



UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE

GICELIA SANTOS SILVA

**DIREITO E FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE 0 A 3 ANOS - UM
ESTUDO EXPLORATÓRIO DOS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO NO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

São Paulo

2020



GICELIA SANTOS SILVA

**DIREITO E FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE 0 A 3 ANOS - UM
ESTUDO EXPLORATÓRIO DOS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO NO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Nove de Julho (PPGE-Uninove), Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Eduardo de Oliveira Santos

São Paulo

2020

Silva, Gicelia Santos.

Direito e Financiamento na Educação Infantil de 0 de 3 anos - um estudo exploratório dos processos de privatização no município de São Paulo. / Gicelia Santos Silva. 2020.

143 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2020.

Orientador (a): Prof. Dr. José Eduardo de Oliveira Santos.

1. Direito à Educação Infantil. 2. Financiamento. 3. Parceria público-privada. 4. Privatização.

I. Santos, José Eduardo de Oliveira

II. Título.

CDU 372

DIREITO E FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE 0 A 3 ANOS - UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DOS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Nove de Julho (PPGE-Uninove), Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, para a obtenção do título de Mestre em Educação pela banca examinadora formada por,

Orientador: Prof. Dr. José Eduardo de Oliveira Santos – UNINOVE

Examinador I: Profa. Dra. Emília Maria Bezerra Cipriano Castro Sanches – PUC/SP

Examinador II: Prof. Dr. Manuel Tavares Gomes – UNINOVE

Suplente: Profa. Dra. Célia Maria Haas - UNICID

Suplente: Profa. Dra. Rose Roggero - UNINOVE

Mestranda: Gicelia Santos Silva

Aprovada em ____ / ____ / ____

Ao meu pai, Vespasiano, e à minha mãe, Edelsuita, que nas lutas de todos os dias, estiveram sempre presentes

A Ires, minha querida irmã, sempre presente nesta caminhada

Ao companheiro Nelson, que na turbulência da vida, restaura o tempo da delicadeza e oferece conversas e reflexões frutíferas,

Aos queridos sobrinhos Débora, Douglas e Diego sempre solidários

Aos meus queridos amigos Alexandre e Jorge, amizade que se fortalece com o tempo

Aos companheiros de trabalho que no cotidiano da escola e nas lutas fazem a vida mais feliz

Agradeço aos professores da UNINOVE e, em especial, ao Professor José Eduardo de Oliveira Santos pela sua valiosa orientação e a todos os funcionários da secretaria e da biblioteca que sempre atenderam com solicitude.

Dissolvem-se todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cortejo de concepções e de ideias secularmente veneradas; as relações que a substituem tornam-se antiquadas antes de se consolidarem. Tudo o que era sólido e estável se desmancha no ar, tudo que era sagrado é profanado [...]. (MARX, 2005, p. 43)

RESUMO

As mudanças na concepção de infância se apresentam com mais ênfase na Modernidade e, ao longo do século XX intensificam-se. No Brasil, elas impulsionaram uma política pública na qual se reconhece o direito educacional, o que trouxe o atendimento das crianças de 0 a 3 anos da área de Assistência Social para a área de Educação, consolidando-o na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, delegando ao âmbito municipal a oferta de atendimento escolar à infância. Esta dissertação tem como universo de estudo a política de atendimento à Educação Infantil do Município de São Paulo no período de 2005 a 2018 e tem como objeto de pesquisa os fundamentos político-jurídicos da política de parcerias do executivo municipal paulistano. Procura responder à seguinte questão de pesquisa: Quais as concepções de política pública que fundamentam a estratégia de parcerias do Executivo municipal paulista, entendidas como processo de privatização? Dessa questão decorre o objetivo geral de compreender os fundamentos políticos e jurídicos da política de parcerias privadas, cuja consecução será precedida dos seguintes objetivos específicos: a) identificar os argumentos políticos que orientaram as estratégias de financiamento e de formulação jurídica das políticas municipais para a educação da infância; b) identificar, por meio de levantamento de dados estatísticos do atendimento à infância na rede pública municipal de São Paulo, a evolução dos valores destinados à rede parceira e a evolução do número de matrículas e escolas das redes direta, indireta e particular. Trata-se de uma pesquisa de abordagem quanti-qualitativa, de natureza teórica e de tipo documental e bibliográfico. A coleta de dados foi feita por meio de pesquisa: i. em fontes primárias, com foco na legislação educacional, no orçamento municipal e nos dados de matrículas e escolas, compreendendo as três distintas redes; ii. em fontes bibliográficas acadêmicas sobre infância, direito à educação infantil, financiamento e privatização. O referencial teórico tem como base autores que desenvolveram estudos nas áreas de direito à educação, financiamento e privatização, dentre os quais Mascaro, Adrião, Pinto, Arelaro, Freitas, Peroni e Silva. O caminho analítico percorreu a trajetória histórica do conceito de infância, criança e de seu atendimento educacional, a positivação jurídica dos direitos das crianças, a política de financiamento dessa etapa educacional e as estratégias de atendimento e gestão propostas, em especial as que se orientam na direção da privatização dessa etapa de ensino. As categorias – Direito à Educação, Financiamento e Privatização – são utilizadas para descrever o contexto histórico-político que desencadeou as políticas públicas para esse setor da educação no período em tela. O método de abordagem é o Materialismo Histórico-Dialético, que considera as contradições que se apresentam na vida sociopolítica e, assim, permite compreender o objeto de pesquisa na sua totalidade, em diálogo com aspectos históricos, sociais e econômicos. A análise dos dados permitiu identificar um aprofundamento da política de privatização na oferta de vagas para a Educação Infantil no Município de São Paulo, por meio da flexibilização desse atendimento.

