

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM CRECHES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Autora: Adriana Santiago Rosa Dantas; Orientadora: Maria da Graça Setton

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Bolsista Fapesp - Processo 2015/05846-0
novadrica@gmail.com

Resumo: Após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, o atendimento à criança de 0 a 3 anos passou para a educação, tendo como competência os municípios brasileiros. Essa mudança trouxe consigo desafios para a gestão das diferentes prefeituras. O município de São Paulo tem adotado a parceria público-privada (PPP) como principal estratégia para lidar com a demanda por creches. Este trabalho visa apresentar a discussão sobre esta estratégia e a disputa entre o campo da gestão e da educação. Para o primeiro, as PPP permitem a expansão da oferta de forma mais rápida, visto a flexibilidade que as organizações têm em adquirir e manter os equipamentos. O campo da educação, por sua vez, critica essa abordagem como uma estratégia de transferir a responsabilidade do Estado para a sociedade civil.

Palavras-chave: creches, parcerias público-privadas, município de São Paulo.

Introdução

Atualmente, no Brasil, é direito constitucional que a criança receba do Estado a educação infantil a partir dos 4 anos. Essa conquista tardia, que foi implementada em 2009¹, começou a ser delineada após o período da ditadura militar brasileira (1964- 1985). No período seguinte, da abertura democrática, foi instituída a nova Constituição Federal (CF) de 1988, na qual a assistência às crianças de 0 a 6 anos em creche e pré-escola, no âmbito da educação, teve seu marco legal, culminando na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) promulgada em 1996. Esta lei determinou que a competência responsável pela educação infantil é a municipal². Assim, o país passa a reconhecer que esta fase de vida das crianças constitui a primeira etapa do sistema educacional brasileiro. (KUHLMANN JR., 2000; NASCIMENTO, 2010; CRAVEIRO, 2015; SERRÃO, 2016; FERNANDES & DOMINGUES, 2017).

¹ A implementação da lei que tornou obrigatória a educação infantil a partir dos 4 anos ocorreu em 2009 com a Emenda Constitucional 59/2009. Há uma luta contínua para que essa obrigatoriedade se estenda para as crianças menores dessa idade (FERNANDES & DOMINGUES, 2017)

² A educação infantil (0 a 5 anos) e os primeiros anos do ensino fundamental (6 a 9 anos) são competência dos municípios; os anos seguintes do ensino fundamental (10 a 14 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos) são competência dos estados; o ensino superior é competência da União.

Este trabalho busca apresentar, de forma não exaustiva, o percurso do acolhimento à educação infantil no contexto brasileiro e como o paradigma neoliberal tem produzido novas políticas que diminuem os gastos públicos. Enquanto na Europa entrega-se para as famílias a responsabilidade desse cuidado sob o discurso da “livre escolha”, no Brasil esse modelo tem se desenhado de outra forma: se entrega para a sociedade civil a responsabilidade deste atendimento através de parcerias público-privadas (PPP). Através delas, o Estado tem diminuído os gastos com equipamentos destinando verbas para creches privadas, para que elas recebam as crianças de forma pública e gratuita.

Como metodologia, utilizou-se a revisão bibliográfica sobre o tema e análise de dados quantitativos fornecidos para Prefeitura de São Paulo através de dois sítios: O *Infocidade*³ e os *Dados Abertos*⁴. As duas ferramentas utilizam dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) agregando-os segundo os distritos da cidade. Referem-se, pois, a dados primários agregados sem análises por parte da prefeitura, apenas disponibilizados para interessados. O *Infocidade* fornece o número de matrículas em creches por rede, com séries históricas recentes, a população total e por raça por distrito e os *Dados Abertos* oferecem o número de demandas não atendidas pelo sistema público ao longo do ano. Para este trabalho, foram escolhidos os dados sobre a demanda no mês de dezembro por ser o real déficit do ano.

A primeira parte do texto pretende descrever um pouco da história brasileira que resultou na visão do direito à infância. Depois, apresenta-se o tópico das parcerias público-privadas (PPP). Por fim, temos as considerações finais.

