o INEP realizou o estudo e o publicou no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016b). Embora o relatório se refira ao biênio 2014-2016, os dados considerados no estudo são referentes ao biênio 2012-2014. Como resultado dos estudos, os analistas observaram um processo crescente de matrículas da pré-escola no país, atingindo 89,6% em 2014. Contudo, o estudo concluiu que “ainda é muito grande o desafio de atingir a meta de universalização até 2016”, o que permite a pré-escola, etapa obrigatória, seguir sendo ofertada pelas conveniadas com recursos públicos.

Ao analisar a questão do mecanismo adotado pelo fundo, na definição do prazo para finalização da oferta do atendimento da pré-escola pelo setor privado sem fins lucrativos, vinculado à universalização da pré-escola, importa considerar alguns elementos relevantes nesse debate. Primeiro, a lei não deixa claro se a universalização esperada se refere a todo o território nacional ou a cada município separadamente; em segundo, considerando que a oferta da educação infantil é responsabilidade do município, tem-se observado que esses adotam diferentes arranjos com o setor privado para seu atendimento, conforme Borghi, Bertagna e Adrião (2014). Outro ponto relevante é que cada município se encontra em um estágio de políticas de atendimento da educação infantil diferente – a exemplo o município de Campinas, cuja pré-escola está universalizada desde 2007.

É possível afirmar que esse mecanismo adotado pelo FUNDEB, como vem sendo entendido pelos municípios, tem possibilitado retrocessos nas políticas de educação infantil em municípios vanguardistas como Campinas, e acaba nivelando por baixo as políticas de educação infantil em todo país. Cabe aqui a proposta para que esta temática seja debatida com o objetivo de influenciar a legislação e corrigir essa distorção. Também é importante lembrar que a lei do FUNDEB vigora até 2020 e a nova ainda será construída, portanto, com base na situação atual em que se encontra o país, golpeado nas conquistas nos mais diversos setores políticos e sociais, há pela frente muita luta para avançar.

2.9.3 A participação da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC) no atendimento da educação infantil

A participação da FEAC nas políticas de atendimento da criança em Campinas data de 1964, quando, incomodado com a mendicância crescente na cidade de Campinas provocada pelo modelo político, econômico e social em ascensão no final da década de 1950 e início da 1960, e alinhado ao movimento de ação social em pauta no país e no exterior, um grupo de empresários liderado por Dr. Eduardo de Barros Pimentel, em janeiro de 1964, funda a Federação das Entidades Assistenciais (FEAC), com o principal objetivo de integrar as ações sociais do município (MARTINS, 2001).

A ideia de fundação da FEAC com a possibilidade de criar um fundo único para centralizar os recursos das diversas instituições assistenciais de Campinas foi fomentada por Pimentel, membro do Rotary Club Norte, após buscar inspiração em dois programas de promoção social americano: o Communit Guest (caixa comunitária) e o United Fund (Fundo Unido), “duas modalidades que sintetizavam a longa trajetória norte-americana em ação comunitária de cunho liberal, de forma diferenciada do que acontecia por exemplo na França, onde a promoção social é canalizada pelo Estado” (MARTINS, 2014, p. 20).

O autor descreve o funcionamento dos modelos de programas de promoção social americana da seguinte forma:

United Fund (Fundo Unido) – o Fundo Unido recebia dos recursos destinados pelos moradores de uma determinada comunidade, e que eram repassados a organizações e projetos credenciados. Era uma dinâmica que viabilizava a destinação de verbas para projetos prioritários, prevenindo a duplicação de esforços e o desperdício.

Communit Guest (Caixa Comunitária) – A Caixa Comunitária, por sua vez, era representada por um pacto de reflexão e cooperação entre os profissionais e liderança comunitária, visando identificação das melhores estratégias e formas de ação para apoio a projetos e organizações sociais. (MARTINS, 2014, p. 20)

Com base nos argumentos de Pimentel, foi possível constatar na implantação do modelo americano uma forma de fortalecer a ação social liberal, vivida no Brasil até no início do século passado. Interessante observar que se trata do mesmo discurso usado por Padre Vieira na construção da Santa Casa de Misericórdia, em 1887, cuja ideia central era concentrar doações, conforme relatado por Negrão (2002). E assim se constituiu a entidade, entendendo ser “possível combinar as duas coisas, a centralização da arrecadação de recursos e o apoio técnico, profissional, junto com estímulos ao voluntariado. Era inédito no Brasil” (MARTINS, 2014, p. 21).

Com a argumentação de que os programas representavam uma tecnologia social inovadora, Pimentel agrega ao Conselho de Entidades 23 representantes de vários segmentos da sociedade, com o intuito “integrar o trabalho social, articular e centralizar a arrecadação de fundos

para as entidades e proporcionar orientação técnica e jurídica às obras sociais” (MARTINS, 1998, p. 73).

Segundo Rossetto (2006, p.33), que cita Martins (1998),

[...] importantes setores da economia e outros prestadores de serviços em Campinas uniram-se ao Conselho de Entidades de Campinas ampliando sua composição, tais como dirigentes do Rotary Club, Lions Club, delegado do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), ACIC, representantes do Clube dos Engenheiros, entidades de agrônomos, médicos e instituições de assistência. Tal fórum de mobilização levaria à criação da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC) inicialmente chamada de Federação de Assistência Social.

Em 15 de abril de 1964, a entidade recém-criada ganha um novo *up*. Em assembleia realizada na sede da Associação Comercial e Industrial de Campinas (ACIC), em Campinas, aprova-se o estatuto de unificação da Federação das Entidades Assistenciais, então FEAC, com a Fundação Odila e Lafayette Álvaro, que unificadas passam a se denominar Federação das Entidades Assistenciais de Campinas-Fundação Odila e Lafayette Álvaro, permanecendo o nome FEAC. A fundação já contava com um importante patrimônio, a fazenda Brandina, que ficaria disponível à entidade após a morte do casal. Com a unificação das duas instituições, os recursos resultantes do patrimônio seriam direcionados aos trabalhos de ação social da cidade (MARTINS, 2014).

A FEAC inicia, em maio de 1965, o primeiro projeto com amplo apoio da cidade: foi a Campanha de Irradicação da Mendicância. As ações decorrentes desse projeto foram: levantamento por amostragem da situação do problema da mendicância em Campinas e parcerias com os órgãos públicos e privados da cidade para encaminhamento dos casos.

O apoio foi maciço, com envolvimento do comércio e indústrias, dos professores primários e do povo em geral. [...]. O Juizado de menores cedeu veículo para transporte de mulheres e crianças. A imprensa deu amplo apoio. O jornal Correio Popular publicou anúncios com o slogan “Não dê esmolas, dê esperança” [...]. O Cônego Geraldo de Azevedo, da paróquia Nossa Senhora do Carmo, falou sobre a campanha em várias oportunidades, no seu programa das 18 horas, a Hora de Maria. [...]. A Campanha de Repressão à Mendicância, foi como todas as outras ações da FEAC, ecumênica. (MARTINS, 2014, p. 51)

A fundação funcionou inicialmente na sede da LBA, onde foram feitos os primeiros pedidos de filiações de entidades por creches e orfanatos, que realizaram campanhas de erradicação da mendicância. Em 1976, passou sua sede própria para a então Vila Brandina, já tendo 25 entidades assistenciais filiadas (MARTINS, 2000).

O sonho de Pimentel de construir um fundo único para concentrar as doações das entidades assistenciais não prosperou. Entretanto, para continuar o trabalho a fundação ganha um novo *up* quando inaugura, em 1980, o Shopping Iguatemi, construído na Fazenda Brandina. Na ocasião, arrecadou-se um valor de 8,3 milhões, sendo 7,8 milhões destinados para as 40 entidades filiadas (MARTINS, 2000).

Em 2014, a fundação já contava com mais de 80 entidades conveniadas, resultado do trabalho desenvolvido nos 50 anos de atuação, cujos esforços sempre estiveram voltados para os sete objetivos perseguidos pela fundação, segundo Martins (2014). Dentre eles, a autora cita quatro que representam a direção para o campo educacional, no município de Campinas:

- c) Promover constante, e “cada vez maior” aproximação com as Entidades Sociais, a fim de prover instrumentos de profissionalização e performance adequados e conscientizá-las do real poderio transformador que representam junto às comunidades onde atuam.
- d) Promover o aumento constante de Entidades conveniadas.
- e) Promover a Educação como o único caminho possível para o futuro.
- g) ampliar o escopo de seu trabalho, de modo a fomentar e contribuir ativamente, em conjunto com as Entidades, a Sociedade Civil e o Poderes instituídos, da construção de políticas públicas eficientes, que permitem a mitigação das vulnerabilidades presentes e futuras (MARTINS, 2014, p. 8)

A partir de 2007, a fundação passa a formalizar convênio com as “entidades parceiras” e não mais filiadas, com a finalidade de aperfeiçoar os critérios de destinação de recursos e melhorar o relacionamento com as entidades. O convênio possui uma duração de 12 meses e, para a entidade ser contemplada, há alguns critérios que devem ser seguidos. Segundo o Estatuto Social da FEAC (2016), documento disponibilizado em seu *site*, poderão conveniar-se as entidades de natureza privada, que tenham a personalidade jurídica e fins que se identifiquem com os da fundação. Nesse sentido, os pedidos prescindirão de período de experiência de até 24 meses, e a aprovação se dará por decisão da diretoria executiva, conforme normas regimentais. Para manterem-se conveniadas, deverão cumprir alguns critérios:

- a) a execução contínua e gratuita dos serviços e programas constantes de seu plano de trabalho anual, em consonância com seus fins estatutários;
- b) respeitar os princípios fundamentais do artigo 3º do Estatuto da federação;
- c) não desvirtuar seu caráter filantrópico e buscar sempre a melhor qualidade dos serviços prestados diretamente aos seus usuários, mantendo para isso o quadro técnico adequado;
- d) manter rigorosamente em dia suas inscrições, registro e credenciamentos de sua área de atuação nos órgãos competentes;
- e) apresentar trimestralmente o balancete, bem como o balanço do último exercício, e, para o seguinte, o orçamento e o plano de atividades;

- f) comparecer pelo menos a três quartos (3/4) das reuniões do Conselho da Federação das Entidades Parceiras (CFEP), realizada em cada ano. (FEAC, 2016)

Conforme o artigo 10 do Estatuto (2016), as entidades parceiras receberão auxílio financeiro, além da prestação dos benefícios referidos no artigo 4º. Em seu parágrafo segundo, afirma que a FEAC poderá ainda distribuir verbas específicas às entidades que compõem ou não a federação.

Conforme artigo 11 do mesmo estatuto, poderá também ser cancelada a parceria caso as entidades encontram-se nas seguintes condições:

- a) perda de sua personalidade jurídica e ou interrupção da prestação de serviços;
- b) cancelamento ou suspensão do registro ou credenciamento em qualquer órgão público especial nos conselhos municipais, competentes à sua área de atuação;
- c) perda do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS);
- d) a inobservância das condições constantes do artigo 9º, isolada ou conjuntamente;
- e) evidência de confusão patrimonial por parte de algum dirigente estatutário;
- f) se o plano de trabalho não aprovado pela Diretoria Executiva da Fundação FEAC ou, se após aprovado, for descumprido pela entidade.

Segundo informações de seu *site*, a FEAC tem como público-alvo as OSCs/entidades de origem privada sem fins lucrativos, cadastradas e registradas nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e/ou dos CMDCA's que compõem a rede socioassistencial do município para conjugação de esforços na execução das políticas públicas municipais.

A FEAC tem sido, portanto, um importante apoio na complementação dos recursos financeiros consumidos pela rede de conveniadas. Apenas no período de 2007 a 2010, a FEAC repassou às entidades conveniadas um montante de cerca de R\$18 milhões, numa média de R\$4,4 milhões por ano, sendo que em 2010 o volume de repasses foi superior a R\$5,2 milhões. (MARTINS, 2014, p. 10)

No âmbito da educação infantil, entre as 44 entidades assistenciais conveniadas que ofertam educação infantil no município de Campinas, foi possível localizar 27 entidades parceiras e 17 não parceiras da FEAC, conforme Quadro 15:

Quadro 15 — Entidades conveniadas com a PMC e parceiras da FEAC em atuação na educação infantil (2016)

	Instituições	Filiadas FEAC
01	ADA – Associação Douglas Andreani	Não
02	AEA – Associação Evangélica Assistencial	Sim
03	AMIC – Associação Amigos da Criança – Unidade I Village	Sim
04	AMIC – Associação Amigos da Criança – Unidade II Monte Cristo	Sim
05	AMIC – Associação Amigos da Criança – Unidade III Campo Belo	Sim
06	APAS – Associação Presbiteriana de Ação Social – Unidade I	Não
07	APAS – Associação Presbiteriana de Ação Social – Unidade II	Não
08	Associação de Desenvolvimento Humano Abracesolidario	Não
09	APPSA – Associação do Pão dos Pobres de Santo Antônio	Não
10	Casa da Criança de Sousas	Sim
11	Casa da Criança Madre Anastácia	Sim
12	Casa da Criança Maria Luiza Hartzler	Sim
13	Casa da Criança Meimei	Sim
14	Casa da Criança Vovô Nestor	Não
15	Centro de Formação Semente da Vida	Sim
16	CEASCOM – Centro Educacional de Assistência Social Coração de Maria	Não
17	Centro Promocional Nossa Senhora da Visitação	Sim
18	CEPROMM – Centro de Estudos e Promoção da Mulher Marginaliza	Sim
19	CIMA – Creche Irmã Maria Ângela	Não
20	Corrente do Bem Espaço Infantil	Não
21	Creche Cantinho de Luz	Não
22	Creche Dom Bosquinho (Obra Social São João Bosco)	Não
23	Creche Estrelinha do Oriente	Não
24	Creche Gustavo Marcondes – Centro Espírita Allan Kardec	Sim
25	Creche Mãe Cristina – Grupo Espírita Cairbar Schutel	Sim
26	Creche Mãe Luiza Centro Espírita Allan Kardec	Sim
27	Creche Menino Jesus de Praga	Sim
28	Creche Santa Rita de Cássia (CPQ)	Não
29	Creche Tia Léa Grupo das Servidoras Léa Duchovini	Sim
30	Escola de Educação Infantil Lar Sagrada Família	Não
31	Firmacasa – Fundação Irmã Ruth Maria Camargo Sampaio	Não
32	Fundação Gerações Unidade de Educação Infantil Adélia Zornig	Sim
33	Instituição Assistencial Dias da Cruz – Pingo de Luz	Sim
34	Instituto Dom Nery	Sim
35	Instituto Educacional Professora Maria do Carmo Arruda Toledo	Não
36	Instituto Jacarandá de Educação Infantil	Sim
37	Instituto Popular Humberto de Campos – Centro Espírita Allan Kardec	Sim
38	Lar Escola Jesus de Nazaré	Sim
39	Lar Pequeno Paraíso	Não
40	Lar Ternura	Sim
41	Serviço Social Nova Jerusalém	Sim
42	Sociedade Feminina de Assistência à Infância – Creche Bento Quirino – Unidade 1	Sim
43	Sociedade Feminina de Assistência à Infância – Jorge R Kanawaty – Unidade II	Sim
44	SPES – Serviço Social da Paróquia São Paulo Apóstolo	Sim

Fonte: Dados Integre (2016) e Observatório Compromisso Campinas pela Educação (2016).
Elaboração da autora.

Verifica-se que 27 instituições de educação infantil parceiras recebem os benefícios oriundos das políticas e dos fundos da FEAC, o que certamente contribui para melhor qualidade da educação infantil nessas instituições. Em contrapartida, crianças que estão nas instituições não parceiras não têm acesso aos benefícios das políticas e do fundo. Observou-se que das entidades conveniadas com a SME, 17 não têm parceria com a FEAC, e não foi possível verificar por quais motivos não possuem parceira com a fundação.

Notou-se também instituições conveniadas que eram filiadas/parceiras e hoje não são mais, a exemplo da Obra Social do Bosco (Creche Dom Bosquinho), conforme Rossetto (2006) – em sua maioria, são parceiras da fundação as conveniadas com características históricas e tradicionais. Não foram identificadas instituições de perfil contemporâneo conveniadas à FEAC.

Quadro 16 — Fonte de recursos aplicados em assistência social, saúde e educação em Campinas (2016)

Ação		Recursos Próprios
Assessoramento e prestação de serviços das Áreas Contábil-financeira; Administração de Recursos Humanos; Jurídico; Engenharia e Arquitetura; Marketing e Gestão Social	Entidades Assistência Social	4.318.366,49
	Entidades Educação	2.381.555,51
	Entidades Saúde	585.051,10
Programas de potencialização das propostas de trabalho das entidades	Entidades Assistência Social	991.665,77
	Entidades Educação	818.527,77
Cooperação financeira	Entidades Assistência Social	6.441.490,72
	Entidades Educação	3.552.446,91
	Entidades Saúde	872.691,38
Total de recursos empregados em Assistência Social		11.751.522,98
Total de recursos empregados em Educação		6.752.530,19
Total de recursos empregados em Saúde		1.457.742,48
Total de Recursos empregados em GRATUIDADE		19.961.795,65

Fonte: FEAC (2016).

Segundo o relatório de atividades de 2016, divulgado no *site*, a FEAC investiu um total de R\$19.961.795,65 milhões na área social do município de Campinas, e desse montante foram empregados em educação R\$6.752.530,19 milhões. O fato de os recursos não estarem discriminados dificultou a análise dos dados, sobretudo quanto ao valor de fato investido nas instituições de educação infantil conveniadas com a PMC, objeto desta pesquisa.

Além de cooperação financeira anual e assessoria técnica, a fundação desenvolve ações por intermédio de programas, projetos e ações de iniciativa própria. A partir de 2000, a FEAC passou a focar suas ações no campo educacional, com destaque para o Programa Campinas pela Educação, Programa Primeira Infância em Foco (PIF).

Conforme descrito no *site* oficial da fundação, o PIF atua diretamente nas instituições conveniadas parceiras de educação infantil e “tem como objetivo direcionar esforços para as entidades de educação infantil, considerando o público atendido por estas instituições que está em fase de extrema pobreza.” (FEAC, 2017).

A principal atividade do programa é atuar na formação das unidades parceiras conveniadas. Por meio da formação, a fundação visa qualificar as entidades que possuem atendimento à criança de 0 a 3 anos, a fim de estruturar e qualificar a participação da família.⁷⁵ O programa teve início em 2013 com previsão de duração até 2019, quando completará o quadro de formação de todas as entidades parceiras.

O programa Compromisso Campinas pela Educação (CCE) foi lançado em 2007 por um conjunto de forças políticas lideradas pela FEAC, “com o objetivo de sensibilizar e mobilizar a sociedade para contribuir com a defesa e garantia dos direitos à educação pública de qualidade, especialmente na cidade de Campinas” (OBSERVATÓRIO CCE, 2016).⁷⁶

Uma ação decorrente do Compromisso Todos pela Educação foi a criação do Observatório da Educação, em 2013. O observatório “tem o propósito de reunir, analisar e disponibilizar de forma simples dados relevantes sobre a educação em Campinas, como subsídio para as políticas públicas construídas nesse setor, principalmente em termos de melhoria da qualidade educacional.”⁷⁷

O presidente da fundação DPascoal, Luiz Norberto Pascoal, citado por Martins (2014), considera o CCE uma célula local do Movimento Nacional “Todos pela Educação”. Pascoal relata

⁷⁵ Consultado em 24 dez 2017. Disponível em: <http://www.feac.org.br/primeira_infancia_em_foco/#>.

⁷⁶ COMPROMISSO CAMPINAS PELA EDUCAÇÃO. Quem somos/Compromisso Campinas pela Educação. Disponível em: <<http://compromissocampinas.org.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁷⁷ CAMPINAS MAIS SOLIDÁRIA (2013). Disponível em: <https://campinasmaissolidaria.wordpress.com/2013/05/08/feac-lanca-observatorio-da-educacao-nova-ferramenta-para-campinas-superar-os-desafios-do-setor/>. Acesso em: 15 jan. 2017

que participou de todas as etapas de constituição do movimento, ao lado de Viviane Senna, Milu Vilela, José Roberto Marinho e o educador Antônio Gomes Costa, contribuindo com sua experiência agregada durante os trabalhos desenvolvidos na FEAC.

Na ocasião do lançamento do CCE, segundo Martins (2014), o movimento contou com o apoio e a participação dos representantes do Todos pela Educação (TPE) e foi pactuado por vários segmentos da sociedade campineira: imprensa, poder público municipal e estadual, vara da infância, diocese de Campinas, sindicatos APEOESP, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e várias instituições educacionais.

Com base nesse breve estudo, observou-se que a FEAC integra a história da educação infantil em Campinas. Em atuação desde 1964, a fundação desenvolve políticas com o intuito de ampliar e fortalecer as entidades sem fins lucrativos, conveniadas com o município ou não, e qualificá-las para oferta do atendimento à criança pequena.

Pode-se considerar que a fundação foi e continua sendo um elemento importante na construção da realidade vigente, no caso a educação infantil. Pode-se também pensar que, à medida em que “profissionaliza” e investe nas entidades sem fins lucrativos, a FEAC também contribui para desobrigar o governo municipal de cumprir com sua responsabilidade de prover a educação pública para todas as crianças em rede própria.

Segundo dados do IBGE (2014), o município de Campinas possui a 10ª maior receita do país, o que o coloca em condições de assegurar a todas as crianças educação de qualidade referenciada, pautada nos princípios da igualdade e equidade. Se no passado as entidades assistenciais ofertavam atendimento onde o Estado não supria, hoje elas ofertam em lugar onde o Estado está, em um movimento de disputa com o modelo de atendimento de educação infantil oficial pública. Esse movimento poderá ser observado no capítulo posterior.

3 O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CAMPINAS — 2007-2016: ESPAÇO, DISTRIBUIÇÃO E ATENDIMENTO DA CRIANÇA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o atendimento da educação infantil, sob responsabilidade do poder público, realizado no município de Campinas, considerando os diferentes tipos de atendimento do Sistema Municipal de Educação de Campinas:

- a) os realizados pelos CEI públicos da rede oficial direta;
- b) os realizados pelas entidades privadas sem fins lucrativos da:
 - rede conveniada
 - CEI públicos com gestão privada
- c) os realizados pela rede privada *stricto sensu*.

Apresenta os dados contextualizados considerando elementos históricos do município, como população, característica e ocupação territorial. Apresenta a organização política administrativa e educacional, bem como os investimentos feitos nos atendimentos pela via das instituições sem fins lucrativos, no período de 2007 a 2016.

Os dados que constam deste capítulo apresentam as características do município com base em *sites*, como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Cidades, do Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC) e Integre, Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) e nas pesquisas recentes de Domiciano-Pellisson (2016) e Chicone (2016).

As informações apresentadas estão organizadas de maneira que possam oferecer uma visão geral sobre as características de cada modelo de atendimento, localização espacial das unidades e a proporção que cada modelo ocupa no cenário da educação infantil, no município de Campinas.

Dessa forma, ao analisar os dados, espera-se mostrar não apenas como se configuram esses atendimentos educacionais, mas também romper com a invisibilidade histórica dessa parcela significativa de crianças do município de Campinas, atendida pelas instituições privadas sem fins lucrativos de caráter confessional, comunitário e filantrópico, que, mesmo após a CF/1988 reconhecê-la como portadora de direitos à educação básica, continua distante do sistema oficial de educação pública.

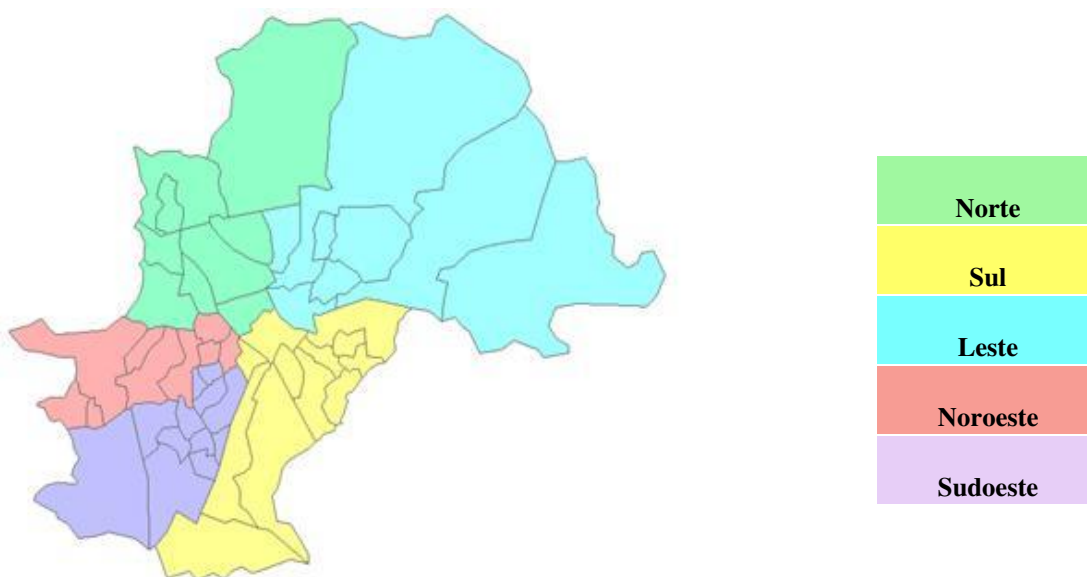
3.1 O município de Campinas

Campinas está situada no interior do estado de São Paulo, a uma distância de aproximadamente cem quilômetros da capital. Segundo dados do IBGE,⁷⁸ o município conta com uma população de 1.080.113 habitantes, sendo que 1.061.540, o equivalente a 98,28% da população, residem na área urbana e 18.573, 1,72% da população, reside na área rural.

Campinas é a terceira cidade mais populosa do estado, atrás apenas de Guarulhos e da capital São Paulo. Possui uma área total de 796,4 Km², sendo 388,9 Km² de perímetro urbano e 407,5 Km² de área rural.

O município é formado por seis distritos e sua sede é subdividida em 14 administrações regionais, cinco regiões e vários bairros em seu entorno. Fazem parte do município os seguintes distritos: Barão Geraldo, Joaquim Egídio, Sousas, Nova Aparecida e, recentemente, os distritos de Campo Grande e Ouro Verde.⁷⁹ As regiões administrativas estão subdivididas da seguinte forma: região norte, região sul, região leste, região noroeste.

Mapa 1 — Divisão territorial administrativa de Campinas, por macrorregiões⁸⁰



Fonte: Seplama. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

⁷⁸ Para conferir os dados, ver: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=350950&idtema=130&search=sao-paulo|campinas|estimativa-da-populacao-2016->>>. Acesso em: 6 jul. 2016.

⁷⁹ Os distritos de Campo Grande e Ouro Verde foram criados pela lei n. 15.058 e lei n. 15.059, respectivamente, em 10 de setembro de 2015, após plebiscito eleitoral de 2014 (CAMPINAS, 2015).