Palavras-chave: Direito à Educação Infantil. Financiamento. Parceria Público-Privada. Privatização.

ABSTRACT

The changes in the conception of childhood appear with more emphasis in the Modern world and have been intensified throughout the 20th century. In Brazil, they promoted the introduction of public policy in which the educational right is recognized. This has changed the assistance of 0 to 3 years old children from the Social Assistance to the Education area consolidated it in the Federal Constitution 1988 and in the National Education Guidelines Diretrizes e Bases da Educação Nacional - 1996, delegating to the city scope the provision of school assistance to children. This dissertation investigates the early childhood education system in the City of São Paulo from 2005 to 2018. In addition, its research aims at analyzing the political-legal foundations of the partnership policy of São Paulo municipal government. It seeks to answer the following research question: What are the public policy concepts that underlie the partnership strategy of the São Paulo municipal executive branch of government, understood as privatization process? This question derives from the general objective of understanding the political and legal foundations of the private partnership policy, the attainment of which will be preceded by the following specific goals: a) identify the political arguments that guided the funding and legal formulation strategies of municipal policies for early childhood education; b) by means of a survey of statistical data on childcare in the municipal public network of São Paulo, identify the evolution of the values destined to the partner network and the evolution of the number of enrollments and schools in the direct, indirect and private networks. This is a quantitative and qualitative research of a theoretical nature and of a documentary and bibliographic type. Data collection was carried out through research: i. primary sources, with a focus on educational legislation, the city budget and enrollment and school data, comprising the three distinct networks; ii. academic bibliographic sources on childhood, the right to early childhood education, funding and privatization. The theoretical framework is based on authors who have developed studies in the field of the right to education, funding, and privatization, including Mascaro, Adrião, Pinto, Arelaro, Freitas, Peroni, and Silva. The analytical path followed the historical trajectory of the concept of childhood, children and their educational assistance, the legal positivization of rights for children, the funding policy for this educational stage and the proposed care and management strategies, especially those that are guided towards the privatization of this teaching stage. The categories - Right to Education, Funding and Privatization - will be used to describe the historical-political context that has triggered public policies for this sector of education in the period in question. The method of approach will be Historical-Dialectic Materialism, which considers the contradictions that present themselves in socio-political life and, thus, allows us to understand the research object in its entirety, in dialogue with historical, social and economic aspects. The analysis of the data allowed to identify the deepening of the privatization policy in the offer of places for Early Childhood Education in the City of São Paulo, by making this service more flexible.

Keywords: Right to Early Childhood Education. Funding. Public-private partnership. Privatization.