1. Breve histórico brasileiro do acolhimento da primeira infância.

A necessidade por creches tem sido uma luta dessas mulheres ao longo do tempo. No século XIX, Kuhlmann Jr. (2000) aponta que não havia interesse do Estado em proporcionar o acolhimento adequando de crianças pequenas pobres desde o império português e mesmo depois da proclamação da república. Como consequência, no início do século XX, a guarda das crianças pobres estava vinculada a um problema de saúde e assistência social e não ao campo da educação, relacionando a creche ao lugar dos necessitados. A luta por vagas se consolidou na década de 1970 a 1980, período que marcou novas políticas públicas que culminaram na expansão de creches (GOHN, 1985). As poucas vagas no período eram

³ Disponível em < <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/>> Acessado em 26 de janeiro de 2018

⁴ Disponível em < <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/>> Acessado em 26 de janeiro de 2018

destinadas à assistência de famílias de baixa renda, como política de combate à vulnerabilidade social, vinculada ao Sistema de Assistência Social. Muitas entidades filantrópicas privadas se responsabilizaram por esse atendimento (SERRÃO, 2016).

O Estado de São Paulo, que crescia economicamente no âmbito industrial no século XX, criou legislações que previam o atendimento aos filhos de operários por causa da demanda das mulheres, mas que não tiveram muita adesão pelos industriais. Políticas públicas discriminatórias, provenientes do setor de saúde à qual a assistência às crianças pobres era submetida, delegavam para instituições religiosas o seu acolhimento. Tais políticas tinham como alvo “resolver” problemas sociais para evitar a morte de crianças, a criminalidade e promiscuidade pois elas ficavam “desamparadas” pela saída de suas mães para o trabalho (KUHLMANN JR., 2000; NASCIMENTO, 2010).

Diante dessa controvérsia que só se agravava, no final do século XX, eclodem movimentos de mães lutando por creches para acolher seus filhos (GOHN, 1985). Neste período também há um aumento do trabalho feminino nas classes médias que contribuiu para legitimar o campo educacional como o *locus* de atuação para infância (ARELARO, 2008; NASCIMENTO, 2010). No contexto da ditadura militar brasileira, a luta pela creche estava relacionada às ideias feministas e socialistas, de grupos de mães no interior da Igreja Católica, os quais entendiam a escola pública para as crianças pequenas como um direito das mães ao trabalho, inserida numa luta maior pela democracia naquele período (KUHLMANN JR., 2000).

Na abertura democrática, foi necessário discutir novos acordos entre organizações que trabalhavam com creches e o poder público após o novo ordenamento jurídico, a CF 1988 e a LDB 1996, que estabeleceu que o atendimento à primeira infância fosse da educação. Vários atores sociais estiveram envolvidos no processo de implementação, como agentes públicos, a sociedade civil organizada (representada, sobretudo, pelas mulheres), os responsáveis pelas entidades filantrópicas, dirigentes sindicais, pois o assunto envolvia vários setores da sociedade. Tratava-se, assim, de um campo de disputa bem complexo. Mesmo depois de sua integração no sistema de ensino, ainda há dificuldade de assimilar a educação de crianças de 0 a 3 anos como direito da criança, pois este período ainda é compreendido como uma responsabilidade familiar; além do estigma da creche, vista simbolicamente como lugar das pessoas em situações de vulnerabilidade. (SERRÃO, 2016).

2. As parcerias público-privadas das creches conveniadas

O Brasil passava por uma reformulação do Estado com inovações na gestão pública sob o conceito neoliberal, como a criação de parcerias com o setor privado para oferecer serviços públicos. Segundo as previsões de Bresser-Pereira e Grau (1999), o século XXI seria o período do “serviço público não estatal” no Brasil, o qual pode ser entendido como a oferta de serviços sociais na área da saúde, cultura e educação com o financiamento do Estado. O “público não estatal”, também conhecido como o “terceiro setor”, não corresponde a uma organização totalmente privada, pois o financiamento e controle se dão pelo Estado, nem tão pouco pública, pois ela não faz parte do aparato estatal, sendo gerida e executada por não servidores públicos.