⁸⁰ Lei n. 10.248, de 15 de setembro de 1999. Dispõe sobre a Reorganização da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas e dá outras providências. Republicada conforme lei n. 11.563, de 29 de maio de 2003.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, a população de Campinas está distribuída nas cinco macrorregiões, conforme Tabela 15:

Tabela 15 — População residente no município de Campinas, por região

População Residente por Região	
Região Norte	197.022
Região Sul	293.824
Região Leste	230.979
Região Sudoeste	234.804
Região Noroeste	123.484
Total	1.080.113

Fonte: IBGE e IPEA (2012).

Elaboração da autora.

A expansão urbana no município de Campinas é bastante espalhada, e o processo de ocupação territorial apresenta dinâmica diferenciada, características próprias de uma cidade que se desenvolveu a partir das necessidades de absorver populações oriundas de sucessivos processos de emigração e imigração, em diferentes períodos históricos⁸¹.

Segundo Mello (1991), para receber os estímulos da industrialização dos tempos desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek, de 1945 a 1955, Campinas cresceu mais de 200% em sua área territorial urbana, e após 1950 a população desse espaço praticamente dobrou a cada década. No ano de 1955, são 100 mil habitantes na cidade e mais 30 mil no restante do município (MELLO, 1991).

Em 1945, a ocupação territorial desenvolveu-se em direção ao sul, com grandes extensões urbanas, de forma segregada, com loteamentos dispersos ocupados pela população de baixa renda, dando início ao primeiro movimento de periferização do município — inicialmente pela localização do Aeroporto Internacional de Viracopos (1930), seguido pela implantação da Rodovia Anhanguera, na década de 1950, e pela concentração de indústrias em seu entorno. (CAMPINAS, 1955)

Em um segundo movimento, com a chegada da Rodovia dos Bandeirantes (1978) e a construção de grandes conglomerados de conjuntos habitacionais populares, como DICs, COHAB e CDHU, que definem assim o processo de ocupação do que viria a ser a região de maior

⁸¹ Para melhor aprofundamento a respeito desse assunto, ver Mello (1991).

crescimento populacional do município, a região oeste, posteriormente subdividida administrativamente em sudoeste e noroeste (CAMPINAS, 1955).⁸²

A região sudoeste teve seu período de maior crescimento entre as décadas de 1970 e 1990, caracterizada por um período de intenso fluxo migratório proporcionado no campo da economia por um processo crescente do setor industrial e do setor terciário. Milhares de imigrantes oriundos dos estados do Paraná, Minas Gerais e de regiões do Nordeste chegam ao município estimulados pela oferta de empregos (BAENINGER; MAIA, 1992).

As mudanças no processo de organização da produção, no contexto da economia capitalista dominada pela globalização financeira, causaram certa desordem na organização da cidade.

Campinas avançava na modernidade, porém convivía com milhares de pessoas sem os mínimos direitos sociais contemplados. Constatava-se a expansão do crescimento urbano em direção as regiões sul e oeste de Campinas, “para depois da Anhanguera”. (MARTINS, 2000; BASSETO, 2006, p. 75)

A região noroeste compreende uma área de 65,64 Km² de extensão e conta com uma população de aproximadamente 124 mil habitantes, conforme Censo IBGE 2010. É a região com maior crescimento na série histórica de 1970 a 2010, apresentando crescimento de 1.641%, e nas décadas de 2000 a 2010 chega a duplicar sua população. O crescimento desordenado, sem infraestrutura necessária, levou a região a contar com muitos bairros com alto índice de vulnerabilidade social e com menor IDHM (0,63) e IDHM educação (0,54) da região metropolitana de Campinas, conforme relatório Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP) (2015).

Quanto ao sistema viário, a região convive com grandes congestionamentos, uma vez que conta apenas com a Avenida John Boyd Dunlop como ligação centro-bairro. Segundo a PMC, passam pela região as rodovias Anhanguera e Bandeirantes, além do Corredor Metropolitano Noroeste, onde estão concentrados cerca de 70% dos usuários de transporte público (CAMPINAS, 2016).

⁸² As regiões sudoeste e noroeste originaram-se do desmembramento da circunscrição da extinta região oeste pela lei n. 9.340, de 1º de agosto de 1997. A lei n. 10.248, de 15 de setembro de 1999, dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas e dá outras providências. Essas informações históricas encontram-se disponíveis em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

Tabela 16 — Evolução da população residente no município de Campinas, por grandes regiões (1970-2010)

REGIÃO	1970	1980	1991	2000	2010	%
Norte	83.353	136.161	162.858	173.640	197.022	136
Sul	134.970	206.261	225.498	257.364	293.824	118
Leste	129.634	179.065	204.751	208.180	230.979	78
Sudoeste	21.449	109.145	179.264	226.452	234.804	995
Noroeste	7.091	33.550	74.916	103.653	123.484	1.641
CAMPINAS	376.497	664.182	847.287	969.289	1.080.113	2.968

Fonte: Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 – IBGE. Tabulação: CSPS - Deplan/Seplan.

Nota: Cálculo percentual feito pela autora.

Segundo Basseto (2006), o acelerado processo de urbanização observado em Campinas, a partir dos anos de 1970, caracterizou-se pelo surgimento de moradias precárias e desenvolvimento de loteamentos irregulares e clandestinos, estendendo a periferia para além dos limites municipais, como os vizinhos Hortolândia, Monte Mor e Sumaré.

No outro extremo da cidade temos as regiões norte e leste, com características bastante diversas. A região leste de Campinas possui uma população aproximada de 294 mil habitantes com a maior extensão territorial do município, com 335 Km². Abrange a região próxima à Rodovia Campinas-Mogi-Mirim, seguindo até os distritos de Sousas e Joaquim Egídio. Contempla patrimônios históricos, culturais e naturais, incluindo áreas de preservação ambiental, áreas verdes, como a Lagoa do Taquaral e o Parque Ecológico. A região se desenvolveu de forma ordenada, com o menor crescimento do município na série histórica, 78%. Concentram-se na região condomínios de alto padrão, sendo ocupada por uma população de classe média a alta. Em contrapartida, encontram-se também na região leste bolsões de pobreza com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,651 convivendo ao lado de bairros com IDHM semelhante ao da Noruega, 0,954 (CORREIO POPULAR, 2015).

A região norte é caracterizada tendo como referência as microrregiões compostas pelos seguintes distritos: Barão Geraldo, Jardins Aurélia e Eulina, Campo dos Amarais e Vila Padre Anchieta. É uma das regiões mais desenvolvidas economicamente no município. Possui aproximadamente uma área de 200 Km² e concentra uma população em torno de 193 mil habitantes.

A nova dinâmica urbana e regional imprimiu diferentes características às funções de Campinas, por exemplo a condição de polo regional. “A influência da cidade-sede transpõe os limites administrativos, atinge as cidades vizinhas e conduz à formação de um conglomerado de cidades cuja integração depende menos do tamanho populacional do que das demandas geradas a partir das especificidades da dinâmica regional” (CANO, 1989, 1992; SEMEGHINI, 1991).

Campinas passou a ser formalmente sede da Região Metropolitana de Campinas (RMC) a partir de 2000, pela lei complementar estadual n. 870, de 19 de junho de 2000. Os municípios que compõem a RMC, considerando Campinas, são vinte: Americana, Artur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D’Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos, Vinhedo e Morungaba.

A RMC é grande concentradora de população, empregos e atividades econômicas, além de ser uma das mais importantes regiões metropolitanas do país. Possui grande facilidade de acesso aos principais centros do país pelas curtas distâncias e boas características do sistema viário, sendo as principais as rodovias Anhanguera, Bandeirantes, D. Pedro I, Santos Dumont, entre outras.

Nas últimas décadas, a cidade de Campinas vem ocupando e consolidando uma importante posição econômica. Possui um parque industrial moderno e diversificado, com expressiva especialização, com destaque para os centros inovadores e tecnológicos, como a Companhia de Desenvolvimento do Polo de Alta Tecnologia de Campinas (CIATEC), que tem como objetivo promover e coordenar a implantação de políticas públicas municipais na área de ciência, tecnologia e inovação; o Centro Nacional em Pesquisa em Energia e Materiais (CENPEM),⁸³ composto pelos seguintes laboratórios: Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), que tem como objetivo o desenvolvimento e estrutura da matéria; o Laboratório Nacional de Biociências (LNBio), que objetiva a excelência científica, o desenvolvimento tecnológico e o apoio à inovação; o Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia de Bioetanol (CTBE), que pesquisa a ciência básica e a inovação tecnológica em bioenergia; e o Laboratório Nacional de Nanotecnologia (LNNano), que estuda a nanociência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento sustentável. Conta também com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) como centro de excelência em pesquisa científica, tecnológica, que responde por 15% das pesquisas acadêmicas brasileiras e mantém a liderança entre as universidades brasileiras em patentes.

⁸³ O CNPEM é uma organização social qualificada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). É responsável pela gestão do LNLS, do LNBio, do CTBE e do LNNano.

Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (2013) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁸⁴ do município de Campinas é de 0,805, em 2010, o que o coloca na faixa de desenvolvimento humano⁸⁵ muito alto (IDHM entre 0,800 e 1). Campinas, com esse IDHM, ocupa a vigésima oitava posição entre os 5.565 municípios brasileiros. Nesse *ranking*, o maior IDHM é 0,862, e o menor é 0,418.

Os fatores que contribuem para o IDHM são as dimensões: longevidade, renda e educação. Interessante observar que, embora o crescimento de longevidade e renda seja menor na série histórica e com um crescimento regular no período, são as dimensões que mais contribuíram para o IDHM de Campinas: longevidade, com índice de 0,860, seguida de renda, com índice de 0,829, e educação, com índice de 0,731. No que se refere a crescimento, observa-se que no período de 1991 a 2010 a educação foi a dimensão que mais cresceu em termos absolutos na série histórica, seguida de longevidade e renda.

Os conteúdos das tabelas que seguem foram elaborados a partir dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações disponíveis no *site* da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEAD) e na página eletrônica do PNUD Brasil - Atlas Brasil (2013).

Tabela 17 — Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Campinas (1991-2010)

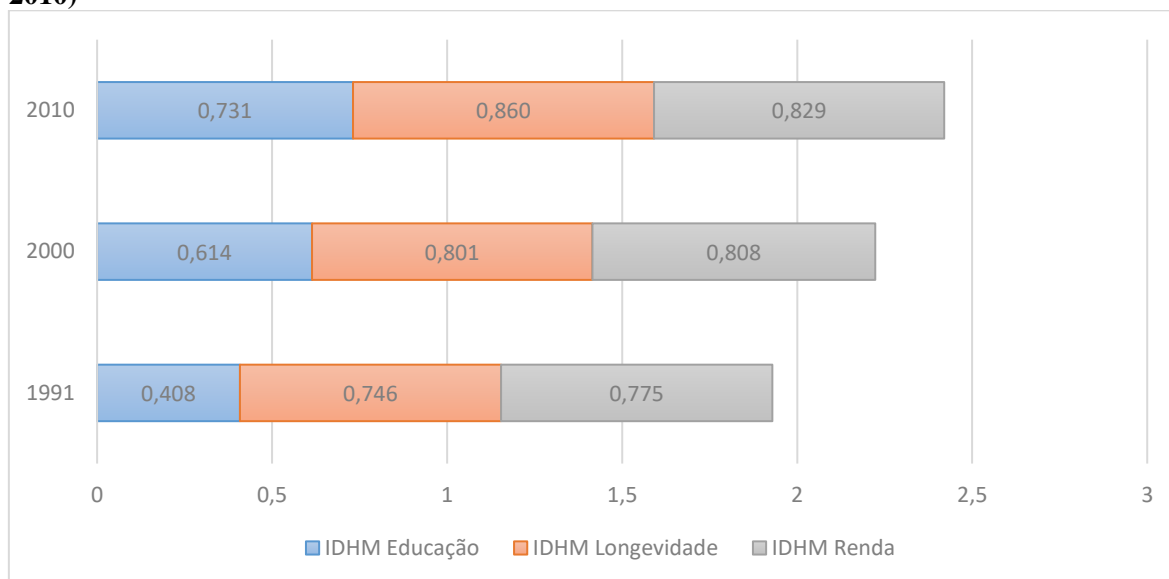
IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,408	0,614	0,731
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	44,77	56,84	67,71
% de 5 a 6 anos na escola	38,44	71,63	93,61
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	59,37	77,75	87,2
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	35,61	62,42	69,52
% de 18 a 20 anos com médio completo	22,52	43,92	53,2
IDHM Longevidade	0,746	0,801	0,86
Esperança de vida ao nascer	69,74	73,07	76,59
IDHM Renda	0,775	0,808	0,829
Renda <i>per capita</i>	995,15	1.223,77	1.390,83

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo/2010.

⁸⁴ O IDHM compreende indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

⁸⁵ Faixa do IDHM: muito baixo (0 – 0,499); baixo (0,500 – 0,599); médio (0,600 – 0,699), Alto (0,700 – 0,799); muito alto (0,800 – 1) PNUD (2013)

Gráfico 2 — Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Campinas (1991-2010)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo/2010.

Ao analisar a tabela das dimensões que contribuem para o IDHM de Campinas, com base na dimensão educação, constata-se que a população da faixa etária de 18 anos ou mais, com ensino fundamental completo, apresenta um crescimento de 12,07 em valores absolutos, ou 26,96%, no período de 1990 a 2000, e crescimento inferior na década de 2000 a 2010, de 10,87, ou seja, 19,12%. Se compararmos com período anterior, verifica-se uma queda na taxa de crescimento. Fato que causa estranhamento se se considerar a emergência pela universalização da educação básica nesse período, bem como a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, implementada a partir de 1º de janeiro de 1997.

Na faixa etária de 5 a 6 anos frequentando escola, observa-se crescimento de 33,19 pontos em termos absolutos, no período de 1991 a 2000, o que representa 86,34% de crescimento. Evidencia-se que o crescimento desse período está relacionado ao reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, pela CF/1988 e da aprovação do ECA/1990, que asseguram o direito ao acesso à educação básica para a criança de 0 a 6 anos. Observa-se um crescimento menos significativo no período de 2000 a 2010, em um total de 30,69%, se comparado ao período anterior.

O mesmo movimento ocorre com a faixa etária de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental. Campinas apresenta um índice de 18,38 de crescimento em valores absolutos, o que equivale a 30,96 % de crescimento. Enquanto na década de 2000 a 2010 observa-se um crescimento de 9,45%, em termos absolutos, o que equivale a 12,15%.

Dessa forma, foi possível constatar grande impulso promovendo o acesso de crianças e jovens à escola na década de 1990, consolidando o período como o de maior inclusão educacional da história do país. Cabe lembrar que essa década se refere ao período pós-abertura democrática, quando a sociedade vivia grande euforia na luta pelos direitos sociais, consagrados com a Constituição cidadã de 1988. Na década seguinte, 2000 a 2010, após esse impulso da inclusão educacional, observa-se crescimento inferior em todos os componentes educacionais.

Verifica-se que o IDHM evolui nesse período histórico, puxado pelas dimensões educação e longevidade, seguido da dimensão renda. A dimensão da renda mensal *per capita* indica a capacidade média de aquisição de bens e serviços que a população do município dispõe. Nota-se que Campinas possui uma renda *per capita* de R\$1.390,83, em 2010, antecedido por R\$1.223,77, em 2000, e R\$995,15, em 1991.

Interessante observar que a diferença positiva na renda *per capita* de Campinas não resultou em melhora no número de crianças e jovens na escola no ano de 2010. Nesse caso, é importante destacar que, conforme dados do Censo 2010, realizado pelo IBGE, a renda municipal mensal *per capita* é a renda média dos residentes de determinado município. E também a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município — inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Assim, para compreender minimamente os dados, é necessário ampliar a análise para os índices da desigualdade presentes no município.

Tabela 18 — Renda, pobreza e desigualdade – Campinas (1991, 2000 e 2010)

Componentes	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (R\$)	995,15	1223,77	1.390,83
% de extremamente pobres	0,99	1,52	1,06
% de pobres	5,48	6,24	3,16
Índice de Gini ⁸⁶	0,53	0,57	0,56

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo/2010.

Conforme Tabela 18, observa-se que, embora o município de Campinas apresente uma diferença positiva na renda *per capita* e nos índices de pobres e extremamente pobres, esse fato não resultou na melhora do índice de Gini. O que indica que Campinas possui maior desigualdade na distribuição de renda em seu município.

⁸⁶ O coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade na distribuição de renda que varia de 0 a 1. Quanto mais alto o coeficiente, maior a concentração de renda, sendo 1 a desigualdade total.

3.2 Organização política administrativa de Campinas (2007-2016)

Estiveram à frente da administração da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), no período da pesquisa, os prefeitos e secretários da Educação, conforme Quadro 17.

Quadro 17 — Prefeitos, mandatos e secretários de Educação de Campinas (2007-2016)

Prefeitos	Mandato	Secretário de Educação
Hélio de Oliveira Santos / Demétrio Vilagra	PDT: 2005 a 2008	Hermano de Medeiros Ferreira Tavares / Graciliano de Oliveira Neto
Hélio de Oliveira Santos / Demétrio Vilagra	PDT: 2009 a 2012	Graciliano de Oliveira Neto / José Tadeu Jorge / Márcio Rogério Silveira de Andrade Neto
Demétrio Vilagra	PT: 2011 a 2011	Márcio Rogério Silveira de Andrade / Eduardo José Pereira Coelho
Pedro Serafim Junior	PDT: 2011 a 2011	Eduardo José Pereira Coelho
Demétrio Vilagra	PT: 2011 a 2011	Eduardo José Pereira Coelho
Pedro Serafim Junior	PDT: 2011 a 2012	Eduardo José Pereira Coelho / Carlos Roberto Cecílio
Jonas Donizette / Henrique Magalhães Teixeira	PSB: 2013 a 2020	Solange Villon Kohn Pelicer

Fonte: Basseto (2006); Chicone (2016).

No período da pesquisa, estiveram sob a direção administrativa da PMC, basicamente, Dr. Hélio de Oliveira Santos (PDT) e Jonas Donizette (PSB), ambos com dois mandatos. O segundo mandato de Dr. Hélio encerrou-se em 20 de agosto de 2011, em virtude de uma crise política que desencadeou sua cassação. Segundo Rocha (2012a), o Ministério Público revelou investigações que apontavam a primeira-dama do município, Rosely Santos, como chefe da quadrilha que privilegiava, em processos licitatórios, empresas pagadoras de propinas (ROCHA, 2012a).

O restante do ano de 2011 foi palco de mandatos breves, alternados entre Demétrio Vilagra (PT) e Pedro Serafim (PDT). Demétrio Vilagra assume a prefeitura de Campinas sob investigação do Ministério Público e com um pedido de comissão processante feito pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) (GOMES, 2014).

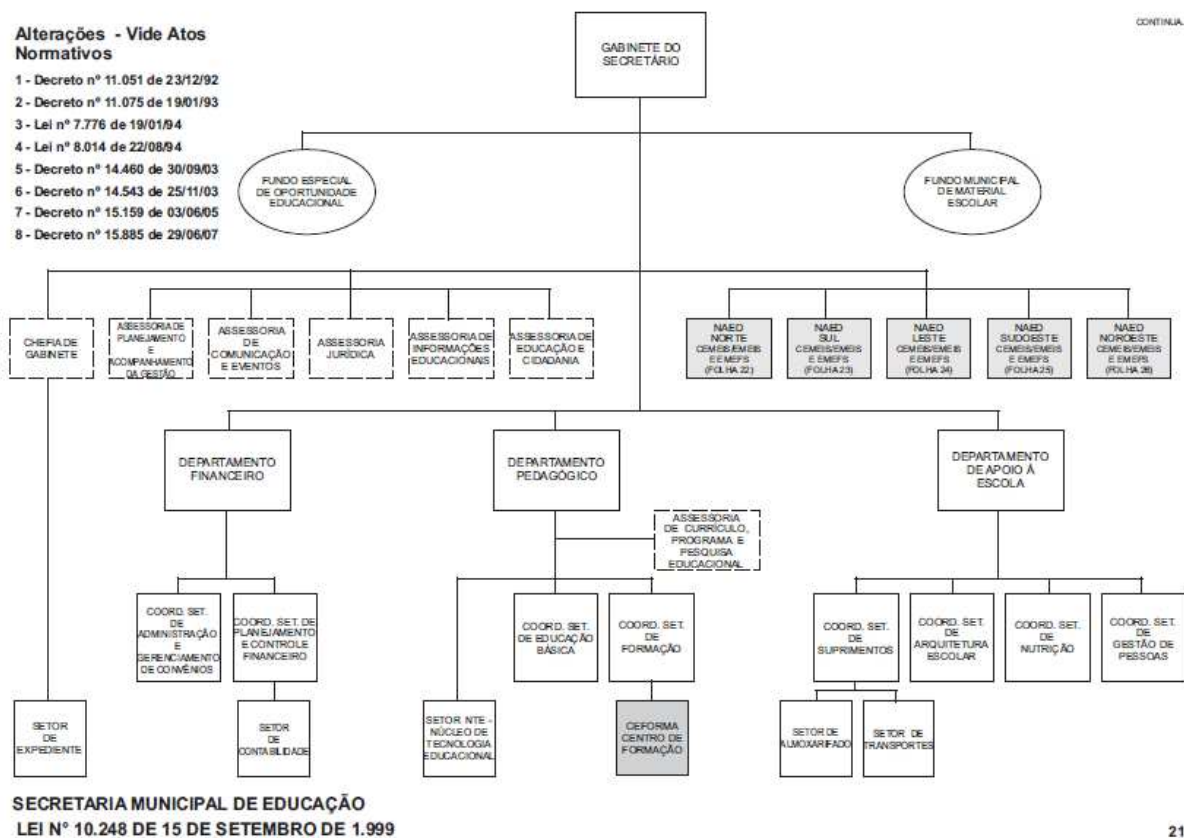
Demétrio é afastado por um período de noventa dias sob a acusação de improbidade administrativa. Retorna em 4 de novembro por determinação do Tribunal de Justiça de São Paulo e permanece no cargo até 21 de dezembro do mesmo ano. Em 22 de dezembro reassume o presidente da Câmara Municipal, Pedro Serafim, e, em 10 de abril de 2012, foi indicado pela Câmara Municipal como prefeito para “mandato tampão” e para fazer a transição para o governo do prefeito a ser eleito pela população em outubro de 2012. Serafim esteve à frente da prefeitura até o dia 31 de dezembro do mesmo ano (ROCHA, 2009; GOMES, 2014).

Em 2013, Jonas Donizette (PSB) assume a administração de Campinas, por eleições diretas, e em 2016 é reeleito para o mandato de 2017 a 2020.

3.3 Estrutura e organização da secretaria municipal de educação de campinas (2007-2016)

A Secretaria Municipal de Educação (SME) de Campinas está estruturada conforme a lei Orgânica do Município (LO) de 1990, integrada ao Conselho Municipal de Educação, ao Conselho das Escolas e ao Conselho de Escola e demais conselhos, conforme lei n. 12.501/2006. Está organizada administrativamente de forma verticalizada, compreendendo: Gabinete do Secretário Municipal de Educação, Chefia de Gabinete, Assessorias e NAEDs; Departamento Pedagógico, Departamento de Apoio à Escola, Departamento Financeiro, e cada segmento composto de seus respectivos setores, assessorias e coordenadorias, conforme Imagem 10.

Imagem 10 — Estrutura e funcionamento da Secretaria Municipal de Educação



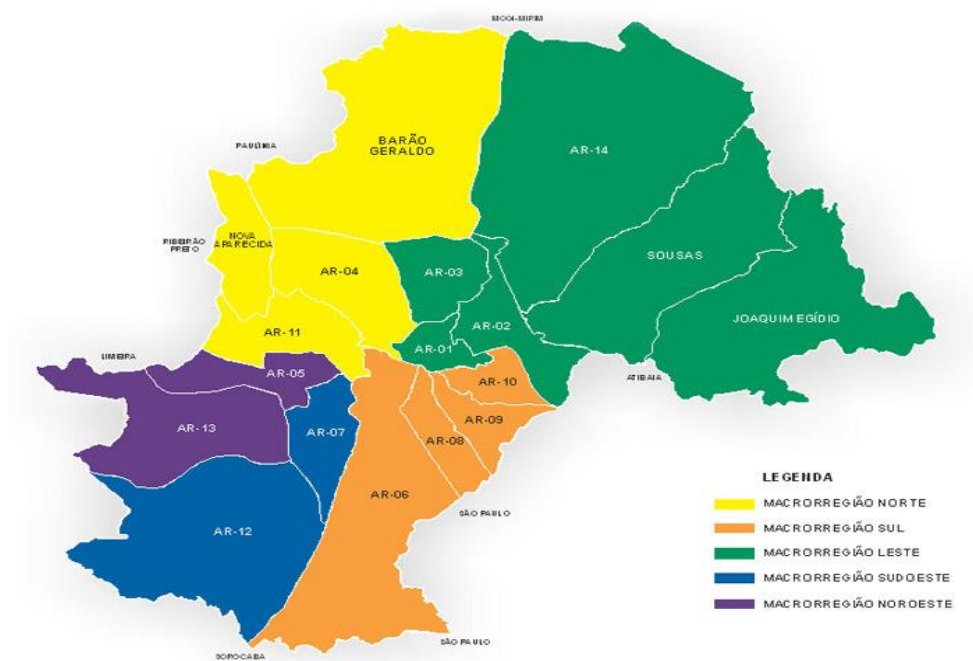
21

Fonte: <<http://www.campinas.sp.gov.br/servico-ao-cidadao/portal-da-transparencia/institucional.php>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

A PMC, em cumprimento da CF/1988 e da LDB n. 9.394/1996, realiza sua incumbência de prover a educação infantil municipal. Para tanto, oferece o atendimento de forma descentralizada por meio de cinco Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (NAEDs),⁸⁷ divididos conforme as macrorregiões geograficamente definidas pela política de descentralização do município. São elas: norte, sul, leste, sudoeste e noroeste.

⁸⁷ Segundo Domiciano-Pellisson (2016, p. 48), que cita (OLIVEIRA, 2005), o “Núcleo de Ação Educativas Descentralizadas (NAED) fora incluído no processo de reorganização da Estrutura Administrativa da SME, na gestão do Partido dos Trabalhadores (2001-2004), com o objetivo descentralizar a implementação das políticas educacionais municipais, instituir uma equipe de trabalho que acompanhasse e adequasse as decisões políticas a cada realidade local, ‘regionalizando’ as ações educacionais municipais”.

Mapa 2 — Macrorregiões da Prefeitura Municipal de Campinas



Fonte: Seplama. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

Os NAEDs são dirigidos pelos representantes regionais e, segundo a PMC, tem como objetivo assegurar a descentralização e a implementação das políticas educacionais na Rede Municipal de Ensino de Campinas. Compõem o quadro dos NAEDs, ou a equipe educativa, como é denominada pela SME, os representantes regionais, supervisores educacionais e coordenadores pedagógicos, estes últimos realocados no Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional (CEFORTEPE),⁸⁸ com a função de acompanhar, assessorar e assegurar o cumprimento das ações cotidianas das unidades educacionais do Sistema Municipal de Ensino.