RESUMEN

Los cambios en la concepción de la infancia aparecen con más énfasis en la Modernidad y, a lo largo del siglo XX, se intensifican. En Brasil, promovieron una política pública en la que se reconoce el derecho educativo, que trajo la asistencia de niños de 0 a 3 años del área de Asistencia Social al área de Educación, consolidándola en la Constitución Federal de 1988 y en la Ley de las Pautas y Bases Nacionales de Educación de 1996, delegando al ámbito municipal la provisión de asistencia escolar a los niños. Esta disertación tiene como universo de estudio el sistema de asistencia a la educación de la primera infancia en el Municipio de São Paulo de 2005 a 2018 y tiene como objeto de investigación los fundamentos político-legales de la política de asociación del ejecutivo municipal de São Paulo. Busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los conceptos de política pública que subyacen a la estrategia de asociación del Ejecutivo municipal de São Paulo, entendida como un proceso de privatización? Esta pregunta deriva del objetivo general de comprender los fundamentos políticos y legales de la política de asociación privada, cuyo logro estará precedido por los siguientes objetivos específicos: a) identificar los argumentos políticos que guiaron las estrategias de financiamiento y formulación legal de las políticas municipales para la educación infancia b) identificar, mediante una encuesta de datos estadísticos sobre cuidado de niños en la red pública municipal de São Paulo, la evolución de los valores destinados a la red de socios y la evolución del número de matrículas y escuelas en las redes directas, indirectas y privadas. Se trata de una investigación cuantitativa y cualitativa, de carácter teórico y de tipo documental y bibliográfico. La recolección de datos se llevó a cabo a través de la investigación: i. en fuentes primarias, con un enfoque en la legislación educativa, el presupuesto municipal y la matrícula y datos escolares, que comprende las tres redes distintas; ii. en fuentes bibliográficas académicas sobre la infancia, el derecho a la educación, financiación y privatización de la primera infancia. El marco teórico se basa en autores que han desarrollado estudios en las áreas del derecho a la educación, el financiamiento y la privatización, incluidos Mascaro, Adrião, Pinto, Arelaro, Freitas, Peroni y Silva. La ruta analítica siguió la trayectoria histórica del concepto de niñez, niños y su asistencia educativa, la positivización legal de los derechos del niño, la política de financiamiento para esta etapa educativa y las estrategias de atención y gestión propuestas, especialmente aquellas guiadas por hacia la privatización de esta etapa docente. Las categorías - Derecho a la educación, financiación y privatización - se utilizarán para describir el contexto histórico-político que desencadenó las políticas públicas para este sector de la educación en el período en cuestión. El método de enfoque será el materialismo histórico-dialéctico, que considera las contradicciones que se presentan en la vida sociopolítica y, por lo tanto, permite comprender el objeto de investigación en su totalidad, en diálogo con los aspectos históricos, sociales y económicos. El análisis de los datos permitió identificar una profundización de la política de privatización en la oferta de lugares para la Educación de la Primera Infancia en el Municipio de São Paulo, al hacer que este servicio sea más flexible.

Palabras clave: Derecho a la educación de la primera infancia. Financiamiento Asociación público-privada. Privatización.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I	20
1. DIREITO COMO EXPRESSÃO DAS LUTAS SOCIAIS	20
1.1 BREVE HISTÓRICO DO ATENDIMENTO À CRIANÇA	22
1.2 ATENDIMENTO À CRIANÇA DE 0 A 3 ANOS DE IDADE: DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AO DIREITO À EDUCAÇÃO	30
1.3 CONQUISTA DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	35
1.4 LUTAS SOCIAIS: CONSTITUIÇÃO DE 1988 E LDB DE 1996	39
CAPÍTULO II.....	44
2. REFORMA DO ESTADO: A INTRODUÇÃO DO MODELO DA EMPRESA NO SERVIÇO PÚBLICO	44
2.1 REFORMA EDUCACIONAL	54
2.2 A POLÍTICA DO BANCO MUNDIAL PARA A INFÂNCIA	58
2.3 EDUCAÇÃO INFANTIL: DIREITO E FINANCIAMENTO	69
CAPÍTULO III	82
3. DESCREVENDO O UNIVERSO DE PESQUISA – O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	82
3.1 INDICADORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	84
3.2 EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: BREVE HISTÓRICO	87
3.3 ORÇAMENTO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS REDES PARCEIRAS	97
3.4 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: BREVE CONTEXTO HISTÓRICO	102
3.5 A REGULAMENTAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	104
3.6 AVANÇO DA PRIVATIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: O PROGRAMA MAIS CRECHE E O PROGRAMA BOLSA PRIMEIRA INFÂNCIA	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