A concepção de educação como direito da criança na primeira infância na nova CF de 1988 não foi inspirada no ideal neoliberal, mas foi fruto da luta da sociedade civil organizada que buscava a educação pública e gratuita (FREITAS & BICCAS, 2009). Associa-se a este contexto uma nova concepção de infância tutelada pelos estudos da Linguística, Sociologia e Psicologia que se consolidava nos anos de 1980 no Brasil, demonstrando que crianças aprendem desde o nascimento, defendendo-se, pois, a educação infantil. (ARELARO, 2008; NASCIMENTO, 2010; 2012).

Como já dito, antes da concepção educacional da creche, o atendimento das crianças pequenas era realizada pela assistência social, cujo modelo de parceria público-privado tinha se iniciado para lidar com o problema. Com a transição dessa demanda para a educação, foram os municípios responsáveis em oferecer vagas em creches. Assim, com os impasses de expansão da rede direta, ora pela dificuldade de construção de novas unidades, ora pela limitação orçamentária com despesa de pessoal que a rede direta acarreta, ora pela morosidade e custo de contratação via concurso público, a solução dos convênios foi mantida com as instituições que já ofereciam esse serviço. (ARELARO, 2008; SERRÃO, 2015).

Na atualidade, as vagas das creches públicas na prefeitura de São Paulo estão nas redes direta ou conveniada. A primeira possui prédios públicos e profissionais de educação inseridos na carreira do magistério que premia a formação continuada dos professores e gestores. Eles são, geralmente, contratados por concurso público tendo estabilidade na carreira, obtendo uma aposentadoria pública.

A rede conveniada corresponde às PPP. Ela está dividida entre: 1. Centro de Educação Infantil (CEI) da Rede Pública Indireta, na qual o convênio constituiu o gerenciamento de bens e móveis da prefeitura ou quando esta loca o imóvel; 2. CEI e creches particulares conveniadas, quando o imóvel pertence à própria instituição ou quando ela própria o loca com recurso financeiro da Prefeitura⁵. Os profissionais da área de educação são contratados pelas entidades parceiras sem estabilidade ou plano de carreira, recebendo os salários “de mercado”, que na prática correspondem a salários mais baixos, sem as premiações por tempo e por formação que usufruem os profissionais da rede pública. A contagem da aposentadoria se dá pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) do Brasil.

O caminho neoliberal das PPP no Brasil se aprofundou e tem se consolidado; em 2014 foi promulgada o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a lei federal 13.019/2014. Ele foi apresentado pelo governo como uma conquista social, pois estimularia a gestão pública democrática tendo como parceiras as organizações civis para efetivação dos direitos sociais, destinando ou não recursos financeiros, conforme os diferentes contratos legais. (LOPES, SANTOS & BROCHARDT, 2016)⁶.

A prefeitura de São Paulo confrontou-se com o grande desafio de incorporar as creches ao seu sistema educacional diante do novo aparato e enfrentar a demanda por creches públicas⁷. A demanda representa os pedidos oficiais recebidos pela prefeitura que não puderam ser atendidas com uma matrícula pública. A partir de 2006 foi possível sistematizá-la por meio eletrônico, pois até então não era possível dimensionar o número real de crianças na lista de espera. (CRAVEIRO, 2015)⁸.

Tabela 1: A demanda por mandatos de prefeitos

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
José Serra (mandato 2005-2006)	129594					
Gilberto Kassab (mandato 2006-2012)		57607	100401	97160		
Fernando Haddad (mandato 2013-2016)					94191	65040

Fonte: Dados Abertos Prefeitura de São Paulo (2017) referente aos meses de dezembro. Elaboração Própria.

⁵ Ver Prefeitura do Município de São Paulo (2016). Disponível em <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Unidades-Educacionais-1>> Acessado em 25 de outubro de 2016.

⁶ A lei 13.019 entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal, e em 1o de janeiro de 2017 nos Municípios (LOPES, SANTOS & BROCHARDT, 2016).