Os NAEDs distribuídos nas cinco regiões do município se constituem das seguintes unidades vinculadas: Centro de Educação Infantil (CEI) público direto, CEI público com gestão privada “Naves-Mãe” ou “Bem Querer”, escolas municipais de ensino fundamental e EJA, além das escolas privadas *stricto sensu* e as entidades conveniadas. No período de 2007-2016, o Sistema Municipal de Educação de Campinas organiza-se conforme demonstrado na Tabela 19.

⁸⁸ Dependência da Secretaria Municipal de Educação de Campinas responsável pela política de formação.

Tabela 19 — Unidades educacionais do Sistema Municipal de Educação (2007-2016)

Qtde.	Unidades Educacionais	Características
137	CEI ⁸⁹	Anteriormente denominados EMEIs e CEMEIs, ⁹⁰ que atendem crianças de 4 meses a 5 anos
24	CEI ⁹¹ – com gestão privada	Criado pelo decreto 15.947/2007 (PAEEI) — Nave-Mãe/Bem Querer, que atende crianças de 4 meses a 5 anos e 11 meses
18	Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs	Atendem crianças de 6 a 14 anos
18	Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs/EJA	Atendem crianças de 6 a 14 anos e Educação de Jovens e Adultos – EJA
2	Escolas Municipais de Ensino Fundamental Integral – EEI	Atendem crianças de 6 a 14 anos em período integral
3	Escolas Municipais de Ensino Fundamental Integral – EEI	Atendem crianças de 6 a 14 anos em período integral e EJA
4	Centros de Educação Municipal de Ensino Fundamental de Educação de Jovens e Adultos – CEMEFEJA	Atendem Jovens e adultos a partir de 15 anos.
44	Instituições conveniadas	Atendem crianças de 0 a 5 anos e 11 meses
63	Escolas Privadas de educação infantil <i>stricto sensu</i>	Autorizadas ⁹²

Fonte: Integre (2016).

Elaboração da autora.

⁸⁹ Decreto n. 18.664, de 3 de março de 2015. Dispõe sobre a denominação das Escolas Municipais de Educação Infantil – Art. 1º - Ficam alteradas as denominações dos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs) e das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) para Centros de Educação Infantil (CEIs). *Diário Oficial do Município*, Campinas, 4 mar. 2015.

⁹⁰ Anterior à regulamentação, as unidades educacionais de educação infantil, mantidas pelo poder público, obedeciam às disposições da lei municipal n. 12.501, de 13 de março de 2006, e eram nomeadas como Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs) e Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs).

⁹¹ O decreto n. 15.947, de 17 de agosto de 2007, cria o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) e regulamenta a lei n. 12.888, de 13 de abril de 2007, que normatiza a criação e o funcionamento dos CEI.

⁹² Instituições Privadas de Educação Infantil do Município de Campinas compõem o Sistema Municipal de Educação, são autorizadas e supervisionadas pela SME, conforme previsto na lei municipal n. 8.741/1996 e portaria SME n. 14/1996. Encontram-se distribuídas nas cinco regiões administrativas e respondem aos NAEDs.

Conforme dados do Integre (2016), faz parte do Sistema Municipal de Educação um total de 324 unidades de educação, sendo 261 mantidas ou subsidiadas pelo setor público e 63 mantidas exclusivamente pelo setor privado. Entre as mantidas ou subsidiadas, 137 são CEI públicos diretos municipais, 24 são CEI públicos com gestão privada e 46 são associações privadas sem fins lucrativos conveniadas que recebem subsídios *per capita* para o atendimento.

O município de Campinas conta, em 2016, com uma população aproximada de 85.180 crianças com idade de 0 a 5 anos e 11 meses, sendo que 57.929 são de crianças de 0 a 3 anos e 27.251 de 4 a 5 anos, segundo dados do SEADE.⁹³ Encontram-se matriculadas na Educação Infantil do município 52.651 crianças, sendo 25.782 na faixa etária da pré-escola e 26.869 na faixa etária da creche (SEADE, 2016).

Conforme dados levantados, a oferta da vaga na educação infantil no município de Campinas enquadra-se no conjunto do atendimento da educação infantil no Brasil e no município da seguinte forma:

Tabela 20 — Atendimento da educação infantil no Brasil e em Campinas (2016)

Macrorregião / Faixa etária	0-3 anos	4-5 anos
Brasil	30,4%	90,5%
Município de Campinas	46,38%	94,6%

Fonte: Dados Brasil — Observatório do PNE (2016).

Dados Campinas: cálculo feito pela autora com base na população estimada em 2016 e matrícula da educação infantil de Campinas, dados SEADE (2016).

Observa-se que o atendimento do segmento creche no município de Campinas, em 2016, atinge 46,38%. Percentagem bem acima da média do atendimento ofertado no Brasil, 30,4%. Chama atenção esse dado, quase próximo à meta prevista no PNE para 2024, que é de 50%. Pode-se inferir que o investimento por parte do município nessa etapa da educação logrou resultado, embora com crescimento por meio de vagas privatizadas.

O Sistema Municipal de Educação do município de Campinas oferta um total de 52.651 matrículas na etapa educação infantil, para crianças de 0 a 5 anos e 11 meses, distribuídas nas seguintes redes de atendimento: 24.028 matrículas na rede pública direta; 8.864 matrículas em CEI com gestão privada; 7.674 matrículas pela rede conveniada e 12.085 matrículas pela ofertadas pela rede privada.

⁹³ Disponível em: <www.seade.gov.br. Acesso em: 9 jun. 2016.

Tabela 21 — Dependências administrativas e número de matrículas nas unidades educacionais, em Campinas (2016)

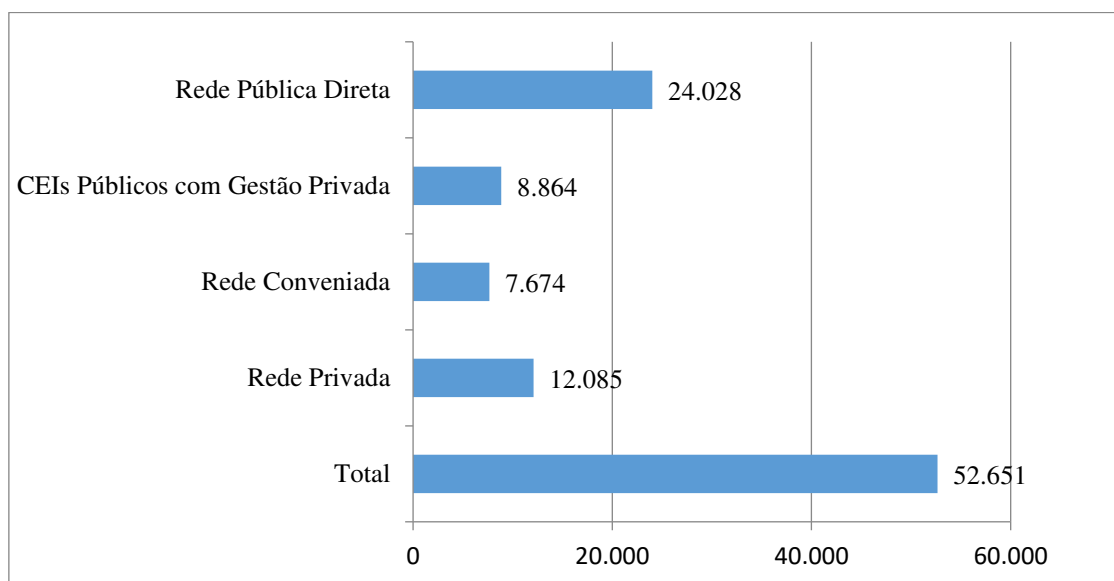
Unidades Educacionais	Número de Unidades	Matrículas 0-3 anos	Matrículas 4-5 anos	Total Matrículas	Percentual
Rede Pública Direta	137	17.756	15.136	24.028	45,5
CEI Público Gestão Privada	24			8.864	17
Rede Conveniada	44	3.432	4.242	7.674	14,5
Rede Privada	63	5.681	6.404	12.085	23
Total	268	26.869	25.782	52.651	100

Fonte: Elaboração da autora com base em SEADE (2016) e Integre (2016).

Nota: As matrículas das unidades com gestão privada são computadas pelo SEADE como pública e, para fins deste trabalho, foi excluída do total de CEI público municipal, conforme Domiciano-Pellisson (2016). Por ausência de dados das unidades com gestão privada, não foi possível apresentar as matrículas separadas nas etapas creche e pré-escola.

As matrículas na etapa educação infantil no município de Campinas são ofertadas em 268 estabelecimentos, sendo 137 unidades denominadas CEI públicos municipais, 24 CEI públicos com gestão privada, 44 instituições conveniadas com o setor público e 63 unidades privadas, *stricto sensu*, nas etapas creche 0 a 3 anos e pré-escola de 4 a 6 anos.

Gráfico 3 — Matrículas da educação infantil por divisão administrativa (2016)

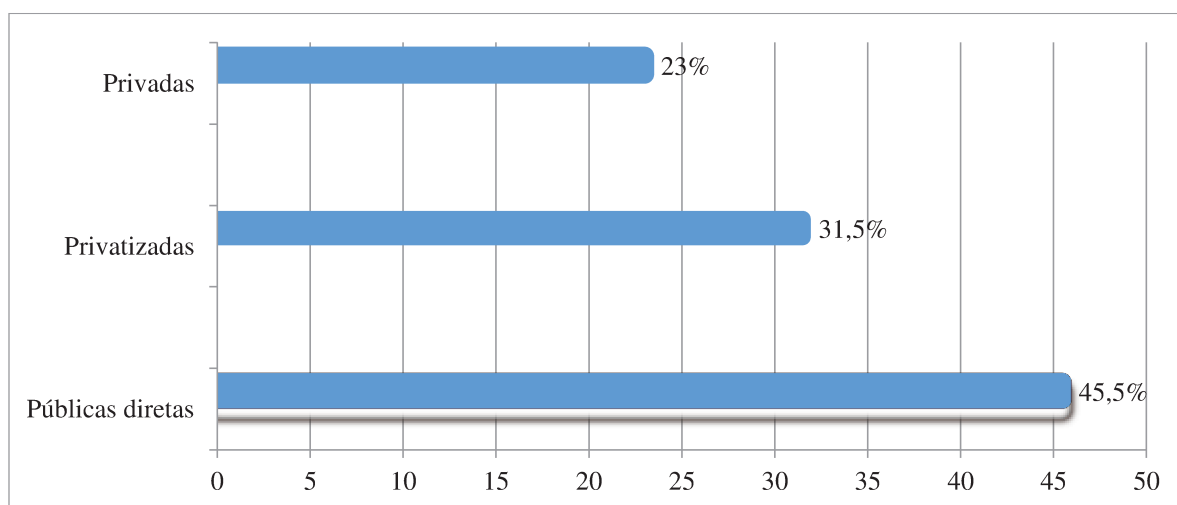


Fonte: Elaboração da autora com base em SEADE (2016) e Integre (2016).

Observa-se que a rede pública direta responde por um total de 24.028 matrículas no município de Campinas em 2016, o equivalente a um total de 45,5%. Os CEI públicos com gestão privada representam 17%, com 8.864 matrículas, a rede conveniada apresenta um total de 7.674 matrículas, o que corresponde a 14,5%. Já a rede privada oferta 12.085 matrículas, o correspondente a 23% do total de matrículas da educação infantil.

Compreende-se a categorização administrativa que oferta a educação infantil conforme a LDB, artigo 19, inciso “I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”, e “II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”, segundo Franco (2015) e Domiciano-Pellisson (2016). Os referidos autores entendem como privatizadas as matrículas ofertadas por entidades de direito privado, subsidiadas pelo setor público, portanto, pode-se afirmar que o município de Campinas conta com 23% de matrículas privadas *stricto sensu*, 31,5% privatizadas e 45,5% públicas diretas.

Gráfico 4 — Matrículas públicas diretas, privadas e privatizadas – Campinas (2016)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do SEADE (2016) e Integre (2016).

Dessa forma, somadas as matrículas privadas e as privatizadas, o setor privado responde por um percentual de 54,5% das matrículas no município de Campinas. Ou seja, superou as matrículas da rede pública direta, que totalizam 45,5%. Verifica-se uma total inversão da lógica construída no início da década de 1990, cujo atendimento primava pela oferta pública. Pode-se considerar que a partir de 2007, com introdução da nova modalidade de privatização da oferta da educação com os CEI públicos com gestão privada⁹⁴ que esse quadro se modificou drasticamente.

⁹⁴ Para análise mais aprofundada dessa modalidade, ver Domiciano-Pellisson (2016).

3.3.1 Organização da educação infantil em Campinas no período de 2007 a 2016

A oferta da educação infantil em Campinas, sob responsabilidade da SME, ocorre por meio de três modalidades diferentes de atendimento, conforme apontado na Tabela 21: rede pública direta, CEI públicos com gestão privada e rede conveniada. As duas últimas, com a participação das entidades sem fins lucrativos, diferem entre si basicamente pela propriedade e pela modalidade de vínculo estabelecida com a PMC.

A **rede pública municipal direta**, mantida e administrada pelo poder público, atende à etapa educação infantil no segmento creche de 0 a 3 anos e pré-escola de 4 a 6 anos. O atendimento é realizado por docentes e especialistas do quadro do magistério público municipal, com ingresso por concurso público, pertencentes ao quadro de carreiras do Magistério Público Municipal. As unidades funcionam em prédios próprios, cedidos ou alugados. Responde por um total de 24.028 matrículas na educação infantil.

A **rede conveniada**⁹⁵ é composta por entidades da sociedade civil, classificadas como associação privada sem fins lucrativos que atuam vinculadas à SME. Possuem dependência própria, atendem crianças do segmento de creche e pré-escola e recebem para sua manutenção subsídios públicos *per capita*, alimentação escolar, uniforme e transporte para a oferta de vagas. No período da pesquisa atingiu, em 2015, um total de 44 unidades conveniadas. Em 2016, conta com 44 unidades vinculadas para a oferta de 7.674 matrículas, sendo 3.432 crianças de 0 a 3 (creche) e 4.242 crianças de 4 e 5 anos (pré-escola), o que corresponde a 19% do total de matrículas ofertadas pelo município, conforme Tabela 21. Algumas entidades, além do subsídio *per capita*, recebem recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA) e da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC).

Os **CEI públicos com gestão privada**,⁹⁶ inicialmente denominados “Naves-Mãe” pelo ex-prefeito Hélio de Oliveira Santos (PDT) e as recém-criadas rebatizados pelo prefeito Jonas Donizette (PSB) como “Bem Querer”⁹⁷, caracterizam-se pelo atendimento de crianças da educação infantil na faixa etária de 4 meses a 5 anos e 11 meses, em espaços públicos, porém

⁹⁵ A utilização da definição rede conveniada deve-se ao fato de seguir a nomenclatura já convencionada e utilizada pelo SEADE (2016).

⁹⁶ A opção pela nomenclatura CEI públicos como gestão privada ocorre por dois motivos: 1- a existência de unidades públicas não “naves-mãe”, atualmente com gestão privada; 2- Para evitar confusão com o uso feito por órgãos governamentais que classificam como “indireta” as relações entre as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, no caso municipal, conforme artigo 105 da Lei Orgânica do município.

⁹⁷ A denominação das unidades públicas com gestão privada apresenta-se bastante confusa. No governo Jonas (PSB), os documentos oficiais ora aparecem como “Nave-Mãe” ora como “Bem Querer”. Acredita-se que esta confusão esteja relacionada à tentativa de não associar as novas unidades criadas ao governo do ex-prefeito Hélio (PDT).

geridos pela iniciativa privada. As entidades gestoras são compostas de entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, legalmente estabelecidas como associação privada ou organização social. Atende em 2016 a uma demanda de 8.864 crianças, conforme Tabela 21. Atende crianças do segmento creche e pré-escola e recebem subsídio *per capita* para gestão das unidades, bem como uniformes escolares, alimentação escolar, transporte, além de acompanhamento administrativo e pedagógico e formação para a equipe escolar.

Do ponto de vista da política educacional, pode-se afirmar, com Domiciano-Pellisson (2016), que o Projeto “Nave-Mãe” foi o embrião da privatização da gestão das unidades de educação infantil no município de Campinas. Desde então, a política de educação infantil se mantém nessa lógica, transferindo a gestão de todas as novas unidades construídas às associações privadas e às organizações sociais — e mais recentemente se constata também a transferência da gestão de unidades anteriormente com atendimento da rede pública direta, como o CEI Jardim Stella. Após a reinauguração, a unidades passou a gestão privada como CEI “Nave-Mãe” João Batista Nardi Neto, conforme Integre (2017). Observa-se, também, a transferência da gestão de novas unidades públicas em construção denominada tipo B, como o CEI Bem Querer Jardim Abaeté, o CEI Bem Querer Jardim Eldorado e o CEI Bem Querer Nova Aparecidinha, previstos para 2017, confirmando a tendência de fortalecimento do setor privado em detrimento da rede pública.

3.3.2 A organização do atendimento nas três modalidades: CEI públicos diretos, CEI públicos com gestão privada e rede conveniada (2007-2016)

O atendimento ofertado pelos CEI públicos diretos e pelos CEI públicos com gestão privada quanto à enturmação, carga horária e horário de atendimento, é definido por meio de resoluções específicas e planejamento anual em conjunto com a SME. Geralmente a enturmação segue o critério de agrupamento – AGI, AGII e AGIII⁹⁸ para todas as modalidades de atendimento, mas difere quanto à carga horária e horário de atendimento, conforme Tabela 22.

⁹⁸ Caracterização dos agrupamentos ver Tabela 23.

Tabela 22 — Enturmação, horário e carga horária de atendimento nos CEI públicos diretos, CEI públicos com gestão privada e unidades conveniadas (2016)

Agrupamento	Horário	Faixa Etária	Turno	Carga Horária
CEI públicos diretos	7:00 às 18:00	AGI, AGII	Integral	11 horas
	Definido com a comunidade	AGIII	Parcial	4 horas
CEI públicos com gestão privada	7:00 às 18:00	AGI, AGII	Integral	11 horas
	Definido com a comunidade	AGIII	Parcial	4 horas
Rede convencionada	Não definido	AGI, AGII e AGIII	Integral	9 horas
	Não definido	AGIII	Parcial	5 horas

Fonte: com base nos dados Integre (2015).
Elaboração da autora.

A organização do atendimento da educação infantil nos CEI da rede pública direta, CEI com gestão privadas e unidades conveniadas, no período em estudo, está sistematizada em agrupamentos multietários com o objetivo de otimizar a oferta de vaga, diferenciada da proposta apresentada pela LDB, conforme artigo 30, que prevê a organização do atendimento para criança em **creche de 0 a 3 anos e pré-escola de 4 a 6 anos**.

A implementação dos agrupamentos multietários foi normatizada inicialmente pela resolução SME n.º 23/2002, publicada no *Diário Oficial do Município*, de 13 de novembro de 2002, regulamentando que as crianças devem ser matriculadas e divididas em turmas por idade aproximada. Os agrupamentos I e II atendem a faixa etária da creche e o agrupamento III crianças da faixa etária creche e pré-escola., conforme Tabela 23. Para fins dessa organização, anualmente a SME publica uma resolução com as faixas etárias que os agrupamentos deverão obedecer.

Para 2016, os agrupamentos, período e faixa etária de atendimento da educação infantil foram organizados segundo a resolução SME n.º 21/2015, publicada no *Diário Oficial do Município*, de 15 de setembro de 2015,⁹⁹ e ficaram como disposto na Tabela 23:

⁹⁹ Resolução SME n. 21/2015. Dispõe sobre as diretrizes e as normas para a política de atendimento à demanda de educação infantil e a realização do planejamento anual para a organização dos agrupamentos e das turmas, do cadastro e da matrícula nos Centros de Educação Infantil (CEI) e Unidades de Educação Infantil Conveniadas, para o ano de 2016. Documento de orientação para planejamento e organização dos agrupamentos e das turmas da

Tabela 23 — Agrupamentos, período e faixa etária de atendimento da educação infantil (2016)

Agrupamentos	Períodos	Segmento/Faixa Etária
AGI	Período integral	Creche - crianças nascidas em 1/7/2014 a 31/12/2016, ou seja, de até 1 ano e 6 meses, completos até 28/2 no ano da matrícula
AGII	Período integral	Creche - crianças nascidas a partir de 1/11/2012 a 30/6/2014, ou seja, de 1 ano e 7 meses até 3 anos e 3 meses, completos até 28/2 no ano da matrícula
AGII	Período parcial excepcionalmente	Creche - crianças nascidas a partir de 1/11/2012 a 31/7/2013, ou seja, com 2 anos e 7 meses completos até 28/2 no ano da matrícula
AGIII	Período parcial	Creche e Pré-escola - crianças nascidas a partir de 1/4/2010 a 31/10/2012, ou seja, de 3 anos e 4 meses até 5 anos e 11 meses, completos até 31/3 no ano da matrícula

Fonte: Resolução SME n. 21 (2015).

Elaboração da autora.

Conforme o parágrafo 2º da Resolução n.º 21/2015, outras formas de organização dos AGs I, II e III podem ser indicadas, mediante demandas específicas e definição de parâmetros próprios, pela Coordenadoria de Educação Básica (CEB). São conhecidos os formatos gerados a partir de subagrupamentos, como AGI/II; AGII/III, entre outros. A quantidade de turmas e de alunos está diretamente relacionada à demanda existente e à infraestrutura da Unidade de Educação Infantil.

Quanto ao horário de funcionamento e atendimento da educação infantil em Campinas, a rede pública direta e os CEI com gestão privada seguem normativa da SME, que define que os atendimentos em período integral devem funcionar das 07h às 18h horas, e o período parcial deve cumprir carga horária de cinco horas/aulas diárias. Já as entidades conveniadas, conforme o Termo de Referência Técnica (2015), devem cumprir nos agrupamentos integrais nove horas diárias, e nos parciais, cinco horas. Os horários de atendimento são definidos entre a secretaria e a unidade educacional. Em pesquisa na página oficial da PMC (2016), foi possível observar que os horários de atendimento na rede conveniada são bastante diversos, ocorrendo das 7h às 17h; das 7h:30m às 17h ou 17h:30m; das 07h às 16h:30m e até das 7h:30m às 16h:30m. Embora os horários cumpram as exigências tanto da LDB (1996), artigo 31, inciso III, como do Termo de Referência

Técnica (2015), chamou atenção a organização de horários diferenciados para o atendimento integral com encerramento às 16h:30m em algumas unidades conveniadas, localizadas justamente na região noroeste, considerada de vulnerabilidade e distante do centro por meio de transporte coletivo, em aproximadamente uma hora. Se se considerar os horários comerciais de trabalho da população e a distância das regiões centrais, necessariamente as famílias deverão contar com uma rede de apoio.

Do módulo Adulto e Criança nas três modalidades

Segundo o Termo de Referência Técnica, nos diferentes editais publicados pela SME em 2015, a oferta deve ser compatível com o agrupamento e todas as turmas devem contar com professor habilitado e agentes de educação infantil (AEI)/monitor de educação, planejados de acordo com os módulos:

- a) 01 (um) AEI/Monitor para cada grupo de seis a oito crianças, referente ao AG I;
- b) 01 (um) AEI/ Monitor para cada grupo de doze a quatorze crianças, referente ao AG II;
- c) 01 (um) AEI/Monitor para grupos compostos por mais de 15 crianças, referentes ao AG III integral, cujo professor atue apenas em um período do dia, de modo que possa assegurar o atendimento adequado à faixa etária.

3.3.3 Política salarial orientada às instituições sem fins lucrativos, para oferta da educação infantil, no município de Campinas/SP

Segundo os termos de referência publicados, fica a cargo de cada instituição definir sua política salarial, regulando apenas que nas duas modalidades de atendimento não poderão exceder a média do âmbito da Região Metropolitana de Campinas. Ressalva “que se deve levar em conta os padrões e condições de trabalho compatíveis com a qualidade do atendimento às crianças” (CAMPINAS, 2015a, 2015b).

No entanto, não fica claro quais seriam esses padrões de qualidade de atendimento. É sabido que tanto as condições de trabalho quanto os salários dos profissionais estão relacionados à qualidade da educação infantil. Considerando-se que os valores de repasse *per capita* são aproximados nas duas modalidades de atendimento, rede privada e CEI com gestão privada, para análise da política salarial serão utilizados os dados de uma unidade da rede conveniada referente

ao ano de 2016,¹⁰⁰ comparados com os salários pago na rede municipal de Campinas, conforme tabela de vencimentos dos servidores publicados no *Diário Oficial do Município*, de 19 de agosto de 2016.

Conforme dados publicados no Diário Oficial do Município, de 14 de outubro de 2016, um professor de uma entidade conveniada com formação em nível superior recebe R\$2.068,00 por uma jornada de 44 horas semanais, enquanto um professor com formação superior e jornada de 24/32 semanais, na rede municipal, recebe o equivalente a R\$4.280,00, além de R\$851,52 em auxílio alimentação. Importante lembrar que o professor da conveniada com 44 horas assume duas turmas, uma de manhã e outra durante a tarde. Já o professor da rede pública assume uma turma e o restante das horas (12 horas) são utilizadas para preparação de aula, formação e atividade coletiva na unidade, esta última com duas horas semanais. Um monitor/agente de educação infantil nessa unidade conveniada recebe por 44 horas semanais de trabalho R\$1.048,63, enquanto um mesmo profissional na rede pública municipal recebe R\$2.569,44, mais R\$851,52 em auxílio alimentação, por 32 horas semanais, sendo duas para formação.

Observa-se que, além do salário na unidade conveniada ser muito menor em relação aos dois profissionais docentes e monitor, a jornada é também muito maior, o que provoca um imenso desgaste na saúde do profissional, afetando diretamente a qualidade de seu trabalho.

Pode-se constatar, dessa forma, a retomada da precarização do atendimento da educação infantil por meio da oferta de vagas pelas entidades assistenciais sem fins lucrativos, uma vez que manter profissionais com jornada maior e remuneração menor contribui para manter a desigualdade histórica na educação infantil, evidenciando que a

[...] educação aparece como coisa pobre para o pobre, ou, como diria Popkewitz (2001), “como efeito de poder”: em vez de favorecer o pobre, fixa-o na margem do sistema, onde “é o seu lugar”. De fato, educação pode ser arma potente contra os poderosos, mas pode igualmente e sobretudo fazer parte da trama de poder dos poderosos. (DEMO, 2007; MOMMA-BARDELA; PALMEN; BRYAN, 2014, p. 45)

Com o objetivo de melhorar a qualidade da educação infantil, a Meta 17 do PNE prevê “valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014b, p. 27). Percebe-se uma preocupação quanto à disparidade salarial do magistério entre os demais profissionais,

¹⁰⁰ Os dados estão divulgados no *Diário Oficial do Município de Campinas*, de 14 de outubro de 2016.

propondo medidas inclusive de reparação. Nessa mesma linha, foi aprovado no PNE (2014-2024) o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que preveem insumos básicos para assegurar a qualidade na educação infantil.