A educação de crianças de 0 a 3 anos de idade, no município de São Paulo, embora faça parte da Educação Básica, encontra-se hoje ofertada, majoritariamente, por meio de parcerias com organizações da sociedade civil, diferentemente do que acontece no restante da Educação Infantil, de crianças de 4 a 5 anos, atendidas por EMEIs, e do Ensino Fundamental. Historicamente, o atendimento à criança pequena sempre foi ofertado por instituições filantrópicas, confessionais ou comunitárias e com subsídios governamentais. A Constituição Federal de 1988 não alterou tal caminho para a prestação desse atendimento, na medida em que prevê o repasse de verbas públicas para essas instituições. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996, seguindo o texto da CF, também prevê o repasse de verbas públicas a elas, além de estabelecer o prazo de três anos, a partir da aprovação da lei, para que o atendimento à criança pequena, que era feito pela Secretaria de Assistência Social (SAS), fosse integrado à Secretaria Municipal de Educação (SME). Na Prefeitura do Município de São Paulo, o processo de integração iniciou-se no mandato do Prefeito Celso Pitta (1997-2000), com a criação de uma comissão constituída por representantes da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Educação. A continuidade do processo ocorreu no mandato da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004) em que são estabelecidos os procedimentos para a integração das creches à SME. (FRANCO, 2009)

É preciso considerar que essa política de atendimento não é recente e que, historicamente, as instituições conveniadas surgiram antes de a Prefeitura constituir a sua rede direta de atendimento, ou seja, mesmo quando esteve sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, o atendimento à criança pequena, por meio de convênio, já era uma realidade. A reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, reforçou essa tendência e teve como esforço central a transferência dos serviços públicos ao setor privado, num movimento para restringir a ação do público em todos os setores sociais, alegando-se sua ineficiência (ademais de sua politização, alardeada como um mal em si mesmo) em contraponto à alegada competência de gestão do setor privado. Tal política se fortaleceu e permanece até os dias atuais, com consentimento político e esforços legislativos do Poder Público, demonstrando a persistência dessa estratégia política no tempo. Destaca-se como ponto de apoio importante dessa política o arcabouço jurídico, reforçado com a aprovação de leis que dão sustentação legal para as parcerias público-privadas, constituindo a segurança jurídica para esse setor se estabelecer, tais como as leis 9.637/98, das Organizações Sociais (OS), e 9.790/99,

das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), e as mudanças ocorridas com a aprovação da Lei 13.019/14, que dispõe o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Nesse sentido, entende-se que não é um fato de menor relevância a crescente privatização dessa etapa de ensino, considerando a perspectiva ideológica neoliberal de ataque aos direitos sociais e, nesse contexto, à educação pública.

Com a aprovação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, em 1996, esse nível de ensino ganhou prioridade no repasse das verbas, mas não se contemplou a Educação Infantil. Ao expirar o Fundef, foi criado, em 2007, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, abrangendo toda a Educação Básica, o que inclui repasses à Educação Infantil. Porém, esses recursos não impulsionaram a ampliação da oferta de vagas por meio de instituições mantidas e administradas pela Prefeitura de São Paulo; ao contrário, o que se notou, ao longo dos anos, foi a consolidação da oferta de vagas por meio de convênios entre Prefeitura e instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias. Essa relação entre o público e as instituições privadas continuou sendo a regra na Educação Infantil do município sendo o atendimento ofertado em três redes: a rede direta, a rede parceira indireta e a rede parceira particular, prevalecendo as duas últimas como opção política do Poder Público. Nesse formato, a rede parceira representa a administração privada financiada com recursos públicos, consignando setores e interesses privados mantidos com os recursos do Estado. O custo mais baixo quase sempre, é o argumento utilizado para aprofundar essas relações - denominadas parceiras - de privatização dos serviços públicos. Em 2018, a rede parceira representava aproximadamente 85% do atendimento dessa faixa etária no município de São Paulo, com tendência a crescimento, enquanto a rede direta está estagnada, sem perspectiva de ampliação significativa.

Diante desse quadro, a questão que se pretende responder nesta pesquisa é: Quais as concepções de política pública que fundamentam a estratégia de parcerias do executivo municipal paulista, entendida como processo de privatização? O trabalho apresentado tem como objetivo geral compreender os fundamentos políticos e jurídicos da política de parcerias privadas, cuja consecução será precedida dos seguintes objetivos específicos: a) identificar os argumentos políticos que orientaram as estratégias de financiamento e de formulação jurídica das políticas municipais para a educação da infância; b) identificar, por meio de levantamento de dados estatísticos do atendimento à infância na rede pública municipal de São Paulo, a

evolução dos valores destinados às redes parceiras e a evolução do número de matrículas e escolas da rede direta, rede parceira indireta e rede parceira particular.