⁷ Ver SERRÃO (2016)

⁸ Trata-se do Sistema Informatizado Escola On-line (EOL) da Prefeitura de São Paulo. Por este motivo, as séries históricas começam neste período.

Em dezembro de 2006, a gestão de José Serra tinha uma demanda perto de 130 mil crianças na lista de espera como revela a tabela 1. A gestão seguinte, do prefeito Gilberto Kassab, que assumiu dois mandatos, teve que enfrentar uma lista com cerca de 100 crianças no final de seu mandato. A lista diminuiu para 65 mil crianças no final da gestão de Fernando Haddad em 2016.

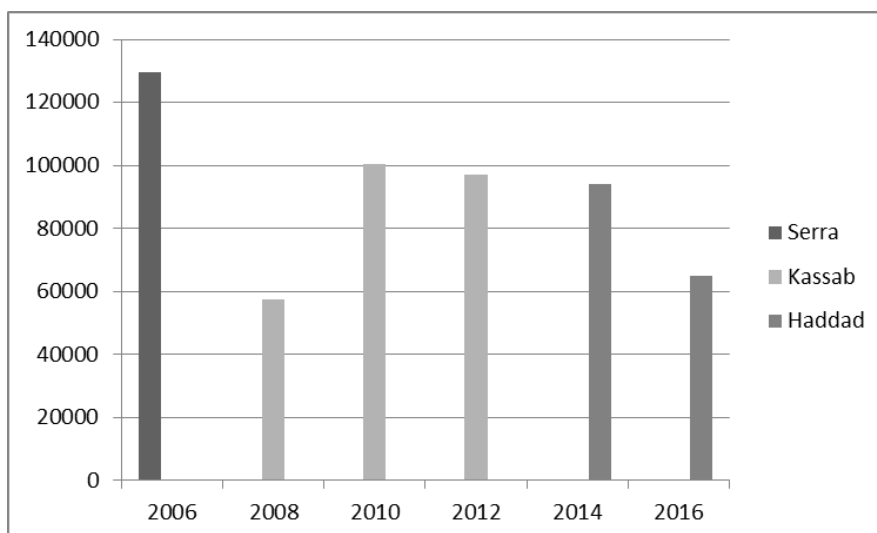


Gráfico 1: Demanda não atendida por prefeitos no município de São Paulo.

Fonte: Dados Abertos Prefeitura de São Paulo (2017) referente aos meses de dezembro. Elaboração Própria

O gráfico 1 ilustra que a demanda tem sido alta ao longo dos anos, entre 60 mil a 100 mil crianças no período dos dados oficiais da lista de espera. A evolução das matrículas na rede direta e nas conveniadas pode ser vista na Tabela 2. A porcentagem de oferta pública direta cai ao longo dos anos de 31% em 2006 para 17,2% em 2016, mesmo com um pequeno aumento nos números absolutos (ver tabela 4 do apêndice 1). No entanto, a oferta pública das conveniadas pula de 34% para 63% no mesmo período, saindo de quase 34 mil matrículas em 2006 para 208 mil em 2016. A maior queda da demanda se dá em 2008, que pode ser explicada pelo aumento da oferta privada em 51% naquele ano.

Tabela 2: Matrículas em Porcentagem no Município de São Paulo

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Pública Direta	31,3%	27,7%	25,4%	23,2%	20,5%	17,2%
Conveniadas	34,1%	21,3%	48,1%	54,5%	57,1%	63%
Privada	34,6%	51%	26,6 %	22,3%	22,4%	19,8%

Fonte: Censo Escolar MEC/Inep e Centro de Informações Educacionais da Secretaria de Estado da Educação, dados agregados pelo Infocidade. Elaboração Própria

O gráfico 2 estampa tal evolução em números absolutos. Apesar de a rede direta ter caído em porcentagem, ela tem um ligeiro aumento ao longo do tempo. Por outro lado, é nítido o crescimento das conveniadas como estratégia para enfrentar a demanda por creches públicas no município de São Paulo.