Não obstante, todo esforço dispendido até aqui nas lutas para a melhoria da qualidade da educação infantil e do aumento de verbas públicas para a educação, valorização do profissional do magistério e formação docente “caem por terra” com a transferência do atendimento dessa etapa educacional para o setor privado sem fins lucrativos. Enquanto a parte da legislação avança na ampliação dos direitos e qualidade do atendimento da criança, por um lado, o Executivo caminha por outro, com manobras requintadas, pela via das “brechas” da legislação, realizando o que se denomina de “privatização às avessas” e mantendo evidentemente a educação infantil como “coisa pobre para o pobre”, conforme Demo (2007) e Momma-Bardela, Palmen e Bryan (2014).

Entre outras análises, essa opção do Executivo municipal também sugere pensar que o que se apresenta na realidade atual são apenas formas mais sofisticadas de manobras políticas para consolidar uma ideia já presente no ideário hegemônico como estratégia utilizada pelo poder público: evitar gastos no atendimento da educação infantil, o que acaba por manter a eterna desigualdade educacional e social historicamente vivenciada por essa etapa educacional.

Cadastro para demanda de vaga no município

Para solicitar uma vaga, de acordo com o artigo 10 da resolução 21/2015, o demandante deverá realizar um cadastro em qualquer unidade de educação infantil. Para os AGs I, II e apenas para as crianças de matrícula facultativa no AGIII (crianças com idade entre 3 e 4 anos), o demandante deverá indicar o nome do CEI para o qual pleiteia a vaga. Para a AGIII, nos CEI públicos diretos e nos CEI com gestão privada, a demanda da vaga passará pela compatibilização geográfica, considerando o endereço de residência.

No que trata as disposições finais, artigo 43 da resolução 21/2015, excetua-se à compatibilização geográfica as Unidades de Educação Infantil Conveniadas, as quais deverão efetuar o cadastro e matricular os demandantes de vaga. Caso as crianças do AGIII em idade de matrícula obrigatória (acima de 4 anos) não forem atendidas na Unidade de Educação Infantil Conveniada demandada, por inexistência de vaga, deverão ser imediatamente encaminhadas para cadastramento em um CEI público (CAMPINAS, 2015a).

Ou seja, a determinação prioriza a oferta da vaga do AGIII, nas entidades conveniadas, uma vez que não considera a compatibilização geográfica como forma de organização do

atendimento nessas unidades. Esse mecanismo parece assegurar que as conveniadas tenham suas vagas preenchidas com matrículas de crianças da faixa etária acima de 3 anos e pré-escola.

Nesse sentido, a política de atendimento acordada com as entidades conveniadas diverge das demais. Enquanto as unidades das redes diretas e as unidades públicas com gestão privada seguem a resolução, que prevê atendimento parcial para o AGIII (crianças de 3 a 5 anos), a quase totalidade das unidades conveniadas ofertam o período integral para o AGIII (pré-escola), política que parece contrariar o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, sem contar ainda que o segmento creche, historicamente como integral, fica fora do atendimento, conforme se pode observar na lista de espera (BRASIL, 1988).

A demanda por vagas em Campinas a partir de 2008 existe apenas no agrupamento multietário I e II, faixa etária equivalente ao segmento creche. As demandas da etapa pré-escola já são consideradas universalizadas desde 2008, conforme a SME (DOMICIANO-PELLISSON, 2016). Segundo informações do Núcleo de Educação Infantil da Coordenadoria de Educação Básica da SME, de acordo com o banco de dados do sistema eletrônico Integre, Campinas conta com a seguinte demanda, conforme Tabela 24.

Tabela 24 — Demanda não atendida na etapa de creche em Campinas (2007-2016)

DEMANDA EXISTENTE CRECHE	
2007	—
2008	11.931
2009	10.140
2010	8.531
2011	8.676
2012	8.972
2013	10.196
2014	10.004
2015	8.319
2016	7.841

Fonte: Elaboração da autora com base no Núcleo de Educação Infantil – SME (2016).

Notas: mês de referência: setembro.

*Os dados de 2008 foram coletados em Domiciano-Pellisson (2016, p. 78), sem mês de referência.

Segundo Rocha (2009), a demanda por vaga na educação infantil em Campinas constitui um grande desafio para o poder público municipal, sobretudo a partir de 1992, quando o prefeito se vê pressionado pelo Ministério Público para reduzir a lista de espera. Conforme Tabela 24, observa-se uma queda na demanda nos anos de 2009, 2010, e retomada do crescimento nos anos 2011, 2012 e 2013. Nos anos de 2014, 2015 e 2016, a demanda vem seguindo em queda, registrando em 2016 um total de 7.841 crianças aguardando vaga no sistema público municipal.

A busca pela vaga na educação infantil no município de Campinas varia de acordo com a região. Conforme o Plano Diretor de 2016, os maiores déficits de demanda não atendida na educação infantil (agrupamentos I e II), no ano de 2016, estão nas regiões noroeste, com (2.418 crianças), na região sul com (2.390 crianças) e na região sudoeste, com (1.939 crianças). Com um número menor, porém não menos importante, estão as regiões norte (1.315 crianças) e leste (830 crianças).

Tabela 25 — Demanda por vaga na educação infantil – NAED 2016

Demanda por NAED				
Norte	Noroeste	Sudoeste	Sul	Leste
1.315	2.418	1.939	2.390	830

Fonte: Elaboração da autora, com base em Seplama. Disponível em:

<<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

Nota: Não consta mês de referência da demanda, fato que altera os dados coletados apresentados.

Observa-se que as regiões que concentram maior crescimento populacional nas últimas décadas (noroeste, sul e sudoeste) são também as que possuem a maior demanda e um maior índice de vulnerabilidade social.¹⁰¹

Este cenário é agravado com a concentração destes contingentes populacionais, seja em moradias em áreas de risco ou mesmo quando da implantação de grandes conjuntos habitacionais, no esteio do programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal (como exemplos podemos citar o Jardim Bassoli, o Jd. Abaeté e Abaeté Rius).¹⁰²

Chama atenção o fato de que, embora essas regiões apresentem maior demanda por vaga, também apresentam maior investimento do poder público para a ampliação da oferta de vagas em CEI públicos com gestão privada, a partir de 2007. A ausência de planejamento em longo prazo causou estrangulamentos nessas regiões em crescimento e com maior vulnerabilidade, o que levou o governo municipal, sob essa justificativa, a terceirizar/privatizar os atendimentos.

Nessas regiões está o maior número de construções de unidades públicas de educação infantil (Nave-Mãe e ou Bem Querer): 8 unidades na região sudoeste; 8 na região noroeste, seguida da região norte, com 5 unidades, e a sul, com 4 unidades, enquanto a região leste não foi

¹⁰¹ Regiões com maior índice de vulnerabilidade social são aquelas cujos indivíduos ou grupos sociais que ali residem enfrentam riscos e a impossibilidade de acesso a serviços e direitos básicos de cidadania, como condições habitacionais, sanitárias, educacionais, de saúde, de trabalho e de participação e acesso diferencial à informação e às oportunidades oferecidas à sociedade como um todo (STOCO; ALMEIDA, 2011).

¹⁰² Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

contemplada com nenhuma unidade, conforme Tabela 26. O número de crianças em lista de espera da faixa etária AGI e AGII pode ser considerado ainda um dos maiores desafios para o poder público e para as unidades de educação infantil. Diariamente as unidades recebem ordens judiciais com determinação para a matrícula de criança, independentemente da condição física para o atendimento. As ações dos governos no intuito de ampliar a oferta de vagas têm sido insuficientes, visto que a queixa de superlotação, especialmente em berçários, de algumas unidades públicas de educação infantil, é um problema recorrente. Vez ou outra, a imprensa local noticia o problema de superlotação em creches do município, por meio de denúncias de famílias e de movimentos sociais organizados, como o Movimento Quero Creche,¹⁰³ em Campinas.

Nesse contexto, a ampliação de vagas tem se dado em grande parte por meio de convênio ou contrato de gestão com o setor privado sem fins lucrativos com repasse de recursos públicos, conforme dados da Tabela 28, situação já apontada por Domiciano-Pellisson (2016) e Chicone (2016). Outra iniciativa para ampliar a oferta deu-se pela alteração do perfil do atendimento nas unidades públicas. Para atender à demanda de matrículas, as unidades públicas de educação infantil de Campinas, por meio do decreto n. 18.664, de 3 de março de 2015, foram transformadas em CEI, o que levou à extinção das antigas EMEIs e CEMEIs. As antigas EMEIs que só ofertavam AGIII têm sua estrutura física e demanda reorganizada para atender o AGII e, em algumas unidades, AGI (berçários). Com esse decreto deixa de existir unidades de educação infantil com atendimento diferenciado por faixa etária.

3.3.4 Distribuição do atendimento por região administrativa

Tabela 26 — Dependências administrativas de educação infantil no município e sua distribuição por região administrativa – NAED /2016

Regiões	CEI públicos municipais	CEI gestão privada	Entidades conveniadas	Escolas privadas	Total
Norte	29	4	7	15	55
Sul	26	4	12	13	55
Leste	27	0	18	26	71
Sudoeste	30	8	5	7	50
Noroeste	26	8	4	2	40
	138	24	46	63	271

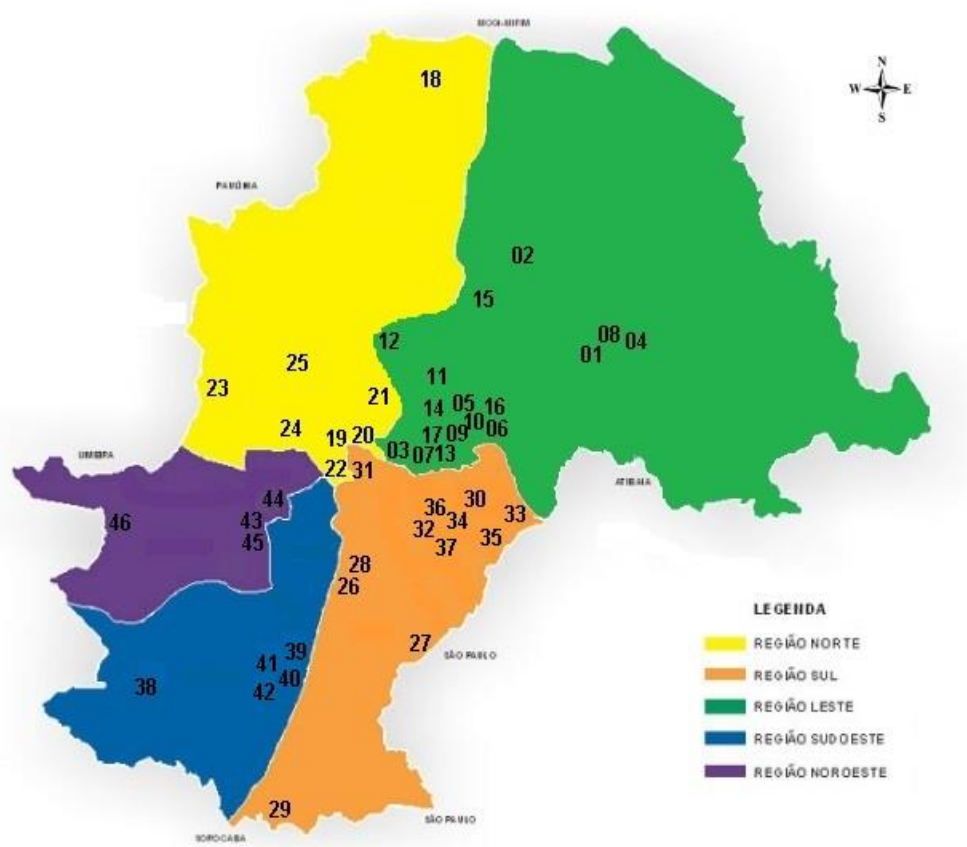
Fonte: Elaboração da autora com base em PMC (2016); Integre (2016).

¹⁰³ O Movimento Quero Creche constitui-se de famílias organizadas que lutavam em busca de vagas na creche para seus filhos, em Campinas. O movimento fez protesto no centro de Campinas, conforme reportagem do *Correio Popular*. Disponível em: <http://correio.rac.com.br/_conteudo/2015/03/producao/248086-protesto-quero-creche.html>. Acesso em: 20 jun. 2017.

As regiões descentralizadas no município de Campinas ocupam espaços territoriais distintos entre si, os quais, de acordo com o processo histórico de povoamento local, configuraram-se por uma diversidade de culturas, bem como por meio de dados representativos de diferenças temporais, sociais, culturais e econômicos.

É possível observar que os 137 CEI públicos diretos, anteriormente denominados EMEIs e CEMEIs, encontram-se distribuídos de forma mais equânime nas cinco regiões administrativas, conforme Tabela 26. A região leste mantém a liderança, com 71 equipamentos, cujos dados foram influenciados pela concentração das entidades conveniadas e escolas privadas.

Mapa 3 — Da distribuição das entidades sem fins lucrativos, conveniadas por NAED (2007-2016)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Integre (2016).

Quadro 18 — Distribuição das Entidades sem fins lucrativos conveniadas com a SME, por NAED (2007 a 2016)

REGIÃO LESTE		REGIÃO SUL	
1	Apas – Associação Presbiteriana de Ação Social – Unidade I	26	Ada – Associação Douglas Andreani
2	Associação de Desenvolvimento Humano Abracesolidario	27	AEA – Associação Evangélica Assistencial
3	Associação do Pão dos Pobres de Santo Antônio – Appsa	28	AMIC – Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor – Unidade II – Monte Cristo
4	Casa da Criança de Sousas	29	AMIC – Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor Unidade III - Campo Belo
5	Centro de Formação Semente da Vida	30	Apas – Associação Presbiteriana de Ação Social – Unidade II
6	Corrente do Bem Espaço Infantil	31	Casa da Criança Vovô Nestor
7	Creche Dom Bosquinho (Obra Social São João Bosco)	32	Cima – Creche Irmã Maria Ângela
8	Creche Gustavo Marcondes – Centro Espírita Allan Kardec	33	Creche Cantinho de Luz
9	Creche Menino Jesus de Praga	34	Creche Mãe Cristina – Grupo Espírita Cairbar Schutel
10	Santa Rita Cássia (CPQ)	35	Creche Tia Léa – Grupo das Servidoras Léa Duchovini
11	Instituto Dom Nery	36	Instituto Educacional Professora Maria do Carmo Arruda Toledo
12	Instituto Jacarandá de Educação Infantil	37	Lar Pequeno Paraíso
13	Instituto Popular Humberto de Campos – Centro Espírita Allan Kardec	REGIÃO SUDESTE	
14	Lar Escola Jesus de Nazaré	38	Casa da Criança Madre Anastácia
15	Lar Ternura	39	Casa da Criança Maria Luiza Hartzler
16	Serviço Social Nova Jerusalém	40	CEPROMM — Centro Promoção para um Mundo Melhor
17	Soc. Fem. de Assist. à Inf. Creche Bento Quirino Unidade 1	41	Creche Estrelinha do Oriente
REGIÃO NORTE		42	Soc. Fem. de Assist. à Inf. Unidade II – Jorge R Kanawaty
18	AMIC Amigos da Criança – Centro Espírita Fé e Amor – Unidade I – Village	REGIÃO NOROESTE	
19	Casa da Criança Meimei	43	CEASCOM – Centro Educacional de Assistência Social Coração De Maria
20	Grupo de Oração Esperança	44	Centro Promocional Nossa Senhora da Visitação
21	Creche Mãe Luiza – Centro Espírita Allan Kardec	45	Creche Casa da Criança Caminho Feliz
22	Escola de Educação Infantil Lar Sagrada Família	46	Fundação Gerações – Unidade de Educação Infantil Adélia Zornig
23	Firmacasa – Fundação Irmã Ruth Maria Camargo Sampaio		
24	Instituição Assistencial Dias da Cruz - Pingo de Luz		
25	SPES – Serviço Social da Paroquia São Paulo Apóstolo		

Fonte: Elaborado pela autora com base em Integre (2016) e SME (2016).

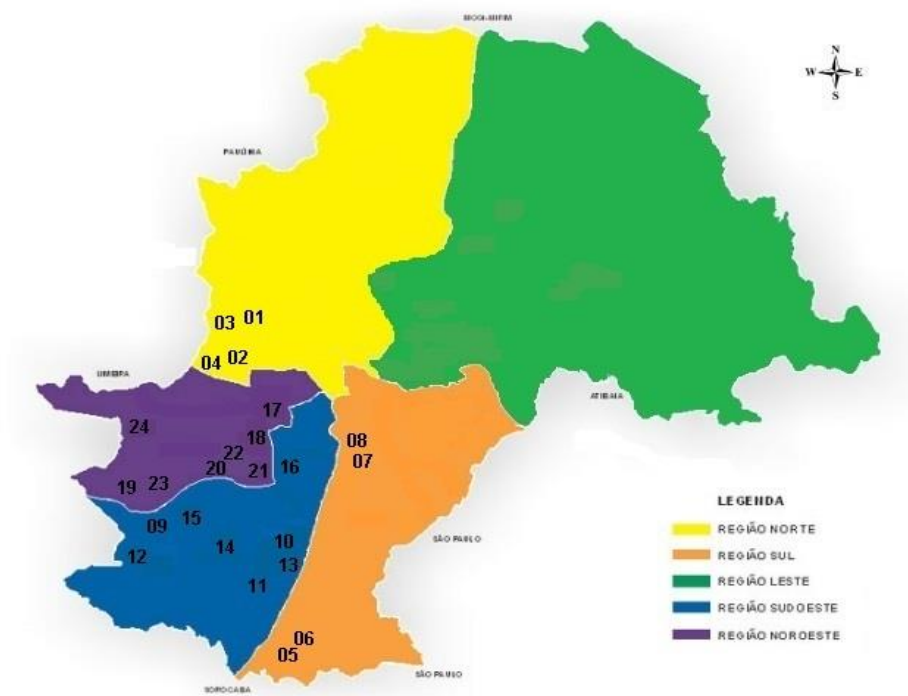
Conforme o Mapa 3 e Quadro 18, verifica-se que a região leste conta com 17 entidades conveniadas, a região sul com 12, a região norte com 8 e a região noroeste com 4 entidades

vinculadas à SME no ano de 2016. Em sua maioria, as entidades possuem o perfil das conveniadas históricas e tradicionais, distribuídas principalmente na região leste e sul, com maior concentração nas áreas mais próxima ao centro da cidade. Grosso modo, parece contraditório a localização dessas entidades nas regiões com maior índice econômico, uma vez que a maioria da população de baixa renda encontra-se nos bairros mais afastados – e para que essa população seja atendida por essas instituições, famílias e crianças precisam se locomover de bairros distantes.

Entretanto, com base nos dados apresentados no Capítulo II, pode-se inferir que essa distribuição está relacionada ao período de criação das entidades, que se entrelaça também ao de expansão populacional de Campinas, desde o início de século XX. Um período de destaque na criação das entidades pode ser observado no final do século: a década de 1970, como resultado de amplo movimento de participação social, e as décadas de 1980 e 1990, acrescidas da participação motivada pelo período pós-abertura democrática, conforme visto no Capítulo I. Cabe lembrar que, conforme o levantamento de dados, em sua maioria as instituições comunitárias foram criadas na década de 1990, estimuladas pelas políticas públicas adotadas em âmbito federal, estadual e local.

Não foram cruzados os dados de ano de criação e localização das entidades, o que impossibilitou o desenvolvimento de uma análise mais aprofundada.

Mapa 4 — Unidades públicas com gestão privada (naves-mãe), por meio de instituições sem fins lucrativos e localização no município (2007-2016)



Fonte: Elaboração da autora com base em Seplama e Integre.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

Quadro 19 — Unidades de educação infantil públicas municipais e entidades gestoras, por NAED (2007-2016)

REGIÃO NORTE		
1	CEI Nave-Mãe Gov Eduardo Henrique Accioly Campos	Associação Chance Internacional
2	CEI Nave-Mãe Prof. José Aristodemo Pinotti	Associação Chance Internacional
3	CEI Nave-Mãe Profa. Amélia Pires Palermo	Associação Chance Internacional
4	CEI Nave-Mãe Antônio Vieira de Oliveira	Associação Chance Internacional
REGIÃO SUL		
5	CEI Nave-Mãe Prof. Anísio Spínola Teixeira	Associação Evangélica Assistencial
6	CEI Nave-Mãe Governador Leonel de Moura Brizola	Associação Evangélica Assistencial
7	CEI Gleba B – Prefeito Francisco Amaral	Obra Social São João Bosco
8	CEI Nave-Mãe Mayara Masson Christofolletti	Associação Evangélica Assistencial
REGIÃO SUDOESTE		
9	CEI Nave-Mãe Célia Ap. Jordão Velardi Gaspar	Associação Nazarena Assistencial Beneficente ANA
10	CEI Nave-Mãe Ministro Gustavo Capanema	Associação Educacional Brasileirinhos
11	CEI Nave-Mãe Dra. Zilda Arns	Associação Chance Internacional
12	CEI Nave-Mãe Prof. Darcy Ribeiro	Obra Social São João Bosco
13	CEI Nave-Mãe Senador João De Medeiros Calmon	Associação Nazarena Assistencial Beneficente ANA
14	CEI Nave-Mãe Prof. Pierre Weil	Associação Nazarena Assistencial Beneficente ANA
15	CEI Rogério Leandro Portela Santana	Associação Nazarena Assistencial Beneficente ANA
16	CEI Nave-Mãe Rubem Alves	Associação Chance Internacional
REGIÃO NOROESTE		
17	CEI Nave-Mãe Conceição Anita M. Ferreiro Gironde	Associação Chance Internacional
18	CEI Nave-Mãe Dom Edward Robinson de Barros Cavalcanti	Associação Evangélica Assistencial
19	CEI Nave-Mãe Profa. Elenice Ap. de Moraes Ferrari	Associação Chance Internacional
20	CEI Nave-Mãe José Bonifácio Coutinho Nogueira	Casa da Crianças Caminho Feliz
21	CEI Nave-Mãe Milton Santos	Associação Chance Internacional
22	CEI Nave-Mãe Prof. Paulo Regls Neves Freire	Associação Evangélica Assistencial
23	CEI Nave-Mãe Wandir Justino da Costa Dias	Associação Chance Internacional
24	CEI Nave-Mãe Prof. Zeferino Vaz	Associação Evangélica Assistencial

Fonte: Elaborado pela autora com base em Integre (2016) e SME (2016).

Conforme Mapa 4 e Quadro 19, os CEI públicos com gestão privada estão distribuídos no município da seguinte forma: 4 na região norte, 4 na região sul, 8 na região sudoeste e 8 na região noroeste. Na região leste do município não consta CEI público com gestão privada, e nota-se que em posição oposta estão as unidades da rede conveniada de perfil histórica e tradicional.

Nas regiões noroeste e sudoeste da cidade os CEI públicos com gestão privada parecem em maior número, regiões que tiveram grande desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990, conforme já visto anteriormente. Segundo Santos (2010)

As Naves-Mãe [...] foram naturalmente projetadas para as áreas de maior vulnerabilidade social do município. São áreas, sobretudo nas regiões sul, sudoeste e noroeste, com muitos bairros resultantes de invasões, favelas e outras modalidades de ocupação, ocorridas na esteira da intensa urbanização ocorrida em Campinas, nas últimas décadas do século XX. (SANTOS, 2010, p. 96)

Essas unidades foram criadas em 2007, com funcionamento a partir de 2008, em resposta à forte concentração de demanda nessas regiões, desprovidas de equipamentos públicos de Educação infantil – considerada por Santos (2010, p. 98) como sendo de alta vulnerabilidade, “uma forma ‘inovadora’ e ‘eficaz’ para zerar o histórico déficit de vagas na educação infantil até o ano de 2010.”

Outro aspecto que chama a atenção na análise do Quadro 19 é a prevalência das entidades com perfil do tipo contemporânea, de orientação religiosa, na gestão dos CEI públicos. No conjunto de 24 unidades geridas pelas entidades, 23 são de orientação religiosa e apenas uma é considerada “sem definição”, sendo 21 unidades de perfil evangélico e duas de perfil católico. Se no passado prevalecia o atendimento por meio das conveniadas de orientação católica na educação das crianças vulnerabilizadas, conforme Capítulo II, agora verifica-se uma inversão radical: quase a totalidade das entidades do tipo contemporânea, que tem assumido a gestão privada de espaços públicos de educação infantil em Campinas, são de perfis religiosos, de orientação evangélica. Esse dado nos remete aos seguintes questionamentos: qual a motivação por parte das instituições religiosas em manter atendimento da educação infantil para crianças vulnerabilizadas, mesmo no atual contexto em que a educação infantil é de responsabilidade do município e conta com financiamento para tal? Por outro lado, como garantir às crianças o direito à pluralidade religiosa, assegurada na constituição de 1988?

Nesse sentido, considera-se importante o alerta feito por Momma, Palmem e Bryan (2014), ao problematizar a coexistência de distintas formas de atendimento da educação infantil, acerca da necessidade de refletirmos sobre as concepções de educação, aprendizagem e sociedade subjacentes a esses modelos de atendimento.

3.4 As instituições sem fins lucrativos, exigências e formas de ajuste para oferta da educação infantil, em campinas (2007-2016)

A participação das instituições sem fins lucrativos filantrópicas, comunitárias ou confessionais¹⁰⁵ no atendimento da criança pequena em Campinas é parte constituinte de sua história. Conforme pesquisa apresentada no Capítulo II, as instituições conveniadas sempre estiveram presentes no percurso histórico do município, em atuação paralela à rede oficial de ensino, de acordo com distintos projetos políticos¹⁰⁶ implementados por seus governantes. Historicamente, as entidades campineiras desenvolvem trabalhos na área da assistência social e educação da criança pequena, por meio de programas e convênios com diferentes órgãos governamentais, voltados às crianças da população mais vulnerabilizada, conforme apresentado no capítulo anterior. A partir de 2007, passaram a existir duas formas de executar os atendimentos de educação infantil, por meio das entidades privadas sem fins lucrativos: a) pela rede conveniada histórica e tradicional, e b) pela gestão de CEI públicos.

3.4.1 As instituições privadas conveniadas históricas e tradicionais na Secretaria Municipal de Educação (2007-2016)

Embora as entidades conveniadas tradicionais e comunitárias historicamente participassem das políticas de atendimento à criança pequena em Campinas, paralelamente à atuação da rede oficial da Secretaria Municipal de Educação (SME), em 2001 essa relação foi formalizada, com legislação específica pela SME. Com a justificativa de complementar a rede de atendimento formal do município, formaliza-se a prática de convênio, bem como cria-se o sistema de repasse de recursos às instituições sem fins lucrativos para oferta da educação infantil e educação especial no município, conforme lei municipal n.º 10.869, de 29 de junho de 2001, regulamentada pelo decreto municipal n.º 13.673, e alterada pelas leis n.º 11.279/2002 e n.º 13.642/2009. A lei n.º 10.869 institui, no âmbito da SME,

o sistema de repasse de recursos públicos financeiros destinados às entidades, às instituições e aos grupos comunitários, legalmente constituídos, de educação infantil e de atendimento à pessoa com deficiência, as quais desenvolvem

¹⁰⁵ A LDB, lei n. 9.394/1996, caracteriza as instituições privadas sem fins lucrativos em: II – comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade (Redação dada pela lei n. 12.020, de 2009); III – Confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos religiosos; IV – filantrópicas, na forma da lei.

¹⁰⁶ O termo *projetos políticos* aqui está sendo usado conforme Dagnino (2004, p. 98), no sentido mais próximo à visão gramsciana, “para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orienta a ação política dos diferentes sujeitos”.

atividades educativas com crianças e adolescentes, em complementação à rede de atendimento formal do Município, utilizando recursos do orçamento da referida secretaria. (CAMPINAS, 2001)

Conforme o parágrafo único do artigo 2º da referida lei, teria prioridade para a formalização de convênios as entidades, instituições e grupos comunitários que estivessem localizados em regiões com maior carência de atendimento. Para receberem os recursos da SME, as entidades ou grupos comunitários deveriam atender alguns requisitos, como:

- I – estarem legalmente constituídos; II- estarem cadastrados na Secretaria Municipal de Educação;
- III- possuir inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no caso de entidades e instituições;
- IV- não estarem com as contas reprovadas pela Secretaria Municipal de Educação;
- V- apresentarem proposta pedagógica analisada e aprovada pela Secretaria Municipal de Educação;
- VI- comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- VII- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (CAMPINAS, 2001)

Pode-se pensar que foi basicamente essa lei, a 10.869/2001, e a lei 8.666/1993, que os termos de convênios são formalizados pela SME até aproximadamente 2015. A partir de então, a legislação sofre algumas alterações, conforme se verá mais adiante.

O atendimento por meio das conveniadas atinge seu pico no ano de 2003, chegando a 41 entidades conveniadas e 5.192 crianças da educação infantil atendidas, conforme Rocha (2009). No período de 2007 a 2016, a SME amplia a política de convênios com as associações privadas sem fins lucrativos, classificadas como tradicionais e comunitárias, para a oferta da educação infantil em aproximadamente 24,5%. Em 2009, eram 40 entidades vinculadas, ofertando aproximadamente 6.158 vagas na educação infantil, e chegam em 2016 com 44 entidades ofertando 7.674 vagas, conforme Tabela 27.

Tabela 27 — Número de entidades conveniadas vinculadas à SME e matrículas ofertadas por ano de exercício – Campinas (2007- 2016)

Ano	Quantidade de entidades vinculadas	Matrículas ofertadas	Média por unidade
2007	41	11.943	—
2008	39	2.377	—
2009	40	6.158	154
2010	39	4.965	125
2011	41	5.629	137
2012	42	6.236	139
2013	42	6.460	147
2014	42	6.806	150
2015	44	7.002	156
2016	44	7.674	176

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em Integre (2016) e SEADE (2016).

Nota: Os dados de número de unidades vinculadas são da Integre (2016), e os dados de matrículas são do SEADE (2016). Por problemas nos dados de matrículas dos anos de 2007 e 2008, esses serão desconsiderados na análise.

Quanto ao número de entidades conveniadas com o poder público, considerando o período de 2007 a 2016, verifica-se um crescimento de 7,3%, com algumas oscilações entre 2007 e 2010. A partir de 2011, nota-se um crescimento gradativo. Quanto às matrículas ofertadas, observa-se um crescimento em aproximadamente 24,5% no período de 2009 a 2016, e verifica-se também um pico nas matrículas em 2009, assim como um crescimento gradativo a partir de 2010.

O percentual de crescimento das matrículas (24,5%) foi maior que o percentual de crescimento das unidades (7,3%), confirmando uma tendência de ampliação no número de atendimento pelas entidades conveniadas tradicionais e comunitárias na série histórica – dado confirmado também na ampliação da média de atendimento por unidade, conforme Tabela 27. A partir desse dado, se cruzarmos com os dados de financiamento é possível pensar que as unidades foram ampliando seu atendimento motivadas pelo aumento do valor do repasse *per capita*, conforme Tabela 37. Dessa forma, acredita-se ser possível afirmar que a ampliação desse modelo de atendimentos esteja relacionada à lei do FUNDEB, que estendeu às instituições sem fins lucrativos a possibilidades de receber recursos do fundo.

Importante lembrar que, conforme apresentado no Capítulo II, houve a criação de apenas uma entidade na série histórica. Essa variação no número de entidade conveniada acontece por meio de um movimento de entrada e saída de entidades do sistema de conveniamento. Esse movimento foi verificado com a Casa da Criança Caminho Feliz, com o Grupo de Oração Esperança, com a Creche Ilce da Cunha, entre outras.

Verifica-se também que com a possibilidade de acessar recursos do fundo para financiar as instituições sem fins lucrativos, o poder público amplia a regulamentação no intuito de favorecer esse modelo de atendimento. Regulamentação esta verificada em decorrência das instruções normativas do Tribunal de Contas do estado de São Paulo, n. 02/2008 e 01/2015, que orientam a adoção do Edital de Chamamento Público sob n. 04/2015, por meio do Termo de Referência Técnica¹⁰⁷ (TRT). Todo esse aparato normativo tem por finalidade regulamentar a seleção e os acordos celebrados entre a municipalidade e as OSC, legalmente constituídas para manter a oferta da educação infantil no município seguindo esse quadro.

3.4.2 Instituição privada sem fins lucrativos na gestão dos CEI públicos

Os CEI públicos com gestão privada são geridos pelas instituições sem fins lucrativos, têm sua origem no Programa “Nave-Mãe”, proposto em 2007 pelo então prefeito de Campinas, Hélio de Oliveira Santos (PDT), com o objetivo de atender crianças e mães de maior vulnerabilidade social na cidade. Segundo Ramos (2010, p. 114), o projeto nasce em um esforço para delineamento de políticas públicas para zerar o déficit de vagas na educação infantil, que se encontra em um patamar de 12.078 vagas.

Segundo Santos (2010), o Programa “Nave-Mãe” é fruto de parceria com ações do Programa Especial de Ampliação de Oferta na Educação Infantil, Programa Pró-Criança, do governo federal, e tem como objetivo zerar até o final de 2010 o déficit na oferta de vagas na educação infantil. Fato que ainda não ocorreu, tendo em vista que, mesmo com as 24 unidades construídas, há ainda uma demanda registrada de 7.841 crianças em sua grande maioria da etapa creche esperando por vaga. Esse dado demonstra a falta de planejamento em longo prazo no que diz respeito às políticas educacionais no município de Campinas, que, embora tenha obtido ajuda do governo federal para a construção, não foi ainda capaz de criar uma vaga pública.

Quanto à estrutura física das “Naves-Mãe”, são construídas, em seu projeto inicial, com padrão arquitetônico de projeto elaborado por João Filgueiras Lima (Lelé), inspirados nos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs)¹⁰⁸, do Rio de Janeiro, com 1.800 metros de construção e capacidade para atendimento de até 500 crianças por unidade (SANTOS, 2010).

¹⁰⁷ Termo de Referência Técnica tem como objetivo disciplinar, monitorar, avaliar e controlar as ações da parceria firmada (CAMPINAS, 2015a, 2015b). Disponível em: <<http://campinas.sp.gov.br/governo/educacao/chamada-publica.php>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

¹⁰⁸ Os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), popularmente apelidados de Brizolões, foram um projeto educacional de autoria do antropólogo Darcy Ribeiro, que os considerava “uma revolução na educação pública do País”.

Imagem 11 — Estrutura física das “Naves-Mãe”



Fonte: <<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=15140>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

Inicialmente, como forma de normatização da política de parceria com o setor privado para implementação do Projeto “Nave-Mãe”, em 13 de abril de 2007 é aprovada a lei n. 12.888, que autoriza o poder Executivo a criar o Programa de Ampliação de Vagas na Educação Infantil a fim de viabilizar a celebração das parcerias e convênios com as instituições de direito privado sem fins lucrativos, ou seja, com entidades filantrópicas, comunitárias ou confessionais. Posteriormente, o decreto n. 15.947, de 17 de agosto de 2007, regulamenta a lei anterior e cria o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI), o qual fixa normas para a criação e o funcionamento dos CEI, cuja gestão seria realizada pelas entidades de direito privado sem fins lucrativos (CAMPINAS, 2007a; 2007b).

Segundo Domiciano-Pellisson (2016), o plano de construção das Naves-Mãe nasce idealizado pelo ex-prefeito Hélio de Souza Santos, para ser executado em parceria com a iniciativa privada. Entretanto, verificou-se que as obras foram executadas em parceria/convênio com o governo federal, resultado dos compromissos assumidos pelos municípios que aderiram ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, por meio do Programa Pró-infância, ligado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC),¹⁰⁹ conforme notícias veiculadas no *site* da PMC e do

¹⁰⁹ O PAC foi lançado pelo Governo Lula no dia 28 de janeiro de 2007, prevendo investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais até o ano de 2010. Tais medidas, conforme Domiciano-Pellisson (2016, p. 28), “visavam incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento econômico”, (http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf) ações e medidas que fazem parte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Do PAC, decorrem outros

governo federal. Segundo a autora, os recursos do convênio foram insuficientes para cobrir a execução das obras, e constatou-se também aporte de recursos do FUNDEB por parte do governo municipal. No período estudado pela autora, apenas a construção do CEI Mayara Christofolletti, 14ª nave-mãe, inaugurada em dezembro de 2011, contou com a participação da iniciativa privada. Tanto o terreno doado como a obra foram financiadas pelo grupo empresarial Furacão Distribuidora de Peças Automotivas, primeira obra do tipo “Nave-Mãe” realizada pela iniciativa privada, com contrapartida da prefeitura.

Um segundo bloco de construções dos CEI públicos do tipo “Nave-Mãe”, planejado e executado no governo Jonas Donizete (PSB), apresenta perfil diferenciado do programa inicial. Conforme apresentação feita pelo documento Subsídios ao Plano Diretor (2015)¹¹⁰, as naves-mãe e creches, com protocolos de construção a partir de 2013, são descritas como sendo do “Tipo B”, ou seja, são projetos diferenciados, com capacidade para atendimento de 200 ou 255 crianças. Essas novas unidades possuem a capacidade de atendimento reduzida pela metade. Nesse modelo, foram construídas a nave-mãe Mayara Christofolletti, Jd. Abaeté, Pq. Eldorado, Jd. São Luis, entre outras.

Segundo o documento Subsídios ao Plano Diretor (2015), os recursos para construção desse bloco foram oriundos de convênio em parceria com o governo federal (PAC II), por meio do programa PAR/MEC, para construção de 8 delas, e por meio do Programa MCMV/PAR/MEC para a construção de mais 4 unidades, ambos viabilizados pelo FNDE.

Um outro aspecto relevante que pode ser posto em discussão nesse momento é o fato das construções de estabelecimento para oferta de educação infantil, na maioria das vezes, não corresponderem às reais necessidades demandadas. No caso das naves-mãe, chamou a atenção o fato das construções possuírem muitas salas de aula, mas somente dois berçários por unidade com capacidade para 30 crianças cada. Se a pré-escola já estava universalizada em 2007 em Campinas, e a demanda era para crianças do segmento creche, sobretudo berçários, não seria conveniente que o projeto contemplasse mais salas tipo berçários? O que se constatou foi que embora construísse grandes unidades, a demanda por creche, especialmente berçário, continuou sendo um desafio para o município.

planos, como o Plano Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em conjunto com o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação. O PDE agrega um conjunto de programas, entre os quais está o Pro-Infância, que se caracteriza pelo repasse de recursos financeiros aos municípios para a construção, melhoria da infraestrutura física, reestruturação e aquisição de equipamentos de creches e pré-escolas públicas”.

¹¹⁰ Subsídios ao Plano diretor (2015) Disponível em: <https://planodiretor.campinas.sp.gov.br/timeline/timeline/06_trabalhos_et_gt/apresentacao_educacao.pdf>. Acesso em 30 dez 2017.

Dessa forma, pode-se concluir o que há muito já se discute: os projetos de espaços educacionais servem muitas vezes mais para promover os políticos que os propõe do que para atender às reais necessidades das crianças.

Quanto a formalização de convênios para gestão dos CEI públicos, a partir de 2016 a PMC passa a celebrar os acordos com as associações privadas e organizações sociais para oferta da educação infantil, com base na lei complementar n.º 101/2015, regulamentada pelo decreto n.º 18.740/2015, alterado pelo decreto n.º 18.786/2015 e pela lei complementar n.º 117/2015. Nesse ínterim, também se institui, em 2015, o Termo de Referência Técnica¹¹¹, a fim de regular os contratos de gestão celebrados entre a municipalidade e as OSC, legalmente constituídas para a gestão dos CEI no ano de 2016. Segundo a PMC, esse movimento se fez necessário em decorrência da nova legislação vigente (CAMPINAS, 2015a, 2015b).

3.4.3 Do processo seletivo, do acompanhamento, da execução e do gerenciamento dos atendimentos nas duas modalidades: rede conveniada (termo de convênio) e CEI com gestão privada (contrato de gestão)

Para participar da seleção para oferta de atendimento na educação infantil no município de atendimento, a instituição interessada deve cumprir o disposto em edital específico de acordo com modalidade interessada: para vínculo como entidade conveniada ou para vínculo como gestor de um CEI público. Para cada modalidade, deve-se participar do processo de chamamento público conforme edital publicado para tal fim. Nesse sentido, há algumas exigências especiais a serem cumpridas de acordo com a modalidade selecionada, conforme previsto nos editais 03/2015 e 04/2015, elaborados com base na legislação que regula o termo de convocação do contrato de gestão.

Uma das exigências da legislação para formalizar o contato de gestão e o termo de convênio é a formação de comissões para processo seletivo, acompanhamento e avaliação do contrato.

¹¹¹ Termo de Referência Técnica tem como objetivo disciplinar, monitorar, avaliar e controlar as ações da parceria firmada, edital 03/2015 (CAMPINAS, 2015a).

Quadro 20 — Comissões que compõe o processo de seleção, acompanhamento e avaliação dos serviços prestados pelas instituições sem fins lucrativos (2015)

CONTRATO DE GESTÃO (edital 03/2015)			
Dispositivo	Órgão	Composição	Responsável
Processo seletivo	Comissão Especial de Seleção ¹¹²	Não define	Nomeada pelo prefeito
Acompanhamento /monitoramento	Comissão gestora ¹¹³	Técnicos SME	—
Avaliação	Conselho de Administração da Instituição	Definidos na lei 101/2015	—
	Comissão de Avaliação ¹¹⁴	3 membros de servidores públicos	Nomeados pela Secretária
TERMO DE CONVÊNIO (edital 04/2015)			
Dispositivos	Órgão	Composição	Responsável
Processo seletivo	Comissão Especial de Seleção	Não define	Nomeada pela Secretária
Acompanhamento /monitoramento	—	Técnicos SME	—
Avaliação	Comissão Gestora	Não define	—

Fonte: CAMPINAS (2015a, 2015b), elaborado com base nos TRTs (editais 03/2015 e 04/2015).
Elaboração da autora.

A partir de uma análise geral, observa-se que o edital 03/2015 está mais bem definido que o edital 04/2015 quanto à composição das comissões, causando a impressão de níveis diferente de exigências e organização do setor público para seleção, acompanhamento, monitoramento e

¹¹² A **Comissão Especial de Seleção** tem como finalidade pontuar os documentos solicitados em edital específico para a seleção da instituição candidata, por meio de portaria, publicada em *Diário Oficial Municipal* (CAMPINAS, 2015a).

¹¹³ A **Comissão Gestora** elaborará relatórios conclusivos sobre a execução dos termos de ajuste, baseados nas metas e indicadores qualitativos e quantitativos de qualidade do trabalho realizado (CAMPINAS, 2015a).

¹¹⁴ Segundo o TRT, “A **Comissão de Avaliação** promoverá a análise dos relatórios produzidos pelo órgão designado para a fiscalização do contrato de gestão, podendo solicitar aos órgãos da Secretaria Municipal de Educação ou à Instituição os esclarecimentos que se fizerem necessários à realização de suas atividades. Compete à Comissão de Avaliação encaminhar à Secretária Municipal de Educação, anualmente, até 31 de março, relatório conclusivo sobre a análise procedida, contendo inclusive eventuais recomendações sobre o ajuste celebrado e os resultados alcançados” (CAMPINAS, 2015a).

avaliação dos serviços prestados. Embora se entenda que os editais são formulados também para atender a exigências da legislação, um acompanhamento e avaliação de forma bastante transparente, técnica e política pode contribuir para a construção de uma educação infantil de qualidade para o município.

Quanto ao processo seletivo, pode-se verificar que há diferenças nos procedimentos adotados para formação da Comissão Especial de Seleção. Para a seleção das entidades que concorrem para a gestão dos CEI públicos, os membros da comissão são indicados pelo prefeito, conforme previsto na lei 101/2015, enquanto para a seleção das entidades que ofertam seus serviços, como as conveniadas tradicionais, os membros são nomeados pela secretária da pasta, resultando em uma hierarquia de valoração entre as modalidades. Esse mecanismo adotado para formação da comissão do processo de seleção das entidades gestoras dos CEI, com indicação direta do prefeito, causa estranhamento e provoca a seguinte indagação: por quais razões haveria necessidade dessa ação estar vinculada diretamente ao prefeito e não à secretária da pasta? Outro estranhamento se verifica na indefinição do perfil dos membros (se de carreira ou não) indicados pelo prefeito para a composição da Comissão Especial de Seleção – o que permite pensar na abertura para indicação a partir dos cargos de confiança, cargos em comissionamento, entre outros.

Quanto ao acompanhamento da execução, gerenciamento e avaliação do *contrato de gestão*, o referido Termo de Referência Técnica 04/2015 indica que serão realizados por três mecanismos: a) Conselho de Administração da entidade, b) Comissão Gestora, e c) Comissão de Avaliação, explicitado no Quadro 20. O primeiro item faz pensar como seria essa avaliação, uma vez que o Conselho de Administração é exigência para qualificação como Organização Social (OS) segundo a lei municipal n.º 101/2015 que, conforme já apresentado no Capítulo I, sofreu críticas, pois apresenta problemas de divergência com a lei federal quanto à composição desse Conselho, uma vez que a primeira eliminou a presença de servidores públicos. Dessa forma, acredita-se que ela está comprometida, uma vez que será a própria contratada que a fará.

A comissão gestora prevê o acompanhamento e monitoramento por técnicos da SME, pois acredita-se que essa comissão é de grande relevância no contrato de gestão e no termo de convênio, desde que executado por técnicos efetivos de carreira e, para ser mais democrático, convém a exclusão de membros de cargo de confiança ou comissionado. Caso contrário, esse monitoramento ficaria inviabilizado, uma vez que os servidores com cargo de confiança ou comissionados estão limitados em um processo de avaliação que poderia contrariar, por exemplo, a administração. A mesma análise serve para a comissão de avaliação, que, embora esteja prevista a sua indicação pela secretária e a composição formada por servidores públicos, os TRT não definem se estes seriam de carreira ou comissionados.

Por outro lado, acredita-se que seria bastante conveniente, além dos técnicos financeiros, a secretaria municipal utilizar-se dos profissionais habilitados e qualificados para fazer o trabalho de acompanhamento e avaliação dos atendimentos de educação infantil descentralizados por NAED – que são os supervisores das próprias escolas e os coordenadores pedagógicos efetivos da rede municipal.

3.4.4 Matrículas da educação infantil na rede pública direta, unidades com gestão privada, rede conveniada e rede privada — Campinas (2007-2016)

A ampliação da participação das instituições privadas sem fins lucrativos – resultado das políticas normativas em âmbito federal e municipal –, adotadas como opção pelo governo municipal e implementado pela SME de Campinas a partir de 2007, alterou o perfil da educação infantil do município, conforme pode ser observado na Tabela 28.

Tabela 28 — Evolução das matrículas na rede pública direta, unidades com gestão privada, rede conveniada e rede privada – Campinas (2007-2016)

	Períodos	Total Geral Educação Infantil	Rede Municipal (exceto unidades com gestão privada)	Unidades públicas com gestão privada**	Rede Conveniada	Rede Privada
Campinas	2007	38.256	26.039		11.943	274
	2008	40.923	25.493	1.605	2.377	11.448
	2009	39.857	23.119	3.009	6.158	7.587
	2010	42.667	25.849	4.123	4.965	7.726
	2011	44.538	25.362	5.474	5.629	8.073
	2012	46.796	24.717	6.000	6.236	9.843
	2013	47.419	23.911	6.811	6.460	10.237
	2014	48.450	23.482	7.159	6.806	11.003
	2015	49.926	23.614	7.561	7.002	11.749
	2016	52.651	24.028	8.864	7.674	12.085
	%	37,63	-7,72	452,27	24,62	59,29

Fonte: SEADE (2016). Dados de matrícula das unidades públicas com gestão privada têm como referência o mês de maio e foram compostas a partir da exclusão das matrículas públicas diretas.

Ao observar os dados de matrícula da tabela, verifica-se discrepância entre os dados nos anos de 2007 e 2008 quanto às matrículas da rede privada e da rede conveniada. Uma hipótese é que se trata do período de transição para a inserção das matrículas ofertadas pelas instituições da rede conveniada no Censo Escolar, em exigência pela lei do FUNDEB, o que possivelmente

pode ter gerado essa distorção no lançamento nos dados — aparentemente regularizado a partir de 2009. Sendo assim, para evitar alteração na análise, serão desconsiderados os dados de matrículas dos anos de 2007 e 2008 da rede conveniada e privada.

Em todo período analisado, nota-se que as matrículas totais da educação infantil se ampliaram em 37,63% de forma contínua no período, influenciadas provavelmente pelo aumento das matrículas da rede privada, que aumentaram em 59,29%, e mais seguramente pelas matrículas das unidades públicas com gestão privada, que tiveram um aumento de 452 % no período de 2008 a 2016.

Referente às matrículas ofertadas pela rede pública municipal, verifica-se uma redução significativa em 7,72% na série histórica, com queda mais acentuada em 2009, seguida de recuperação em 2010. Em 2011, retoma o declínio, que só será interrompido em 2015 e 2016. A redução da oferta pública no período de 2007 a 2016 chega a 2.011 matrículas.

Se compararmos a queda em 2009, de 2.374 matrículas da rede pública, com o número de matrícula da rede conveniada em 2009 e 2010, parece haver estreita relação em um processo ziguezagueante. Observa-se que, quando há ampliação no ano de 2009, totalizando 6.158 matrículas na rede conveniada, há redução na oferta da vaga pública no mesmo ano, e vice e versa para o ano de 2010. Essa diminuição da oferta pública e ampliação da oferta do setor privado, de forma geral, está relacionada à política privatista desencadeada pelo Governo Dr. Hélio (PDT) e mantida pelo Governo Jonas Donizette (PSB). Ficou evidente que ambos definiram como opção a redução da oferta pública e a ampliação da oferta privada, sendo que a rede conveniada cresceu 24,62% na série histórica, e as unidades com gestão privada, conforme já apresentado, tiveram um crescimento surreal no período, em 452%.

A partir de uma análise mais geral, é possível concluir que o aumento expressivo das matrículas desse período foi dado pela oferta delas no setor privado — *stricto sensu* e sem fins lucrativos. Em um cálculo simples, subtraindo as matrículas da rede municipal do total geral da educação infantil, observa-se que, enquanto em 2007 a oferta pública correspondia a 26.039, ou seja, 68% do total de atendimento, e o setor privado correspondia a 12.217, ou seja, 32%, em 2016 há uma total inversão. A oferta da vaga pública cai para 24.028, correspondendo a 45,5%, enquanto a oferta pelo setor privado sobe para 28.623, ou seja, 54,5%, conforme dados apresentados no início deste capítulo.

Tabela 29 — Matrículas na educação infantil por unidade administrativa, nos segmentos creche e pré-escola (2007-2016)

	Períodos	Pré-escola			Creche			Total
		Municipal	Conveniada	Privada	Municipal	Conveniada	Privada	
Campinas	2007	18.846	8.409	135	7.193	3.534	139	38.256
	2008	18.879	1.539	7.986	8.219	838	3.462	40.923
	2009	17.537	4.609	4.892	8.591	1.549	2.695	39.873
	2010	15.714	3.433	4.362	14.258	1.532	3.364	42.663
	2011	14.722	3.620	4.473	16.114	2.009	3.600	44.538
	2012	15.812	3.936	5.191	14.905	2.300	4.652	46.796
	2013	16.065	4.007	5.421	14.657	2.453	4.816	47.419
	2014	16.325	4.312	5.959	14.316	2.494	5.044	48.450
	2015	16.108	4.044	6.291	15.067	2.958	5.458	49.926
	2016	15.136	4.242	6.404	17.756	3.432	5.681	52.651
	Evolução (%)	-19,69	-7,96	30,91	146,85	121,56	110,80	37,63

Fonte: SEADE (2016).

Conforme apontado na Tabela 29, os dados para análise das redes conveniadas e privadas serão considerados a partir de 2009. As matrículas dos CEI públicos e CEI com gestão privada são computadas como públicas, e por isso não foi possível identificar as matrículas separadas pela creche e pré-escola.

Observa-se que no ano de 2010 houve uma queda brusca no atendimento do segmento pré-escola em todas as dependências administrativas: municipal, conveniada e privada, mantendo a queda em 2011 na dependência municipal. Isso se deu pelo fato de 2010 ser o último ano para que os municípios, estados e Distrito Federal se adequassem à lei n.º 11.274/2006 – ensino fundamental de nove anos.

Na tabela, pode-se averiguar a redução de matrículas no segmento pré-escola tanto nas redes municipais (19,69%) quanto nas conveniadas (7,96%) e, conseqüentemente, o aumento no segmento creche, com 146,85% na rede municipal e 121,56% na rede conveniada. Esse dado de redução das matrículas da pré-escola confirma a total universalização da pré-escola em Campinas e ampliação da oferta da creche.

O dado da universalização da pré-escola remete à lei do FUNDEB, a qual prevê que os recursos do fundo só poderão ser aplicados na oferta de vaga pelo setor privado sem fins lucrativos até a universalização da pré-escola, situação já consolidada em Campinas. Se considerarmos a universalização em âmbito municipal, discussão já feita no capítulo anterior, desde 2007 o município deveria ofertar a pré-escola em sua totalidade pela rede pública. No

entanto, o que se observa é justamente o contrário: a redução da oferta da pré-escola é maior na rede municipal e menor na conveniada.