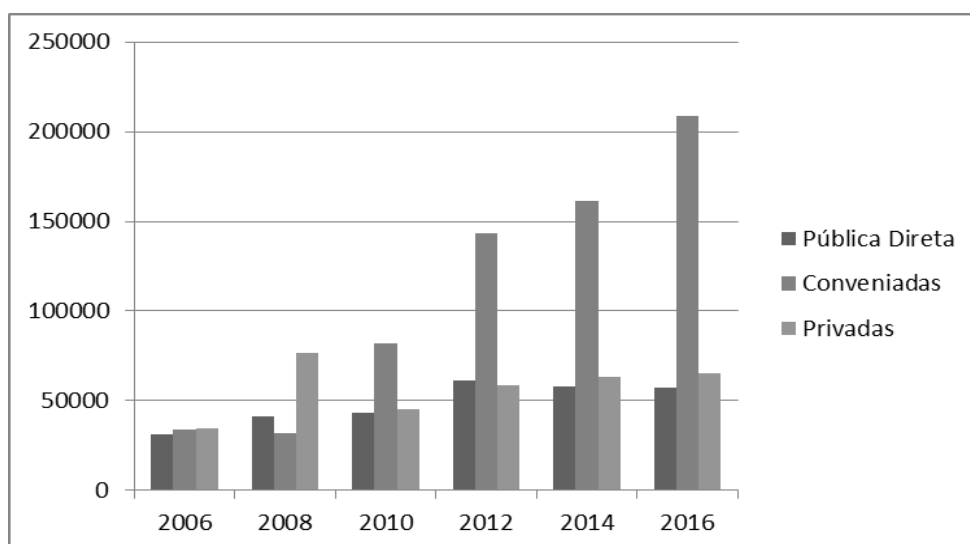


Gráfico 2: Matrículas em creches no município de São Paulo.

Fonte: Censo Escolar MEC/Inep e Centro de Informações Educacionais da Secretaria de Estado da Educação, dados agregados pelo Infocidade (2016).

A expansão desse tipo de convênio se acentuou na gestão de centro-direita do prefeito Kassab e continuou sua evolução na gestão Haddad, de esquerda. O gráfico 3 explicita como a queda da demanda está relacionada ao aumento das PPP, independente da filiação ideológica do prefeito, comprovando a previsão de Bresser & Grau (1999) de que o século XXI seria dos serviços públicos não estatais.

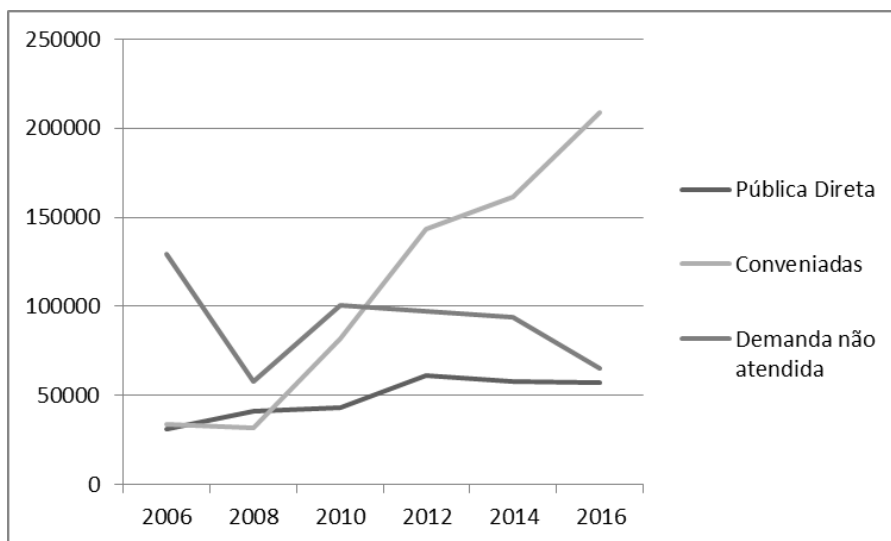


Gráfico 3: **Oferta e Demanda no município de São Paulo.**

Fonte: Oferta: Censo Escolar MEC/Inep e Centro de Informações Educacionais da Secretaria de Estado da Educação, dados agregados pelo Infocidade. Demanda: Dados Abertos Prefeitura de São Paulo (2017) referente aos meses de dezembro. Elaboração Própria