De outro ponto de vista, a rede municipal oferta em 2016 mais vagas no segmento creche, com 17.756 matrículas, do que a pré-escola, com 15.136 matrículas, enquanto se verifica que a rede conveniada atende a 4.242 matrículas da creche e 3.432 da pré-escola. Importante lembrar que essas matrículas do segmento creche na rede conveniada, em sua grande maioria, referem-se ao agrupamento II e parte do III, isto é, crianças da faixa etária entre 2 e 3 anos, aproximadamente.

Atendimento do segmento creche (berçário) pela rede conveniada

Outro aspecto que merece consideração no que diz respeito à oferta feita pela rede conveniada, cabe analisar o oferecimento no segmento creche, na faixa etária do berçário. No Capítulo II, cujo texto faz um histórico das instituições sem fins lucrativos, verificou-se que historicamente as instituições conveniadas ofertam pouquíssimas vagas de berçário. Segundo dados do Integre (2016), o número de atendimento da criança da faixa etária de 0 a 1 ano e 7 meses (berçário), pela rede conveniada, deu-se da seguinte forma em relação ao total de matrículas ofertadas:

Tabela 30 — Evolução da oferta das matrículas no berçário, na rede conveniada (2010-2016)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolução %
Total de matrículas	4.965	5.629	6.236	6.460	6.806	7.002	7.674	64%
AGI/berçário	197	143	326	394	432	460	471	139%
Percentual	4%	2,5%	5%	6%	6,5%	6,5%	6%	—

Nota: Não foi possível fazer a análise completa na série histórica, por ausência de dados. A SME conta com dados disponíveis eletronicamente a partir de 2010.

Fonte: Integre (2016).

Embora se verifique que houve um crescimento de 139% no período do atendimento da faixa etária do berçário, se comparada ao crescimento do total de matrículas (64%), chama atenção a proporção do atendimento dessa faixa etária, em relação ao total atendido da educação infantil. Em 2016 foram ofertadas pela rede conveniada 7.674 matrículas, entre elas 471 correspondiam ao atendimento do berçário, aproximadamente 6% das matrículas totais. Esse dado

indica uma tendência a preferência da rede conveniada pela oferta de matrículas para crianças de faixa etária maiores, preferencialmente a pré-escola.

Esse movimento em Campinas, de certa forma invertido, chega a causar estranhamento, uma vez que a opção pela etapa obrigatória, que já deveria estar totalmente inserida no sistema público, parece atender a outros interesses em vez do direito da criança. Lembrando que a justificativa para manter o conveniamento é justamente a universalização já atingida desde 2007. Para entender o que ocorre, recorre-se à Saviani, que traz a diferença entre objetivos proclamados, normatizados pela legislação, e os objetivos reais, resultado da ação concreta.

Enquanto os objetivos proclamados se situam num plano ideal, onde o consenso e a convergência de interesses é sempre possível, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes e por vezes antagônicos, determinando o curso da ação as forças que controlam o processo. (SAVIANI, 1997, p. 190)

É possível inferir, portanto, que o menor número de atendimento da creche pelas instituições conveniadas pode estar relacionado ao seu custo, demandando maior número de adultos, à dificuldade no processo ou até ao fato de essa faixa etária não interessar pelo trabalho que a entidade se propõe a desenvolver. Do ponto de vista do município, também não fica claro o motivo pelo qual a administração prefere manter a oferta da pré-escola da etapa obrigatória nas conveniadas e não ampliar o segmento creche. Acredita-se que essa temática necessita ser mais desenvolvida em trabalhos posteriores.

A justificativa do município para a oferta da pré-escola pelas redes conveniadas se baseia na possibilidade de essas instituições ofertarem atendimento para o AGIII, faixa etária de 3 a 5 anos, em período integral, enquanto a rede pública só atende essa faixa etária em período parcial. Analisando do ponto de vista dos pais que necessitam trabalhar, de fato isso é justificável, pois atende também a uma necessidade social. Entretanto, acredita-se que não justifica a opção de atender a pré-escola integral e deixar a creche descoberta.

3.4.5 Transferência de recursos financeiros a instituições sem fins lucrativos

Quanto aos recursos financeiros repassados às entidades conveniadas, conforme artigo 3º da lei municipal de Campinas n. 10.869/2001,¹¹⁵ de acordo com a nova redação dada pela lei

¹¹⁵ Essa lei formalizou o atendimento pelas instituições sem fins lucrativos na SME.

n. 11.279, de 19 de junho de 2002, estes serão destinados às despesas com desenvolvimento, manutenção do ensino e aquisição de material didático-escolar necessários ao bom desempenho pedagógico, exceto bem duráveis. O parágrafo único da lei define como bens duráveis aqueles cuja durabilidade é permanente, superior a dois anos (CAMPINAS, 2001).

A referida lei define como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com recursos humanos, pagamento de pessoal, encargos trabalhistas e previdenciários e benefícios trabalhistas, incluindo também pagamento de serviços terceirizados para a manutenção de eletrônicos e material pedagógico; porém, no caso das instituições conveniadas, não permite despesas com manutenção predial, segundo o Termo de Referência Técnico (CAMPINAS, 2015a).

Para fins de transferência de recursos, os TRTs determinam que o repasse de recursos seja feito trimestralmente, considerando um valor *per capita* fixo por criança, previsto por resolução anual. Para efeito de cálculo do valor *per capita*, considera-se a faixa etária em que a criança pertence e o tipo de período de atendimento: parcial/integral.

Os valores *per capita* mensais para cada Agrupamento da Educação Infantil, definidos pela SME para o exercício de 2016 foram os seguintes:

Tabela 31 — Valor nominal *per capita* repassado às instituições conveniadas e CEI públicos de Campinas (2016)

Faixa etária	Período de atendimento	Per capita mês (R\$) Conveniadas	Per capita mês (R\$) CEI Gestão Privada	
			Até 350 crianças	Acima de 350 crianças
Agrupamento I	Integral	652,74	733,70	652,74
Agrupamento II	Integral	520,30	586,00	520,30
Agrupamento II	Parcial	260,15		
Agrupamento III	Integral	402,62		
Agrupamento III	Parcial	201,31	239,93	214,18

Fonte: Elaboração da autora com base em Campinas (2015a, 2015b).

Para obter-se o valor aluno/ano, efetuou-se o cálculo com base no valor de referência aluno/mês previsto nos TRTs (2015a e 2015b) para as conveniadas e para os CEI públicos com gestão privada, respectivamente. Os valores foram obtidos multiplicando-se o valor ano/mês por 12 meses.

Tabela 32 — Valor nominal *per capita* aluno/ano previsto para as instituições conveniadas e CEI públicos de Campinas, para o exercício (2016)

Faixa etária	Período de atendimento	<i>Per capita</i> aluno/ano (R\$) Conveniadas	<i>Per capita</i> aluno/ ano (R\$) CEI Gestão Privada	
			Até 350 crianças	Acima de 350 crianças
Agrupamento I	Integral	7.832,88	8.804,40	7.832,88
Agrupamento II	Integral	6.243,60	7.032,00	6.243,60
Agrupamento II	Parcial	3.121,80		
Agrupamento III	Integral	4.831,44		
Agrupamento III	Parcial	2.415,72	2.870,16	2.570,16

Fonte: Elaborado pela autora com base em Campinas (2015a, 2015b).

Considerando-se os valores *per capita* apresentados para financiamento da educação infantil no município, verifica-se que os repasses para os CEI públicos com gestão privada apresentam uma percentagem maior quando estes atendem até 350 crianças. O valor a mais se explica uma vez que esse recurso é considerado também para manutenção do prédio, enquanto para as conveniadas tradicionais a estrutura entra no contrato como contrapartida, não sendo autorizado o uso do recurso repassado para esse fim.

No entanto, do ponto de vista das instituições, parece ser mais vantajoso o *contrato de gestão*, uma vez que os valores de repasse da SME são bem próximos. Como nesse tipo de contrato a prefeitura entra com toda a infraestrutura e recursos para as demais despesas, a entidade pode se limitar a atuar como administradora, sem nenhuma preocupação em angariar recursos para sua subsistência, e tal fato não ocorre com o termo de convênio, cuja entidade precisa buscar outros recursos para sua manutenção. Isso parece explicar o motivo pelo qual algumas entidades conveniadas tradicionais abrirem filiais com qualificação de OS – houve até mesmo, no período investigado, uma entidade conveniada que encerrou o atendimento com o termo de convênio e migrou para a gestão privada.

Outro dado que chama a atenção é o valor do repasse para a oferta da pré-escola integral às conveniadas. Se forem considerados os insumos gastos, conforme Carreira e Pinto (2007), principalmente a relação adulto x criança e o perfil dos profissionais exigidos, *grosso modo* parece ser mais vantajoso para as conveniadas investir no atendimento da pré-escola integral. Nesse aspecto, cabe uma observação quanto aos diferentes tipos de atendimento ofertados pelo

município: durante a pesquisa, as conveniadas ofertam atendimento integral na pré-escola, enquanto que a rede direta e os CEI públicos com gestão privada não. Do ponto de vista da legislação brasileira, essa prática fere o princípio de igualdade de acesso e oportunidade, pois se o município deseja ofertar o ensino integral no agrupamento III – pré-escola, fruto de lutas da sociedade, esse deve ser feito à todas às crianças, sem discriminação.

Se compararmos os valores repassados aluno/ano pelo município de Campinas às conveniadas e CEI com gestão privada e os valores captados no fundo, verifica-se que o município repassa mais recursos que capta, principalmente na creche. Segundo Domiciano-Pellisson (2016), os valores repassados são, inclusive, maiores que os previstos pelo CAQi, o que pode considerar um incentivo para manutenção desse modelo de atendimento.

Quanto ao fato de concentrar o maior número de crianças da pré-escola, uma maneira de verificar o que isso significa na rede conveniada foi analisar a partir dos valores repassados pelo FUNDEB ao município, em 2016. Na Tabela 33, podem-se conferir os valores aluno/ano do FUNDEB repassados para o estado de São Paulo no ano de 2016:

Tabela 33 — Valor anual por aluno estimado/previsto para matrículas públicas e conveniadas — FUNDEB/ São Paulo (2016) x Valor anual repassado por aluno para as conveniadas e CEI com gestão privada – Campinas/ São Paulo (2016)

Educação Infantil	Valor captado no fundo por aluno/ano da rede pública direta e CEI com gestão privada (valores em R\$)	Valor captado do fundo por aluno/ano da rede conveniada (valores em R\$)
Creche integral	4.676,58	3.957,11
Creche parcial	3.587,37	2.877,90
Pré-escola integral	4.676,58	4.676,58
Pré-escola parcial	3.597,37	3.597,37

Fonte: FNDE (2016). Elaboração da autora.

Para facilitar a análise, será utilizada a comparação a partir das semelhanças e diferenças entre os valores recebidos do FUNDEB e os valores repassados às conveniadas e CEI públicos. Observa-se que não há diferença entre os valores repassados pelo FUNDEB para matrículas da pré-escola integral conveniada ou pública, e o valor repassado para a creche integral é equivalente ao valor da pré-escola conveniada integral. Do ponto de vista do atendimento,

retomando Carreira e Pinto (2007), a creche ficaria muito prejudicada em virtude das despesas para sua manutenção ser mais alta, considerando a relação adulto x criança, necessidade de jornada integral, despesas com alimentação e higiene, por exemplo. Parece que com os valores assim distribuídos, a intenção do fundo é estimular as matrículas de pré-escola nos municípios, o que de certa forma até se justifica por se tratar do segmento de ensino obrigatório, com prazo para universalização no país.

Outro elemento interessante nessa análise diz respeito aos valores repassados ao município pela oferta da pré-escola integral pública, assim como e pela conveniada, serem equivalentes aos valores repassados para a creche pública integral e menores para a creche conveniada. Do ponto de vista das necessidades exigidas para cada tipo de atendimento, certamente os valores não atendem às necessidades da creche, que tem custo muito mais alto. Isso faz com que o poder público municipal complemente com um bom aporte para o atendimento do segmento creche e, mesmo assim, parece não atrair as instituições sem fins lucrativos.

De certo modo, isso parece explicar o motivo pelo qual o atendimento das conveniadas de Campinas direciona-se para a pré-escola integral. Com maior número de matrículas nas conveniadas no segmento pré-escola, o município parece aumentar a sua arrecadação. Para verificar essa hipótese, propõe-se fazer um cálculo hipotético invertendo o número de matrículas da creche e da pré-escola, e os valores captados do FUNDEB na modalidade conveniada, o que pode ser observado nas Tabelas 34 e 35.

Tabela 34 — Matrículas e valores do FUNDEB repassados a Campinas (2016)

Segmento da etapa educação infantil	Matrículas	Repasse do FNDE – São Paulo 2016 (R\$)	Total (R\$)
Creche integral conveniada	3.432	3.957,11	13.580.801,52
Pré-escola integral conveniada	4.242	4.676,58	19.838.052,36
Valor total recebido do fundo			33.418.853,88

Fonte: SEADE (2016), referente à matrícula, e FNDE (2016), referente aos valores de repasse.

Na situação atual, conforme Tabela 34, com o total de matrículas ofertadas pelas conveniadas o governo municipal arrecada do FUNDEB R\$33.418.853,88. Observa-se que, se fosse invertido o número de atendimento, ou seja, se a maior parte das matrículas das conveniadas fossem de matrícula da creche integral conveniada, ficaria assim:

Tabela 35 — Matrículas e valores hipotéticos de repasse ao estado pelo FUNDEB (2016)

Segmento da etapa educação infantil	Matrículas	Valor de repasse do FNDE – São Paulo 2016 (R\$)	Total (R\$)
Creche integral conveniada	4.242	3.957,11	16.786.060,62
Pré-escola integral conveniada	3.432	4.676,58	16.050.022,56
Valor total recebido do fundo			32.836.083,18

Fonte: Elaboração da autora, com base em FNDE (2016), referente aos valores de repasse, e para dados de matrícula um número hipotético.

Verifica-se que, calculando a diferença entre o total captado do FUNDEB em 2016 e o total obtido na versão hipotética, há uma diferença de R\$582.770,70 mil/ano entre os dois formatos. Isso quer dizer que, se o governo municipal transfere mais matrículas da pré-escola integral para a rede conveniada, sua arrecadação aumenta. Cabe lembrar as observações feitas por Paulo Senna (2009), em que os valores captados no fundo não vinculam ao gasto, ou seja, não precisa necessariamente ser aplicado na etapa ou segmento conforme foi captado do fundo. Com base nesses dados, pode-se pensar que o valor da diferença observada seja um dos motivos que tem levado o governo municipal a optar por manter parte da pré-escola, etapa obrigatória, sob a égide do setor privado.

Com o objetivo de analisar, de forma mais aprofundada, os gastos com aluno/ano na rede municipal de Campinas, solicitou-se à secretaria municipal os valores gastos em MDE por aluno/ano nas diferentes modalidades de atendimentos da educação infantil: na rede direta, nas conveniadas e nas unidades com gestão privada, a partir dos gastos realizados em MDE. Lembrando que os valores que compõe os gastos com MDE estão previstos no art. 70 e 71 da LDB 9.394/96, discriminados as despesas permitidas e não permitidas com recurso do Fundeb, conforme o Quadro 21.

Quadro 21 – Despesas permitidas e não permitidas com recursos do Fundeb

Despesas PERMITIDAS em MDE	Despesas NÃO permitidas em MDE
Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade de à expansão do ensino; V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar	Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino

Fonte: Brasil (1996)

Na série histórica estudada, conforme informações da Coordenadoria de Convênios da SME, foram aplicados na educação infantil da rede direta, nas instituições sem fins lucrativos para oferta de vagas da rede conveniada e nas unidades com gestão privada os seguintes valores em MDE (totais pagos), conforme alocados na Tabela 36.

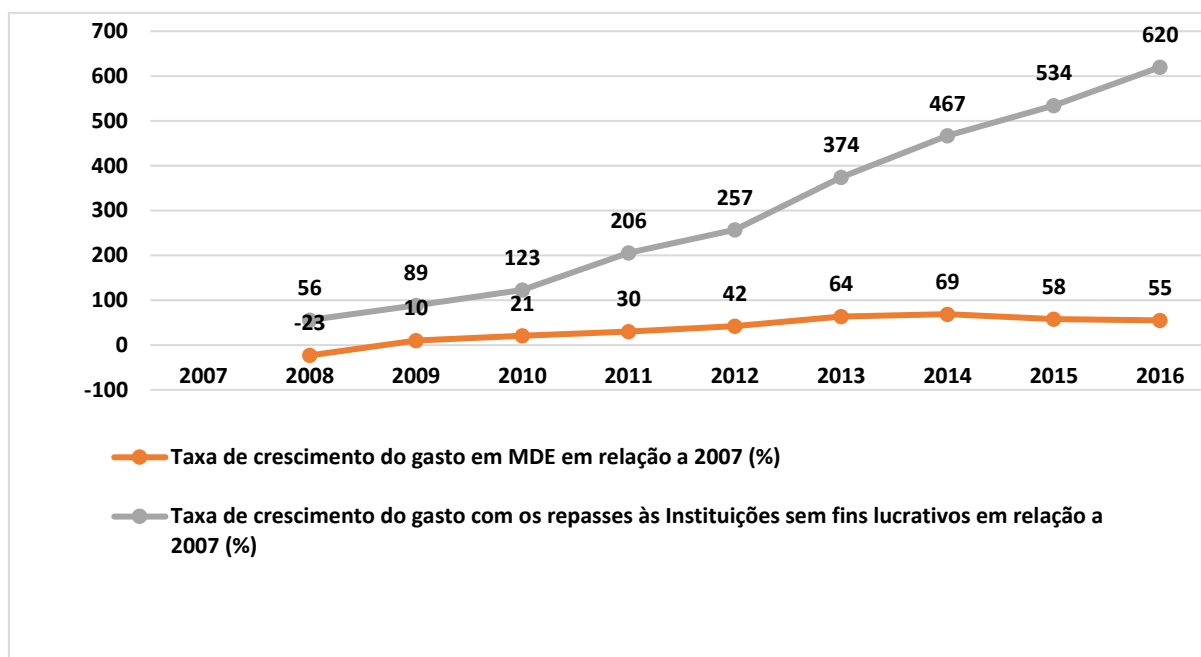
Tabela 36 – Valores aplicados em MDE na oferta da Educação Infantil, na rede pública direta, nas unidades conveniadas e nas unidades com gestão privada – Campinas/SP 2007 a 2016

Ano	Aplicação na rede pública gasto em MDE	Taxa de crescimento do gasto em MDE em relação a 2007 (%)	Redes Conveniadas e Unidades com gestão privada	Taxa de crescimento do gasto com os repasses às Instituições sem fins lucrativos em relação a 2007 (%)
2007	269.350.534,60	-	11.551.830,06	-
2008	207.589.223,73	-23	17.965.276,90	56
2009	296.569.004,85	10	21.775.807,65	89
2010	326.187.371,96	21	25.789.310,97	123
2011	350.693.130,94	30	35.386.906,67	206
2012	382.004.433,56	42	41.240.617,01	257
2013	440.938.782,95	64	54.778.059,84	374
2014	454.851.381,91	69	65.488.787,95	467
2015	424.398.709,75	58	73.195.376,13	534
2016	416.459.095,72	55	83.215.907,16	620

Fonte: Elaboração da autora com base em SME (2016).

Nota: Os valores de repasse às entidades privadas foram disponibilizados pela coordenadoria setorial de planejamento e controle financeiro da SME (2018). Valores atualizados pelo índice INPC para dezembro de 2016.

Gráfico 5 – Evolução do crescimento do gasto em MDE na rede pública direta e com os repasses em para as instituições conveniadas e CEI públicos com gestão privada – Campinas/SP, ano 2007 a 2016



Fonte: Elaboração da autora com base em SME (2016).

Nota: Os valores de repasse às entidades privadas foram disponibilizados pela coordenadoria setorial de planejamento e controle financeiro da SME (2018)

Conforme dados do Gráfico 5, relativos aos valores aplicados em MDE no município de Campinas na rede direta de educação infantil, e dos gastos com os repasses às conveniadas e aos CEI com gestão privadas, nota-se que a aplicação dos recursos apresenta taxas de crescimento distintas, nas diferentes modalidades de atendimento. No ano de 2008, o investimento na rede direta teve um decréscimo de 23%, enquanto que os repasses às instituições sem fins lucrativos tiveram um acréscimo de 56% nesse mesmo ano. Observa-se uma pequena retomada no crescimento na rede direta no ano de 2009, que segue até 2014, se comparada ao crescimento dos repasses das demais modalidades.

O investimento na rede direta volta a decrescer nos anos de 2015 e 2016. Já os repasses às conveniadas e CEI com gestão privada mantém um crescimento contínuo com picos nos anos de 2011, 2013 e 2014, atingindo em 2016 um crescimento de 620%. Essas taxas de crescimento, referentes aos valores de repasse às instituições, se devem ao fato das criações de novos CEI públicos e do propósito do governo em investir apenas na oferta privada para educação infantil. Os dados apresentados confirmam a tendência do governo Jonas (PSB) para transferência da oferta pública de educação infantil para o setor privado sem fins lucrativos no município, conforme já apresentado na análise do número das matrículas.

Outro aspecto observado na pesquisa, com o objetivo de ampliar a análise dos valores aplicados na educação infantil por meio dos repasses, diz respeito aos cálculos do crescimento do valor do repasse, crescimento da matrícula e evolução do crescimento do valor aluno/ano médio gasto na modalidade conveniada e nas CEI com gestão privada, realizados para a presente análise. Para se chegar ao valor médio aluno/ano repassado às conveniadas e às unidades com gestão privada, utilizou-se o valor total do repasse, dividido pelo número total de matrículas a partir do ano de 2009.

Tabela 37 — Evolução dos valores de repasse de recursos e dados de matrícula das instituições vinculadas à SME, nas modalidades termo de convênio e contrato de gestão – Campinas (2016)

Ano	Redes Conveniadas e Nave-Mãe	Evolução do crescimento Repasse (%)	Matrículas	Crescimento das matrículas (%)	Valor médio aproximado repassado por aluno/ano	Evolução do crescimento no valor médio repassado Aluno/ano (%)
	REPASSES					
2007	11.551.830,06					
2008	17.965.276,90	56				
2009	21.775.807,65	89	9.167		2.375,46	
2010	25.789.310,97	123	9.088	-1	2.837,73	19
2011	35.386.906,67	206	11.103	21	3.187,15	34
2012	41.240.617,01	257	12.236	33	3.370,43	42
2013	54.778.059,84	374	13.271	45	4.127,65	74
2014	65.488.787,95	467	13.965	52	4.689,49	97
2015	73.195.376,13	534	14.563	59	5.026,12	112
2016	83.215.907,16	620	16.538	80	5.031,80	112

Fonte: Elaboração da autora com base em SME (2016) e (SEADE, 2016).

Notas: a) Os valores de repasse às entidades privadas foram disponibilizados pela coordenadoria setorial de planejamento e controle financeiro da SME (2016). A ausência de dados de matrícula nos anos de 2007 e 2008, nessa tabela, deve-se ao fato desses dados apresentarem irregularidades, melhor explicado na análise da Tabela 29. Assim, a análise será feita a partir de 2009. O valor repassado por aluno foi composto a partir do valor do repasse e divisão pelo número de matrículas; e b) Valores atualizados pelo índice INPC para dezembro de 2016.

Para composição dos dados da tabela foram considerados a totalidade dos valores de repasse e os dados de matrícula das duas modalidades de atendimento de educação infantil: rede conveniada e unidades com gestão privada. Os valores repassados às instituições no período histórico de 2007 a 2016 cresceram de forma gradativa e não proporcional ao crescimento das matrículas. No conjunto da série histórica analisada, os repasses cresceram 620%, enquanto as matrículas cresceram nesse mesmo período 80%. Já o valor/aluno repassado às entidades no período de 2009 a 2016 teve um crescimento superior ao crescimento das matrículas, pois enquanto as matrículas cresceram 80%, o valor médio repassado às instituições sem fins lucrativos cresceu 112% na série histórica. Se comparado o valor médio de 2009 com o de 2016, mais que dobrou o valor nesse período.

Nesse contexto, constata-se que existe uma evolução significativa no investimento do valor aluno/ano nas matrículas privatizadas. Esse aumento no investimento evidencia a opção do município para a ampliação desse modelo de atendimento.

A partir da análise de investimento na oferta privatizada, faz-se pensar nos reais motivos que levam o município a investir nessa modalidade de atendimento em detrimento da oferta pública direta. A justificativa recorrente do governo de Campinas, como de outros municípios, baseia-se no limite com gasto de pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.4.6 A Lei de Responsabilidade Fiscal como justificativa do poder público para adoção da oferta da vaga privatizada na educação infantil - Campinas (2007 a 2016)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, fixa o limite máximo para despesas com pessoal em 54% para o executivo e 6% para o legislativo, inclusive o Tribunal de Contas do Município, quando houver, totalizando 60%. Para apuração desses valores, a lei indica um limite prudencial de 51,30% que o município deve estar vigilante para não exceder o limite máximo definido (BRASIL, 2000).

Com objetivo de verificar a relação entre a limitação imposta pela LRF e a adoção do modelo de oferta de vaga privatizada, conforme declarado pelo poder público, levantou-se os montantes de gastos com pessoal do poder Executivo no período de 2007 a 2016.

Tabela 38 – Gastos totais com pagamento de pessoal do Executivo de Campinas (2007-2016)

ANO	GASTO COM PESSOAL
2007	45,36
2008	49,35
2009	49,89
2010	43,44
2011	46,43
2012	42,67
2013	46,64
2014	45,50
2015	47,01
2016	51,23

Fonte: PMC (2016).¹¹⁶

Observando a tabela, percebe-se que o município em nenhum momento da série histórica atingiu o limite prudencial que é de 51,30 %, e operou abaixo do limite a maior parte do tempo. Inclusive, chamam atenção os anos de 2010 e 2012, em que os índices chegam quase 10% a menos que o limite.

Autores como Chicone (2006) e Domiciano-Pellisson (2006) já sinalizaram que não justifica essa alegação, uma vez que o município não atinge os 54% permitido. Outrossim, com a redução de 2011 vagas na oferta direta pública, tem-se que não é a educação que está incidindo no gasto com pessoal, destacando o aumento no gasto, atingindo 51,3% no ano de 2016.

Segundo Domiciano-Pellisson (2006, p. 95) “[...] em 2007 os gastos com pessoal representavam 75% do orçamento da educação, em 2014 esse percentual cai para 46%”. O que fica claro é que o município está reduzindo gastos com pessoal da educação para investir em outros setores. Portanto, essa política revela o compromisso desse governo em atender a outros interesses e não o da educação pública, laica e gratuita.

¹¹⁶ Os dados utilizados para elaboração desta tabela constam no Portal da Transparência, na parte de Prestação de Contas, como parte integrante do serviço ao cidadão de Campinas. Acesso em: 26 dez. 2017. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/servico-ao-cidadao/portal-da-transparencia/prestacao-contas.php>.

3.5 As instituições sem fins lucrativos como parte da estrutura educacional: uma privatização às avessas?

Com a inclusão das matrículas da educação infantil ofertadas pelas entidades sem fins lucrativos na distribuição de recursos do FUNDEB, a partir de 2007, o poder público reconhece esses atendimentos como educacionais e traz para dentro do sistema mais uma modalidade de atendimento: a rede conveniada. Esse movimento ocorreu com a inclusão das conveniadas na estrutura administrativa do FNDE. Os dados de matrícula das conveniadas, como já dito, eram considerados até 2006 como matrícula privada, inserida na rede particular. A partir de 2007, em atendimento a lei 11.494 do FUNDEB, as matrículas das conveniadas passam a ser computadas separadamente para fins da distribuição dos recursos. Desde então, tanto o INEP como o SEADE passaram a apresentar os dados separadamente, incorporando a si o novo tipo de estabelecimento, a então rede conveniada (FNDE, 2016).

Isso posto, pode-se pensar que esse mecanismo trouxe algumas implicações para o perfil da educação básica no Brasil. A educação básica obrigatória amplia-se na medida que recebe as etapas pré-escola e ensino médio não universalizadas, consideradas a partir de 4 a 17 anos, alterada pela emenda constitucional n.º 59/2009 e pela lei 12.796/2013. A emenda constitucional n.º 59/2009 prevê que a pré-escola passe a ser obrigatória e a implementação dessa obrigatoriedade deveria ocorrer progressivamente até 2016, nos termos do PNE, com apoio técnico e financeiro da União – prazo igualmente previsto para o término do financiamento da oferta da pré-escola pela rede conveniada e, conseqüentemente, a inclusão total desse segmento na rede pública, previsto na lei do FUNDEB.

Entretanto, o que se observa é que as crianças de 4 a 6 anos, incluídas na lei como pertencente à etapa obrigatória, não são acolhidas no sistema público oficial, embora já estivesse universalizada em alguns municípios, como é o caso de Campinas. Ao contrário, aproveitando o conjunto da lei, faz-se um movimento inverso, formalizando as instituições conveniadas na manutenção da oferta para a pré-escola.

Diante disso, é possível afirmar que o que se visualiza nesse contexto é, novamente, um rearranjo do poder público, subsidiados pela legislação federal para a manutenção e ampliação dos segmentos que já se constituíam como sujeitos da política e de políticas historicamente fortalecidas desde a reforma de 1995. E que a partir de 2007 se apresenta empoderados, ainda que com discursos de solidariedade aos necessitados, como uma forma de privatização que desvia os atuais recursos da rede pública, colocando-a em risco inclusive a sua própria existência. Portanto, entende-se que esse realinhamento da oferta da educação infantil

pelo setor privado sem fins lucrativos promove o que se ousa denominar de “privatização às avessas”.

Compreende-se como “privatização às avessas” a transferência histórica da oferta da educação infantil às instituições da sociedade civil, em um movimento que elimina o provimento da oferta dessa etapa educacional pela via do direito público e os transfere ao direito privado, como serviço. Ademais, inclui-se os diferentes arranjos locais para oferta da educação infantil, realinhados ao processo amplo de privatização na educação infantil em Campinas e no Brasil.

Destaca-se, ainda, que a “privatização às avessas” exerce um poder de cooptação dos movimentos sociais ao adentrar os espaços afetos a campos específicos, como a educação. As instituições sem fins lucrativos, embora consideradas como antigas entidades assistenciais de atendimento direto da população carente, que praticam a filantropia, mantêm uma prática financiada com recursos públicos, que acaba por enfraquecer os movimentos sociais responsáveis pela pressão para ampliação dos direitos sociais, esvaziando as lutas sociais imprescindíveis para cobrança do Estado como provedor desses direitos.

É nesse contexto que se situa o debate entre o público e o privado para a oferta da educação infantil pública no Estado brasileiro. Embora se reconheça a histórica participação do setor privado não lucrativo em espaços em que o Estado se manteve ausente, como a assistência e a educação da criança pequena, é importante também considerar a influência desses mesmos setores na manutenção do *status quo* dessa etapa educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início do século XX, em uma propositura inovadora para a época, gestada pelo benemérito Bento Quirino nasce a ideia da primeira creche em Campinas. Inicialmente foi constituída a Sociedade Feminina de Assistência à Infância pelo bispo Dom Nery e por um grupo de senhoras católicas. Em 1916 foi inaugurada a creche Bento Quirino, cuja criação pode ser considerada um marco inicial do atendimento na modalidade creche no município de Campinas. Recém-criada, a Sociedade Feminina de Assistência à Infância, em 1914, em espaço provisório, inicia o atendimento para aproximadamente 60 crianças de ambos os sexos, na faixa etária acima de 2 anos, na região central do município (IBGE, 1952).

Em geral, as entidades privadas criadas no início do século XX, denominadas históricas, eram vinculadas à Igreja católica que, aliada a doadores abastados, movidos pela caridade, fundavam sociedades, associações para socorrer pessoas vítimas da pobreza, entre elas crianças. No município de Campinas foram criadas diferentes instituições, como asilos, internatos, externatos, dispensários dependentes da benevolência das elites econômica e religiosa, mantidas pela iniciativa privada, com alguns subsídios públicos municipais. A existência de importantes instituições privadas caritativas/filantrópicas de cunho religioso nesse período estava relacionada à maneira como a sociedade burguesa enfrentava os problemas decorrentes do seu modo de produção capitalista.

Posteriormente, a partir da década de 1960, surgiram as instituições assistenciais com o objetivo de prestar assistência à criança “pobre”, nomeadas geralmente de Casa da Criança, Lar Escola, Instituto Assistencial, Obra Assistencial, em referência a um espaço que substituiria a casa, com o intuito de proteger a criança pobre do risco da “marginalização” a qual estava sujeita. Essas instituições, criadas a partir desse período até o fim do século XX, foram caracterizadas como “tradicionais” por possuírem sede própria, espaço físico para atendimento e serem dotadas de perfil religioso e ideológico. Entre as décadas de 1970 e 1989 foram criadas 14 entidades e, entre 1990 e 2006, mais 15 foram constituídas, período representado por ampla participação da sociedade civil, o que culminou com o processo de redemocratização.

Quanto à natureza social, foi possível observar que as instituições criadas nos três primeiros períodos foram majoritariamente filantrópicas. A partir de 1990, foram criadas outras instituições também filantrópicas e outras comunitárias, estas últimas em estreita relação com o pensamento da época, quando a sociedade era chamada à participação. Essa participação social era solicitada tanto pelas forças democratizantes, em um esforço para construir uma

sociedade democrática, quanto pelos neoliberais, que viram nessa participação a oportunidade de transferir a execução dos serviços sociais, em um movimento denominado por Dagnino (2005a) de “confluência perversa”. Se, por um lado, pode-se considerar um elemento positivo a presença das instituições filantrópicas e comunitárias na oferta da educação infantil, resultado desse período histórico, pode-se, de outro, pensar que essa política contribuiu para um recrudescimento de um modelo de atendimento em Campinas, alternativo e direcionado às crianças de baixa renda, favorecendo uma desigualdade educacional entre as crianças do município.

Já no início desse século, surge um novo perfil de instituições, então denominadas contemporâneas. São as entidades destituídas de espaço físico para a realização de atendimento, necessitando apenas de um endereço para a sua formalização. Essas instituições são dotadas de várias filiais e geralmente possuem um escritório para gerir os negócios, em uma clara relação mercantil. No período de 2007 a 2016, a pesquisa evidenciou uma queda brusca na criação de novas entidades de atendimento na educação infantil, registrando apenas 3 novas instituições: uma com característica tradicional e duas com característica contemporânea. Entretanto, pode-se notar um número expressivo de filiais sendo inauguradas prestando serviços de atendimento na educação infantil.

Analisando por essa perspectiva, a pesquisa identificou a ampliação da oferta de atendimento pelas instituições sem fins lucrativos de duas maneiras: no número de atendimentos nas unidades da rede conveniada tradicional e por meio da nova modalidade, com a transferência das unidades públicas para a gestão privada, porém contando com a ampliação com a criação de unidades filiais. Em geral, contam com a gestão de mais de uma unidade pública, sendo que uma instituição chega a um total de 10 entidades.

Constatou-se também que a ampliação do número de ofertas deu-se por meio de poucas instituições, ainda no período de 2007 a 2016. No caso das unidades públicas com gestão privada, são atendidas 8.864 crianças com apenas 9 instituições. Observou-se que o movimento de filiais foi inaugurado no período desta pesquisa, aspecto intrigante que precisa ser mais bem investigado, inclusive no campo jurídico. Muitas dúvidas podem ser levantadas: Como pode ser considerada associação privada, ou mesmo OS, uma entidade com tantas filiais? Como pensar o fato de apenas uma instituição contar, de forma geral, o que se pode concluir é que a criação da velha ideia de instituição assistencial dedicada à infância carente pouco se visualiza. E sim a criação de instituições com um perfil empresarial, profissionalizado.

De forma geral, as instituições sem fins lucrativos contemporâneas ganham um novo *status*: deixam de ser entidades de perfil caritativo e se transformam em rede de negócios

qualificada para ocupar espaço na concorrência por unidades e por recursos públicos municipais. É possível afirmar, com Domiciano-Pellisson (2016), que o que se visualiza é a consumação do idealizado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, numa clara transferência da oferta pública às OSCs, no período de 2007 a 2016.

Nesse sentido, a pesquisa confirma a tese da autora, que afirma

que o crescente número de “Naves” construídas, somado ao repasse *per capita* para gestão dos equipamentos, ambos financiados com fundos públicos, tem “dinamizado” o setor privado, abrindo espaço para a constituição de uma “rede” de provedores privados de serviços educacionais, a qual tem ocupado espaço de destaque na execução da política educacional campineira. (DOMICIANO-PELLISSON, 2016, p. 193)

O reduzido número de criação de novas instituições nesse período sugere pensar em uma tendência para a extinção do modelo histórico e tradicional que oferta a educação infantil em Campinas, considerando que entidades históricas e tradicionais estão assumindo a nova modalidade, inclusive com uma das entidades tradicionais deixando a oferta conveniada para assumir apenas a gestão privada de unidades públicas.

Para reconhecimento do perfil religioso das instituições analisadas, utilizou-se o critério por aproximação à orientação religiosa. Geralmente por meio de informações obtidas em *sites* oficiais e não oficiais das instituições (por esse motivo, considerando-se as fontes documentais, pode haver lacunas que só seriam efetivamente esclarecidas e validadas com outros instrumentos ou recursos). Com base nos dados da pesquisa, foi possível observar que o protagonismo das instituições de orientação católica cede lugar para as “não identificadas”, seguidas pelo crescimento das evangélicas, que surgem entre as décadas de 1970 e 1980 com a criação de 2 unidades e atingem um total de 5 em 2006. As instituições de orientação espírita, que chegam a 6 unidades até a década de 1980, porém não há registro de novas unidades na década de 1990, conforme analisado no Capítulo II. Embora as entidades de orientação católica sejam a maioria, com 18 instituições, destacam-se as “não identificadas”, que atingem seu pico na década de 1990 com 9 instituições criadas e chegam em 2016 totalizando 15 unidades. De certa forma, a pesquisa evidenciou o que já ocorre na sociedade desde a década de 1990: o aumento do número de brasileiros sem religião, conforme pesquisa Datafolha (2016).

A pesquisa partiu do entendimento que as instituições sem fins lucrativos ofertam a EI em duas modalidades: por meio da rede conveniada e pela gestão privada de unidades públicas. A primeira caracteriza-se pela oferta da vaga privatizada em espaço privado, e segunda pela oferta privada em espaços públicos, parodiando Gentili (1998).

Conforme já apontado por Momma-Bardela, Palmen e Bryan (2014), a pesquisa constatou a coexistência de diferentes e diversas formas de organização para a oferta da educação infantil no município de Campinas. Entre elas, as ofertadas pela rede pública direta, pelo setor privado sem fins lucrativos, subsidiadas pelo poder público, e as ofertadas pela rede privada *stricto sensu*.

Dados da pesquisa evidenciaram que essa coexistência é histórica, inclusive se pode afirmar que a educação infantil em Campinas “nasce nos braços” das instituições privadas sem fins lucrativos. Os atendimentos na educação infantil, durante a primeira metade do século passado, eram majoritariamente feitos pelas instituições assistenciais. Mesmo com aparelhamento público para oferta da educação infantil a partir de 1940, as instituições privadas sem fins lucrativos permaneceram com os atendimentos, conforme se constatou no cadastramento municipal de 1944 a 1964, cujo registro apontou pelo menos 24 instituições que ofertavam atendimento às crianças, subsidiado pelo poder público. Na década de 1980, com a ampliação das salas de pré-escolas comunitárias, os repasses do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a partir de 1993, contribuíram para a manutenção dessa modalidade de atendimento. Pode-se afirmar que até mesmo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) teve impacto relevante na manutenção e ampliação desse modelo de atendimento.

O mencionado fundo pode ser considerado responsável por essa ampliação na medida em que reconhece e autoriza os repasses às instituições sem fins lucrativos, em um claro entendimento de que a oferta da creche, ainda distante para alcançar a universalização, ficará sob os cuidados das instituições sem fins lucrativos. Até mesmo sem fazer nenhuma previsão para o término dessa forma de oferta, como ocorreu com a pré-escola (BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009; FRANCO, 2015; DOMICIANO-PELLISSON, 2016).

Importante retomar aqui o movimento inverso quanto à faixa etária da educação infantil ofertada em Campinas pela rede conveniada no que diz respeito ao que já foi apresentado por estudos anteriores, como Kuhlmann Jr. (1998), Rosemberg (1999) e Franco (2015), que observaram a “rede conveniada” com um perfil para atendimento do segmento creche.

Quanto à faixa etária ofertada pelo segmento creche, Rosemberg (1999, p. 12), que cita Civelletti (1991), esclarece que “a creche nasce no início do século como um espaço ‘de beneficência’ que tem por fim receber, todos os dias úteis e durante as horas de trabalho, as crianças de dois anos para baixo, cujas mães são pobres, de boa conduta e trabalham fora do domicílio”.

Contudo, a partir dos dados obtidos na pesquisa, observou-se que historicamente a creche Bento Quirino só atendia à faixa etária acima de 2 anos. Nessa mesma propositura, muitas outras instituições em Campinas seguem essa tendência, conforme pode ser observado no período de 2010 a 2016, segundo dados disponibilizados pela SME.

O estudo apontou que houve um crescimento de 139%, no período analisado, do atendimento da faixa etária de berçário, se comparada ao crescimento do total de matrículas da educação infantil, que foi de 64%. Mesmo assim, chama atenção a proporção do atendimento dessa faixa etária. Em 2016, a rede conveniada ofertou 7.674 matrículas na etapa da educação infantil, entre elas apenas 471 correspondiam ao atendimento de berçário, aproximadamente 6% das matrículas totais. Esse dado evidenciou uma preferência histórica da rede conveniada pela oferta das matrículas para crianças de faixa etária maiores, preferencialmente a pré-escola.

Esse movimento, de certa forma invertido, chegou a causar estranhamento, uma vez que a opção pela etapa obrigatória — lei n. 12.796/2013: obrigatoriedade da oferta e frequência dos 4 aos 17 anos de idade, que já poderia estar totalmente inserida no “sistema público”. Levantou-se a hipótese de que o menor número de atendimento desse segmento pelas instituições conveniadas poderia estar relacionado a seu custo, ou à dificuldade no processo, ou até mesmo pelo fato de essa faixa etária não interessar pelo trabalho que as entidades se propõem a desenvolver. Analisando do ponto de vista do município, também não ficou clara a real intenção que levou sua administração a fazer essa inversão no atendimento. Na pesquisa, foi possível comprovar que o município conseguiu ampliar sua arrecadação do fundo em aproximadamente 580 mil reais, com base nos dados de transferência do fundo e valores de repasse às instituições pela PMC, no ano de 2016. Mas acredita-se que o valor não seja suficiente para essa inversão.

A justificativa do município para a oferta da pré-escola pelas redes conveniadas recentemente baseia-se na possibilidade de essas instituições ofertarem atendimento para o agrupamento III, em período integral. Analisando do ponto de vista dos pais que necessitam trabalhar, de fato isso é justificável, pois atende também a uma necessidade social. Entretanto, acredita-se que não se justifica a opção de atender a pré-escola integral e deixar a creche descoberta, uma vez que os objetivos proclamados na CF/1988 estabelecem a pré-escola em período parcial e a creche em período integral, mesmo considerando a meta do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê a ampliação do período integral em 50% até o final de sua vigência. E não a pré-escola em período integral e a creche desassistida, como consta no referido município, com um índice em 2016 de 46,3% de crianças atendidas e uma lista de espera de 7.841 outras para o segmento creche.

Acredita-se que essa temática pode(ria) ser estudada em trabalhos posteriores, no conjunto da oferta da educação infantil, inclusive considerando o encolhimento da oferta pública municipal.

A partir de 2007, a pesquisa evidenciou uma tendência de fortalecimento da oferta pelo setor privado no município de Campinas. Conforme dados apresentados no Capítulo II, em 2016 o setor privado passou a responder por 54,5% das matrículas do município, em um total de 28.623. Esse número superou a oferta da rede pública direta, que conta com 45,5% e totaliza 24.028 matrículas. Entre 54,5% das matrículas ofertadas pelo setor privado, 31,5% são privatizadas, subsidiadas pelo poder público, e 23% são privadas *stricto sensu*.

Importante lembrar que nem sempre foi assim. Verificou-se uma total inversão da lógica construída pela SME na política de educação infantil nesses 78 anos de história, observada em quatro momentos:

1. Em 1955, com a criação do primeiro Plano Municipal de Educação, elaborado por Dr. Ruyrillo Magalhães, cuja proposta era fortalecer a oferta da educação pública.
2. Entre 1980 e 1990, a rede municipal deu um salto no aparelhamento de sua estrutura pública de educação infantil, quando chegou a se construir 2 minicreches, 30 Centros de Educação Infantil (CEI) e 37 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), conforme Basseto (2006).
3. Em 1989, início da década de 1990, a rede incorpora as creches da assistência social e as unidades comunitárias da FUMEC e coloca professores concursados efetivos nas unidades da rede conveniada, demonstrando compromisso pela qualidade da oferta pública da educação infantil. Ação esta promovida pela gestão do prefeito Jacó Bittar (PT) e do professor doutor Newton Antônio Paciulli Bryan como secretário da Educação.
4. No início dos anos 2000, a secretaria municipal, também em um projeto de opção pela oferta pública no governo petista, gestada pela secretária Maria Corinta Grisolia Geraldi, em 2004, chega a atender 28.060 crianças em 157 unidades públicas diretas de educação infantil, segundo Rocha (2009).

Considerando que as instituições sem fins lucrativos sempre coexistiram paralelas às redes públicas, esse ciclo de expansão da oferta pública parece ter chegado ao fim, se considerarmos a tendência observada no período de 2007 a 2016, quando houve uma profunda reviravolta na direção da oferta da educação infantil em Campinas, principalmente com a introdução da nova modalidade de privatização da oferta da educação infantil: os CEI públicos com gestão privada, inicialmente nomeados como “Nave-Mãe” e rebatizados por Jonas Donizette de “Bem Querer”.

Conforme levantamento da série histórica, que vai de 2007 a 2016, observou-se a ampliação da oferta privatizada pela via das instituições sem fins lucrativos em 24,5% na rede conveniada e 452% nas unidades com gestão privada. Em contrapartida, a oferta pública sofreu redução de 7,72%, totalizando 2.011 matrículas a menos na rede oficial pública.

Quanto à justificativa dada pela prefeitura para a transferência da oferta da educação infantil às instituições sem fins lucrativos, o poder público tem alegado problemas com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não só em Campinas, como na maioria dos municípios paulistas, conforme já estudado por vários autores, entre eles Borghi, Adrião e Arelaro (2009), Franco (2015) e Domiciano-Pellisson (2016).

Segundo a prefeitura de Campinas, a folha de pagamento consome praticamente a maior parte dos recursos autorizados. Sem entrar nessa análise, parece que tal justificativa não procede, se considerarmos que desde 2007 não foi criada nenhuma vaga pública, pelo contrário, foram reduzidas 2.011 vagas. Então, como ainda é possível existir problema com a folha de pagamento? Se compararmos, ainda, com o ano de 2004, quando a rede contava com 28.060 matrículas passando, em 2016, para 24.032, verifica-se que a rede municipal de Campinas encolheu em 4.028 vagas, aproximadamente 17%, em uma década. Ainda é possível afirmar que o motivo seja a LRF? Acredita-se que aqui está uma demanda a ser desvendada por pesquisas futuras.

Por enquanto é possível afirmar que a diminuição da oferta pública e a consequente ampliação da oferta pelo setor privado, de forma geral, estão relacionadas com a política privatista desencadeada pelo governo de Dr. Hélio (PDT) e mantida pelo governo de Jonas Donizette (PSB). Ficou evidente que ambos definiram como opção a redução da oferta pública e a ampliação da oferta privada pelo viés das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), indicando uma tendência de “privatização” da educação infantil, como apontado em pesquisas anteriores com Domiciano-Pellisson (2016) analisando o município de Campinas e Franco (2015), São Paulo.

Pode-se afirmar que o que se visualiza é a retomada do modelo de atendimento da educação infantil adotado até meados do século passado (1940), quando a oferta da educação infantil cabia exclusivamente às entidades assistenciais privadas. E, por conseguinte, fortalecendo o plano de reforma de Estado contemporâneo que vem sendo encampado desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, efetivando o que se denomina de “privatização às avessas”.

Quanto às características desse modelo de atendimento estar direcionado às crianças mais vulneráveis, concorda-se com Demo (2007) e Momma-Bardela, Palmen e Bryan

(2014), quando afirmam se tratar da constituição de uma instituição socioeducativa “como coisa pobre para pobre”. A opção dos Governos Dr. Hélio e Jonas Donizette em desviarem-se de ações e programas que vão ao encontro do direito público acirra o fortalecimento da privatização, conforme Di Pietro (2015), mantendo tais características desse tipo de “escola”. Embora se tenha observado que os repasses às instituições são valores bem acima do que o FUNDEB disponibiliza ao município e bem próximo do previsto pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conforme Domiciano-Pellisson (2016), o baixo salário, a jornada de trabalho extenuante, a ausência ou inoperância na execução do plano de carreira, a ausência ou insuficiência de um terço da jornada para preparação de aulas e formação do profissional, impostas aos profissionais das instituições favorecem a precarização e portanto a manutenção da escola como “coisa pobre para pobre”.

Isso sem contar que já é reconhecida que a educação pública está aquém do necessário para garantir a qualidade desejada, inclusive com algumas medidas de reparação previstas no PNE (2014-2024), entre elas a Meta 17 do PNE, que, ao reconhecer que o salário da educação básica é muito abaixo dos praticados por outras profissões de exigência de nível superior, prevê

valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. (BRASIL, 2014b, p. 27)

Nessa mesma linha, foi aprovado no PNE (2014-2024) o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), com a previsão de insumos básicos para assegurar a qualidade na educação infantil.

Não obstante, o que se pode concluir é que todo o esforço dispendido até aqui nas lutas para a melhoria da qualidade da educação infantil, como o aumento de verbas públicas para a educação, valorização do profissional do magistério e formação docente, vêm sofrendo ataques tendo em vista o movimento de “privatização”. Enquanto a legislação avança, aparentemente, na ampliação dos direitos e qualidade do atendimento da criança por um lado, o Executivo caminha por outro, com manobras requintadas, pela via das “brechas” legais, realizando o que se denomina de privatização às avessas e mantendo, evidentemente, a educação infantil à margem de seus direitos.

As três esferas de poder, no âmbito do município (e entre os demais entes federados), acabam alinhando a política ao favorecerem a manutenção ou acirramento das

contradições, embora, em momentos tópicos apresentem suas tensões e divergências. A privatização de forma *stricta* não é um “mal” em si mesmo, mas o que o mobiliza e faz crescer (suas relações causais e de impacto), implica o fortalecimento de um projeto de sociedade calcado no valor econômico; o valor do mercado em detrimento do humano, o poder de compra e o incentivo à concorrência acima da promoção da justiça e dos direitos humanos.

Importante também expor aqui o entendimento que se teve de que corroborou com o quadro existente no município de Campinas a participação da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC), cuja atuação proposta pelo empresariado campineiro de melhorar a qualidade da educação tem contribuído para o direcionamento da oferta pública da educação infantil para o e pelo setor privado, mesmo que ainda assentado no discurso de oferta caritativa. Verificou-se que a atuação da FEAC no que diz respeito à assessoria jurídica e distribuição de recursos somente às instituições sem fins lucrativos contribui para o fortalecimento do *éthos* privado na educação infantil e manutenção da histórica desigualdade existente no atendimento dessa etapa na educação.

No âmbito do arcabouço jurídico-normativo, observou-se que algumas instituições conveniadas históricas e tradicionais passaram a assumir a gestão dos CEI públicos por meio de contrato de gestão, com filiais legalmente constituídas como associação privada, qualificadas como organização social (OS), o que traz argumentos para o questionamento em relação a sua (ir)regularidade administrativa. Percebeu-se também a existência de um conflito instaurado sobre o lugar que ocupa as OSs na sociedade e no ordenamento jurídico, tanto por órgãos governamentais como por órgãos de apoio às OSCs, como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), segundo o Portal TSO (2007). Dada as especificidades das OSs, não se pode considerar que essas instituições sejam de fato uma OSC, situação que aparentemente não está resolvida. Observou-se que as OSs são regulamentadas por leis complementares estaduais e municipais, sendo que algumas delas vão de encontro a lei federal n. 9.367/1998, o que tem aberto “brechas” para regulamentações que garantem o interesse das forças políticas locais (conservadoras).

A pesquisa chamou atenção para os diferentes perfis assumidos pelas instituições sem fins lucrativos históricas, tradicionais e contemporâneas — comunitária, confessionais e filantrópicas subvencionadas pelo poder público —, possibilitando a sua inserção no sistema municipal, algumas delas disfarçadas como públicas, o que a pesquisadora ousou chamar de “privatização às avessas”. Nesse modelo, cuja atividade pode ser entendida também como uma forma de terceirização da atividade-fim do Estado, como já existia nos arranjos anteriores,

muitas das regras do direito público deixam de ser implementadas. Concorde-se com Di Pietro (2015) quando afirma que as parcerias com as entidades da sociedade civil são formas de os governantes escaparem das exigências legais do reordenamento público.