3. Considerações finais

Há uma disputa entre o campo da gestão que defende esse modelo e o campo da educação que critica sua qualidade. Para o primeiro, as PPP permitem a expansão da oferta de forma mais rápida, visto a flexibilidade que as organizações têm em adquirir e manter os equipamentos. Um segundo argumento diz respeito a um menor investimento público, pois não precisa construir prédios e o valor por aluno na creche conveniada é menor que o da rede direta. Isso se dá porque não há um plano de carreira para os profissionais como há nas creches públicas, pagando um salário inferior para os educadores das creches conveniadas. Outro argumento refere-se à redução da taxa de natalidade historicamente, que implicaria evitar a ociosidade futura das unidades das redes diretas.

O campo da educação, por sua vez, critica essa abordagem como uma estratégia de transferir a responsabilidade do Estado para a sociedade civil. Outro apontamento diz respeito à qualidade oferecida nas diferentes instituições. O estudo de Craveiro (2015) demonstrou que a oferta da rede conveniada é bem desigual entre si influenciando na qualidade de atendimento. Diversos fatores foram apontados para explicar tal diferença como a diversidade das empresas mantenedoras que ou são de origem religiosa diversa, ou são grupos formados

pela mobilização de pessoas de determinado bairro, dentre outros exemplos. De acordo com a infraestrutura da instituição, isto implicará em mais ou menos conhecimento acumulado na educação infantil, mais ou menos recursos financeiros oriundos não apenas da prefeitura, para manter o estabelecimento e fornecer materiais adequados. A gestão da direção da creche foi outro ponto assinalado que distingue a sua qualidade. A capacidade de promover o apoio pedagógico à equipe diferencia a atuação dos professores. Somando-se a isto, a autora indicou que a localização interferia na possibilidade de ter equipamentos mais adequados ou não, com melhores ou piores infraestruturas, refletindo no espaço físico oferecido às crianças. A controvérsia entre qualidade e efetividade no atendimento da demanda pode ser apontada como o principal problema a ser enfrentado na atualidade.

Referências

Arelaro, L. (2008). A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. Theresa Adrião e Vera Peroni (orgs). São Paulo: Xamã.

Bresser-Pereira, L. e Grau, N. C. (1999). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Bresser-Pereira, L.C. e Nuria Cunill Grau, orgs., Rio de Janeiro: Editora FGV., 15-48.

Bruschini, M. C. & Ricoldi, A. M. (2009, jan./abr) Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 136, p.93-123,.

Craveiro, S. S. (2015). *Desigualdades na rede de creches conveniadas da prefeitura de São Paulo: um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas..* Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Fernandes, F. S. & Domingues, J. R. (2017). Educação infantil no estado de São Paulo: condições de atendimento e perfil das crianças. *Educação e Pesquisa*, 43(1), 145-160.

Freitas, M. C. & Biccias, M. S. (2009). *História Social da Educação no Brasil (1926-1996)*. São Paulo: Cortez.

Gohn, M.G.M., (1985). *A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo*. Petrópolis: Vozes.

Kuhlmann Jr., Moysés. (2000). Histórias da educação infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação*, (14), 5-18.

Lopes, L. F.; Santos, B., & Brochardt, V. (2016). Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014 Secretaria de Governo da Presidência da República, – Brasília: Presidência.

Nascimento, M. L. B. P. (2010). A creche na educação infantil: entre o ofício e o direito. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.15, n.29, p.555-566.

Nascimento, M. L. B. P. (2012). As políticas públicas de educação infantil e a utilização de sistemas apostilados no cotidiano de creches e pré-escolas públicas. *Revista Brasileira de Educação*, 17(49), 59-80.

Serrão, C. R. B. (2016). *O processo de integração da creche ao sistema municipal de educação de São Paulo (2001-2004): a desconstrução de um atendimento integral e integrado às crianças de 0 a 6 anos*. 2016. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.