Do ponto de vista das instituições sem fins lucrativos do chamado terceiro setor, o Estado passa a ser o fornecedor de recursos, o que as coloca em situação de dependência dos órgãos públicos, impedidas de exercerem pressão para o cumprimento de direitos sociais. Em contraposição, grande parte das crianças fica distante das conquistas do direito público, à margem do sistema oficial de educação, com uma parcela apenas sendo atendida pela rede privada sem fins lucrativos. São transformadas em vagas, disputadas por chamamento público, em um processo de alargamento do *éthos* privado.

Com a consolidação da política de conveniamento no município de Campinas, fica evidente a ampliação da rede conveniada, apesar de a CF/1988 declarar em seu artigo 213, parágrafo 1º, que os recursos públicos devam ser aplicados prioritariamente na rede direta. Ademais, observam-se ainda, nas últimas décadas, diferentes manobras dos governantes no intuito de ampliar o atendimento por meio do setor privado denominado “sem finalidade lucrativa” e a consequente manutenção do atendimento com características alternativas, provisórias e precárias às crianças pequenas, dificultando avanços na construção de um atendimento referenciado, qualificado, que de fato assegure os direitos ao ensino laico, público e de qualidade, proclamados na constituição cidadã.

Concluindo, um fato interessante foi a percepção de que, em algum aspecto da vida social, parece que o tempo ficou paralisado. Observou-se que a presença do setor privado com características da filantropia permeou a história da educação infantil em Campinas e está muito presente nos dias atuais. Muitas das instituições que atendiam a crianças “pobres” no início do século continuam hoje assistindo a uma parcela significativa das crianças campineiras — 31,5%.

Ao finalizar este trabalho, espera-se ter mostrado não apenas como se configuram esses atendimentos educacionais, mas ter rompido com uma invisibilidade histórica quanto à desigualdade educacional e social vivida por uma parcela significativa de crianças do município de Campinas, atendida pelas instituições privadas sem fins lucrativos de caráter comunitário e filantrópico, não tendo acesso ao sistema oficial de educação pública, mesmo após a CF/1988 reconhecê-la como portadora de direitos à educação básica pública e de qualidade. As mudanças inseridas no campo político normativo possibilitaram que um terço das crianças campineiras continue recebendo EI por meio da atuação das instituições sem fins lucrativos e mantidas à margem do sistema público oficial de ensino, um movimento que reforça e contribui para a manutenção da desigualdade educacional e social de um determinado grupo social em especial.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre: UFRGS, v. 3, n.1, p. 48-64, 2009a.

_____. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica**: análise das parcerias público-privadas no estado de São Paulo. Relatório de Pesquisa FAPESP, 2009b.

_____. **Gestão privada da educação pública**: um olhar sobre o modelo de “charters school” nos EUA e sua aproximação para a realidade brasileira. Campinas: Projeto de Pesquisa, 2012. Mimeografado.

_____. **Dimensões da educação básica no Brasil a partir de 1990**: um diálogo com a produção acadêmica. 2015. Tese (Livre-Docência) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

ADRIÃO, T.; BEZERRA, E. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013.

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, A. C. Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. In: SILVA, F. C. (Org.). **O financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias**. São Paulo: Xamã, 2011. p. 19-36.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **O público e privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-166.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; UNICAMP, 1995.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

APAS — **Associação Presbiteriana de Ação Social**. Disponível em: <<https://apasrj.wordpress.com/2011/12/26/hello-world/>>. Acesso em: 1º dez. 2016.

ARAUJO, L.; PINTO, J. R. M. (Orgs.). **Público x privado em tempos de golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

ARAUJO, L. Estado da Arte da relação público e privado na educação básica. In: ARAUJO, L.; PINTO, J. R. M. (Orgs.). **Público x privado em tempos de golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017. p. 72-95.

ARELARO, L. A não transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008. v. 1, p. 51-66.

BADARÓ, R. S. C. **Campinas, o despontar da modernidade**. Campinas: CMU/UNICAMP, 1996. (Coleção Campiniana, 7).

BALL, J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul. 2001.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado de bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 25, n. 89, p. 1.105-1.126, set./dez. 2004.

BAENINGER, R.; MAIA, P. B. Região de Governo de Campinas. Campinas: UNICAMP; Núcleo de Estudos de População, 1992. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/textos_nepo/textos_nepo_22.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

BASSETO, L. **Política e reorganização da pré-escola na Secretaria Municipal de Educação de Campinas entre 1969 a 1988**. 2006. 309f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Faculdade de Educação da UNICAMP, Campinas, 2006.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; ARELARO, L. **A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas**. In: Direitos humanos e cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação. XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, Vitória: ANPAE, 2009. v. 8, p. 1-19.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; GARCIA, T. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília: INEP, v. 92, n. 231, p. 285-301, maio/ago. 2011.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R.; ADRIÃO, T. Subsídios públicos às instituições privadas de educação infantil: um estudo em municípios paulistas. In: SILVA, S. M.; SILVA, M. V. (Orgs.). **Trabalho docente e políticas educacionais para educação infantil**: desafios contemporâneos. Uberlândia: EDUFU, 2014. p. 131-150.

BRASIL. Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 set. 1935. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L0091.htm>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Presidência da República. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 7 mai. 2016.

_____. Câmara Dos Deputados. **Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-normaatualizada-pe.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2016.

_____. Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

_____. Lei 8.883, de 8 junho de 1994. Altera dispositivos da lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 1994. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/58d37ed528eed703032569fa00688788?OpenDocument>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** — PDRAE. Brasília, DF: MEC, 1995.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Instrução normativa STN n. 1, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de Convênios de natureza financeira que tenha por objeto a execução de projetos e a realização de eventos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jan. 1997. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/legislacao/arquivos/in_stn_mf_01_1997>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998a.

_____. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio de 1998b.

_____. **Decreto n. 9.190, de 1º de novembro de 2017**. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1999b.

_____. Ministério da Justiça. **Portaria n. 361, de 27 de julho de 1999**. O Ministro de Estado da Justiça, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto na lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, e no decreto n. 3.100, de 30 de junho do mesmo ano, resolve regulamentar os procedimentos para a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Brasília, DF: 1999c. Disponível em: <http://justica.gov.br/seus-direitos/entidades-sociais/oscip/anexos/1999portariamj361.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1999d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Lei n. 10.539, de 23 de setembro de 2002. Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10539.htm>. Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. Lei n. 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10637.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de Gestão do Governo Lula**. Brasília, DF, 2003.

_____. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

_____. Lei n. 10.934, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.934.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, DF: MEC; SEB, 2005a.

_____. Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 maio 2005b.

_____. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 abr. 2005c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 19 dez. 2016.

_____. Emenda constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006a.

_____. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006b.

_____. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituição de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC, SEB, 2006c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf.

_____. **Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil** — PROINFANTIL. Brasília, DF: MEC; SEB; SED, 2006d.

_____. Lei n. 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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB, regulamenta a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007b, e dá outras providências.

_____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC; SEB, 2008a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação: articulação entre assistência social e educação, 2008. Brasília, DF: MDS, 2008b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/avisos-1/orientaco_aos_municipios_transicao-04_setembro.pdf/html2pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Carta de Brasília**. Brasília, DF, 2009a.

_____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009b. Disponível em;

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. Portaria interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a portaria interministerial n. 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 nov. 2011. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e n. 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º ago. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. Lei n. 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014b.

_____. Decreto n. 8.242, de 23 de maio de 2014. Regulamenta a Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2014c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8242.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014**. Brasília, DF: 2015b.

_____. O que é o CEBAS Educação? Cartilha Prática sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Educação. Brasília, DF: 2015c. Disponível em: <http://cebas.mec.gov.br/images/pdf/cartilha_cebas_versao_11022015.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a lei n. 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília, DF: 2015d. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Decreto n. 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 abr. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014- 2016**. Brasília, DF: INEP, 2016b.

_____. Portaria interministerial n. 424, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a portaria interministerial n. 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jan. 2017. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Apresentação do Programa Pro-Infância**. Brasília, DF: FNDE, s/d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a.

_____. Cidadania e Res-Pública: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**: Porto Alegre: UFRGS, v. 1, Nova Série, 1997b.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**,

Brasília: ENAP, v. 50, n. 4, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: _____.: _____. (Orgs.). **O público não estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 15-48.

CAMPINAS. Decreto-Lei n. 239, de 31 março 1944. Regula a cooperação financeira do município com entidades destinadas à assistência social ou cultural. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/95979>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Plano municipal de ensino, educação, cultura e recreação**. Elaboração Dr. Ruyrillo Magalhães. 1955. Seção Gráfica da Escola Salesiana São José. Campinas: 1955.

_____. Lei n. 4.863, de 8 de fevereiro de 1979. Dispõe sobre a declaração de utilidade pública de sociedade civil, associação, fundação e dá outras providências. **Secretaria da Câmara Municipal de Campinas**, Campinas, 8 fev. 1979. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/88131>>. Acesso em: 23 maio 2016.

_____. Lei n. 10.869, de 19 de junho de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos orçamentários da secretaria municipal de educação às entidades, instituições e grupos comunitários legalmente constituídos. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas: 30 jun. 2001. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/91689>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Lei n. 11.279, de 19 de junho de 2002. Acrescenta os incisos vi e vii ao artigo 2º e dá nova redação ao artigo 3º da lei municipal n. 10.869, de 29 de junho de 2001, que dispõe sobre o repasse de recursos orçamentários da secretaria municipal de educação às entidades, instituições e grupos comunitários legalmente constituídos. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas: 20 jun. 2002. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/89718>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Diretrizes Curriculares da Educação Básica para a Educação Infantil:** um processo contínuo de reflexão e ação. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria Municipal de Educação, Departamento Pedagógico, 2013. (Organização: Miriam Benedita de Castro Camargo/ Coordenação pedagógica: Heliton Leite de Godoy).

_____. Lei n. 12.888, de 13 de abril de 2007. Autoriza o poder Executivo a criar o programa de ampliação de vagas na educação infantil e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas: 14 abr. 2007a. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/87445>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Decreto n. 15.947, de 17 de agosto de 2007. Regulamenta a lei n. 12.884, de 4 de abril de 2007, que cria o programa de atendimento especial à educação infantil (PAEEI). **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas: 18 ago. 2007b. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/90995>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Resolução SME n. 21/2015. Dispõe sobre as diretrizes e as normas para a política de atendimento à demanda de educação infantil e a realização do planejamento anual para a organização dos agrupamentos e das turmas, do cadastro e da matrícula nos centros de educação infantil (CEIs) e unidades de educação infantil conveniadas, para o ano de 2016. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas, 16 set. 2015a. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/128891>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Lei complementar n. 101, de 19 de março de 2015. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas. 20 mar. 2015b. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/128249>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Lei complementar n. 117, de 18 de setembro de 2015. Altera a lei complementar n. 101, de 19 de março de 2015, que “Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, e dá outras providências”. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas, 21

set. 2015c. Disponível em:
<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaroriginal/id/128912>>. Acesso em:
 26 out. 2016.

_____. Decreto n. 18.786, de 8 de julho de 2015. CAMPINAS. Altera o decreto n. 18.740, de 19 de maio de 2015, que regulamenta a lei complementar n. 101, de 19 de março de 2015, que “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências”. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas, 13 jul. 2015d. Disponível em:
<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/128670>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Decreto n. 18.740, de 18 de maio de 2015. Regulamenta a lei complementar n. 101, de 19 de março de 2015, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas, 20 maio 2015e. Disponível em:
<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/128494>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Termo de Referência Técnica 2016**. Campinas: edital 03/2015. Disponível em:
http://campinas.sp.gov.br/arquivos/educacao/termo_referencia_proinfoe.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

_____. **Termo de Referência Técnica 2016**. Campinas: edital 04/2015. Disponível em:
http://campinas.sp.gov.br/arquivos/educacao/edital_04_2015.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

CAMPOS, M. M. (Coord.). **Educação infantil no Brasil**: avaliação qualitativa e quantitativa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; MEC; BID, 2010. (Relatório Final).

_____. “A mulher, a criança e seus direitos”. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, n. 106, p. 117-127, mar. 1999.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007. (Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

CECCON, M. L. L.; MOMMA-BARDELA, A. M. As parcerias com instituições sem fins lucrativos: desafios e implicações para a oferta da educação infantil no Brasil. **Revista Exitus**, Santarém: UFOPA, v. 6, p. 88-105, 2016.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Creche: um direito da criança, da família e um dever do Estado. São Paulo: **Central Única dos Trabalhadores**/Secretaria Nacional da Mulher Trabalhadora, 2011. 36p.

CHICONE, S. H. **A participação das organizações não governamentais na gestão da escola pública**: uma análise do Programa “Nave-Mãe” no município de Campinas – SP. 2016. 246f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

COMISSÃO MUNICIPAL DE COOPERAÇÃO E CONVÊNIOS. Criada pela lei n. 1.212, de 6 de outubro de 1954. **Relatório**. Campinas, resumo dos auxílios e subvenções às entidades assistenciais – ano de 1957. Campinas: [s.n.], 1957. 1-8p. Relatório. Datilografado.

CORRÊA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

CORREIO POPULAR. **Atlas revela abismo social entre bairros de Campinas**. Disponível em: <http://correio.rac.com.br/_conteudo/2015/07/capa/campinas_e_rmc/292698-atlas-revela-abismo-social-entre-bairros-de-campinas.html>. Acesso em: 8 nov. 2016.

_____. **Creche faz 30 anos e tenta superar crise**. Disponível em: <http://correio.rac.com.br/_conteudo/2013/10/capa/projetos_correio/cidadao/109461-creche-faz-30-anos-e-tenta-superar-crise>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Creche no Oziel vira exemplo nacional**. Disponível em: <http://correio.rac.com.br/_conteudo/2016/04/campinas_e_rmc/425182-creche-monte-cristo-no-oziel-vira-exemplo-nacional.html>. Acesso em: 19 dez. 2016.

_____. **Creche faz história no centro de Campinas** – Projeto Cidadão. Campinas: RAC, 2013. Disponível em:

<http://correio.rac.com.br/_conteudo/2013/10/capa/projetos_correio/cidadao/109476-creche-faz-historia-no-centro-de-campinas.html>. Acesso em: 7 ago. 2016.

COSTA, B. A. **Programa Pró-Creche e o atendimento público municipal**: um olhar para as condições da oferta de educação para a primeira infância. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2014.

COSTA, M. Criar o público não estatal ou tornar público o estatal? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **O público e o privado na educação**. São Paulo: Xamã, 2005.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niteroi: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1991. (Coleção Biblioteca de Educação, Série 1 — Escola; v. 17).

CURY, C. R. J. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, J. C. L.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; Unisal, 2005. (Coleção Memória da Educação).

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de quem estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2005a. p. 95-110.

_____. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro: UERJ, n. 15, p. 45-65, jan./abr. 2005b. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Revista Educação, Sociedade & Culturas**, Porto: CIEE, n. 2, p. 109-139, 1994.

DEMO, P. Educação: coisa pobre para o pobre. **Educação Profissional: Ciência e Tecnologia**, Brasília: UnB, v. 1, n. 2, p. 165-178, jan./jun. 2007.

DIDONET, V. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Insumos para o debate 2** – emenda constitucional n. 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-público privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2015.

DOURADO, L. F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006.

DOMICIANO, C. A. **O Programa “Bolsa Creche” nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia**: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? 2009. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

_____. O projeto “Nave-Mãe” no município paulista de Campinas e os objetivos para o desenvolvimento do milênio: tendências de privatização na educação infantil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre: UFRGS, v. 6, n.1, p. 90-106, 2012.

DOMICIANO-PELLISSON, C. A. **A cogestão dos Centros de Educação Infantil “Nave-mãe”**: uma parceria público-privada analisada. 2016. 226f. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

ÉPOCA. **Dilma Rousseff – Época / tudo sobre**. 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tudo-sobre/noticia/2016/06/dilma-rousseff.html>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo: Cortez Editora, 1980.

FARIA, A. L. G. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 26, n. 92, p. 1.013-1.038, out. 2005.

FERNANDES, F. A Constituição como projeto político. **Tempo Social**, São Paulo: USP, v. 1, n. 1, p. 47-56, 1989.

FERRAZ, A. **Educação continuada de professores**: um estudo das políticas da Secretaria Municipal de Educação de Campinas — 1983/1996. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

FONSECA, M. Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cadernos CEDES**, Campinas: CEDES, v. 23, n. 61, p. 302-318, 2003.

FRANCO, D. S. **As creches na educação paulistana (2002-2012)**. 2015. Tese. (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

FUNDAÇÃO DOUGLAS ANDREANI. [Fundação Douglas Andreani]. s/d. Disponível em: <<http://profandriani.blogspot.com.br/p/fundacao-douglas-andreani.html>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

GHANEM, E. As ONGs e a responsabilidade governamental com a escola básica no Brasil. **Pró-Posições**, Campinas: CEDES, v. 23, n. 2, p. 51-65, maio/ago. 2012.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. The the third way revisited. **Social Europe Journal**, 26 nov. 2010. Acesso em: <<http://www.social-europe.eu/2010/11/the-third-way-revisited/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

GOHN, M. G. **Educação não formal e cultura política**: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, D. A. P. **As consequências do FUNDEB para oferta da educação básica em dois municípios da Região Metropolitana de Campinas**: análise das alterações na divisão de responsabilidades entre entes federados (2005-2012). 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual Paulista, Campinas, 2014.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição FUNDEF e FUNDEB. **Em Aberto**, Brasília: INEP, v. 28, n. 93, p. 58. jan. 2015.

GRUPO DAS SERVIDORAS LEA DUCHOVNI. **História**. Disponível em: <<http://crechetialea.org.br>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

GUIMARÃES, J. L. O financiamento da educação infantil: quem paga a conta? In: MACHADO, M. L. A. **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

G1 POLÍTICA. **Governo Dilma em 20 fatos**. 30 ago. 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/politica/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/2016/governo-dilma-em-20-fatos/>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Trad. Renato Amorim e Renato Dagnino. Campinas: UNICAMP, 1993. [Material para uso exclusivo nos Programas de capacitação do GAPI – UNICAMP].

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

HILL, D. O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 3, n. 2, p. 24-59, jul./dez. 2003.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; CONCLA — Comissão Nacional de Classificação. [**Estruturas. Natureza jurídica**]. Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <<http://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Monografia histórica do município de Campinas**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952.

_____. **Censo populacional 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; IPEA — INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Estudos & Pesquisas; Informação Econômica 20).

KISHIMOTO, T. M. **A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1986.

KRAMER, S. Formação de profissionais de educação infantil: questões e tensões. In: MACHADO, M. L. A. **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **A política do pré-escolar no Brasil: arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Achiamé, 2011.

KUHLMANN JR., M. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, n. 78, p. 17-26, ago. 1991.

_____. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LAPA, J. R. A. **A cidade: os cantos e os antros: Campinas 1850-1900**. São Paulo: Editora da USP; Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008.

LE GOFF, J. **História e memória**. Campinas: UNICAMP, 1990.

LEITE, C. C. Terra Bandeirantes. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 168p, 24 fotografias, 1943.

MARCÍLIO, M. L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

MARTINS, E. M. **Todos pela educação?** Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira. 1. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

MARTINS, J. P. S. **Campinas, vocação solidária**. Campinas: FEAC, 1998.

_____. **Campinas século XX — 100 anos de história**. Campinas: Rede Anhanguera de Comunicações, 2000.

_____. **FEAC: biografia de um pacto social**. Campinas: Editora Átomo, 2005.

_____. **FEAC 50 anos: uma história de inovação e solidariedade**. Campinas: Arte Escrita, 2014.

MARTINS, N. R. **Unicamp 35 anos: ciência e tecnologia na imprensa**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2001.

MELLO, C. B. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, F. F. **Formação histórica de Campinas: breve panorama**. Subsídios para a Discussão do Plano Diretor. Campinas: PMC, 1991.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. Onde está a terceira via econômica? Experiências do Reino Unido. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 213-233, maio/ago. 2013.

MEC — Ministério da Educação. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília, DF: MEC; SEB, 2009.

MOMMA-BARDELA, A. M.; PASSONE, E. F. K. Políticas públicas de educação infantil e o direito à educação. **Laplage em Revista**, São Carlos: UFSCar, v. 1, p. 17-35, 2015.

MOMMA-BARDELA, A. M.; PALMEN, S. H. C.; BRYAN, N. A. P. Políticas públicas de educação infantil em Campinas: tessituras sobre a coexistência de diferentes e diversas formas de organização. **Revista Exitus**, Santarém: UFOPA, v. 4, p. 33-57, 2014.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil**: contos e descontos. Brasília, DF: Idéa, 1997.

MONTÃO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MORAES, C. S. V. O ideário republicano e a educação: o ensino em Campinas no final do século XIX. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo: USP, v. 11, n. 1/2, p. 101-103, jan./dez. 1985.

NASCIMENTO, T. A. Q. R. *et al.* **Memórias da educação**: Campinas (1850-1960). Campinas: Editora da UNICAMP, 1999.

NEGRÃO, A. M. M. **Infância, educação e direitos sociais**: “Asilo de Órfãos” (1870-1960). 2002. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

_____. Infância desvalida: trajetória educacional das acolhidas pelo Asilo de Órfãos da Santa

Casa de Misericórdia de Campinas. **Revista Múltiplas Leituras**, São Paulo: FACEL, v. 3, n. 1, p. 50-69, jan./jun. 2010.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of the State**. New York: St. Martin's Press, 1973.

OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. As organizações da sociedade civil e as ONGs de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, n. 112, p. 61-83, mar. 2001.

OLIVEIRA, J. S. **O atendimento público e o privado concessionário na educação infantil: um olhar sobre as condições de oferta**. 2013. 196f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

OLIVEIRA, R. P. Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **O público e privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. p.155-166.

ORZIL, A.; AMORIM, A. C.; SIMÕES, G. M. **Convênios públicos: a nova legislação**. Brasília: Orzil Consultoria, 2014.

PALMEN, S. H. C. **A implementação de creches nas universidades públicas paulistas**. Campinas: [s.n.], 2005.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, Salvador: UFB, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PERONI, V. **Política educacional e o papel do estado**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Redefinições do papel do estado:** parcerias público-privadas e a gestão da educação. ANPAE, 2010. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. A gestão democrática da educação em tempos de parcerias entre o público e privado. **Pro-Posições**, Campinas: UNICAMP, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

_____. Reconfiguração da esfera pública: consequências para a formulação de políticas públicas. In: GOUVEIA, A.; FERNANDES, M. D. (Orgs.); VERGER, A. *et al.* **Relações público e privado na educação:** embates e desdobramentos para a democratização da educação. São Paulo: Xamã, 2013.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R. Redefinição do papel do Estado e a política educacional brasileira. **Revista Educação e Humanismo**, Bolívia, v. 13, n. 20, p. 234-253, 2011.

_____. Redefinições no papel do Estado: terceira via, novo desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. IX ANPED SUL 2012. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1015/972>>. Acesso em: 12 set. 2016.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. **A arte de governar crianças.** A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, Universidade Santa Úrsula, 1995.

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

PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP — Fundação João Pinheiro. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Brasília, DF: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/ranking>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras:** Baixada Santista, Campinas, Maceió e Vale do Paraíba. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/atlasdodesenvolvimentohumanorms.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

PORTAL PLANALTO. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Fome cai 82% em 12 anos no Brasil, afirma ONU.** 27 maio 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/fome-cai-82-em-12-anos-no-brasil-afirma-onu>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

PORTAL TSO. **ONG, OS, OSCIP.** Cartilha do Terceiro Setor. 2007. Disponível em: <<http://www.terceirosetoronline.com.br/ong-os-oscip/>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

POULANTZAS, N. **As lutas políticas:** o Estado, condensação de uma relação de forças. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAMOS, M. M. S. **História da educação infantil pública municipal:** Campinas, 1940-1990. 2001. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade São Francisco, Campinas, 2001.

_____. **História da educação infantil pública municipal de Campinas: 1940-2010.** São Paulo: Millennium Editora, 2010.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privadas na governança global da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 33, n. 121, p. 1.133-1.156, dez. 2012.

ROCHA, A. C. **As ações da prefeitura municipal de Campinas frente a demanda por vagas na educação infantil (2001 a 2008).** 2009. 135f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

ROCHA, M. Delator diz que fraudes abasteciam “mensalinho” em Campinas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 nov. 2012a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.->

com.br/poder/1190442-delator-diz-que-fraudes-abasteciam-mensalinho-em-campinas.shtml>. Acesso em: 24 fev. 2015.

_____. Ex-presidente da Câmara é eleito para mandato tampão em Campinas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 abr. 2012b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/04/1073884-ex-presidente-da-camara-e-eleito-para-mandato-tampao-em-campinas.shtml>>. Acesso em: 30 maio 2016.

ROSEMBERG, F. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, n. 82, p. 21-30, ago. 1992.

_____. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, n. 107, p. 40, jul./1999.

_____. Organizações multilaterais, Estado e políticas públicas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

_____. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, M. L. A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROSSETTO, J. **Políticas de assistência e educação para crianças**: um estudo de caso sobre a federação das entidades assistenciais de Campinas — Fundação “Odila e Lafayette Álvaro”. 2006. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2006.

ROSSIM, E. C. **Organização dos trabalhadores do sistema único de assistência social no contexto das terceirizações, privatizações e precarização do trabalho**. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

SANTOS, H. O. **Naves-mãe e a pedagogia dos sentidos**: de Campinas, novos paradigmas para a educação infantil no Brasil. Campinas: Komedi, 2010.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Lei Complementar n. 846, de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 5 jun. 1998. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-846-04.06.1998.html>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SEMEGHINI, U. C. **Do café à indústria**: uma cidade e seu tempo. Campinas: Editora da UNICAMP, 1991.

SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, mai-ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017.

SHIROMA, E. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, M. L. N.; LARA, A. M. B. (Orgs.). **Políticas para a educação**: análises e apontamentos. Maringá: EDUEM, 2011.

SILVA, M. V. **Empresas e escola**: do discurso da sedução a uma relação complexa. 2001. 333f. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

SILVA, M. V.; SOUZA, S. A. Educação e responsabilidade empresarial: “novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009.

SINGER, P.; BRANT, V. C. (Orgs.). **São Paulo**: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1980.

SOUZA, E. C. A distribuição da população do estado de São Paulo em 1940. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 3, p. 317-338, 1952. Disponível em:

<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/RBG/RBG%201952%20v14_n3.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2016.

SPOSATI, A. O. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

STOCO, S.; ALMEIDA, L. C. Escolas municipais de Campinas e vulnerabilidade sociodemográfica: primeiras aproximações. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro: ANPEd; Campinas: Autores Associados, v. 16, n. 48, p. 663-694, set./dez. 2011.

SZAZI, E. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a constituição de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____.; _____.; _____. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, n. 30, v. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

_____. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

VIEIRA, M. F. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, n. 67, p. 3-16, nov. 1998.

VIEIRA, L. C.; VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Em Aberto**, Brasília: INEP, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jun. 2015.