Assim, este trabalho tem como objeto de pesquisa os fundamentos político-jurídicos da política de parceria do Executivo Municipal de São Paulo, abarcando o período de 2005 a 2018. Para abordar o tema no período citado, busca-se também contextualizar esse atendimento em períodos anteriores, visto que esse retorno permite maior compreensão das mudanças e das permanências, ao longo da história desse atendimento, numa perspectiva de apreender o real sem desconsiderar as diferenças históricas. Ressalte-se que, como o movimento da história é dinâmico, fatos relevantes para a análise continuam surgindo de forma que foi necessário trazer para este trabalho legislações recentes que dizem respeito às parcerias público-privadas e que, dado seu alcance e relevância, representam significativas mudanças na oferta de vagas para esse segmento. Por isso, a Lei nº. 17244, de dezembro de 2019, que dispõe sobre a criação dos Programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância, foi incluída na análise por incidir, de maneira mais abrangente e profunda na estratégia de parcerias público-privadas e na destinação de recursos públicos à iniciativa privada.

A abordagem metodológica é quanti-qualitativa, de natureza teórica e de tipo documental e bibliográfico. Gatti (2004, p. 26), ao abordar os estudos quantitativos em educação sua importância, limites e cuidados lembra que

Não há como deixar de lado o problema da qualidade dos dados dessas bases, sendo que vários autores se debruçaram sobre o assunto apresentando os limites e possibilidades das mesmas. Porém, é inegável que essa qualidade melhorou, e muito, a partir das discussões e sugestões propostas por vários pesquisadores e demógrafos. Também é inegável que sem dados de natureza quantitativa muitas questões sociais/educacionais não poderiam ser dimensionadas, equacionadas e compreendidas, algumas não seriam mesmo levantadas. Cabe estar atentos, também, ao fato de que os processos necessários à quantificação (criação de medidas, de categorias, imposições formais, etc.) podem levar a mistificações do fenômeno, pelo que não se pode deixar de ter domínio sobre estes condicionantes e levá-los em conta, como ainda não se pode deixar de trabalhar com apoio de sólido referencial teórico transcendendo a essas modelagens, permitindo a visão clara dos limites desses estudos.

A pesquisa quantitativa se fez necessária para subsidiar a análise sobre o financiamento e a estratégia de privatização, de forma que o levantamento de dados referentes aos valores destinados a entidades parceiras e o número de matrículas e escolas de Educação Infantil auxiliassem a compor um quadro estruturado no tempo (2005 a 2018) que permite verificar a evolução da alocação de verbas destinadas à rede parceira indireta e à rede parceira particular, bem como a evolução das matrículas e das escolas que atendem à Educação Infantil. Conforme Gatti (2004, p. 26) os dados quantitativos “permitem desmistificar representações,

preconceitos, ‘achômetros’, sobre fenômenos educacionais, construídos apenas a partir do senso comum do cotidiano, ou do marketing.”

A coleta foi realizada no *site* da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (InfoCidade- Educação Tabelas - Escolas e Matrículas da Rede Municipal segundo Tipo). Dessa tabela foram selecionados os dados referentes ao número de matrículas e escolas de Educação Infantil dos Centro de Educação Infantil Direto (Creche da Rede Direta), Centro de Educação Infantil Conveniado (Rede Indireta), Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI) e Creche Privada Conveniada (nomenclatura utilizada pela Prefeitura no *site* Infocidade), na série histórica de 2005 a 2018. Também foram selecionados dados do orçamento da Prefeitura Municipal de São Paulo, o orçamento destinado à Secretaria Municipal de Educação e o orçamento destinados aos convênios, considerando o período de 01/01 a 31/12 do exercício de cada ano e correspondendo aos valores orçados, atualizados, empenhados e liquidados. Os valores destinados aos convênios, nos orçamentos de 2005 a 2013, são identificados pela rubrica 2825 - Convênios para a Operação e Manutenção de CEIs e Creches; em 2014 há uma mudança na nomenclatura que passa a ser Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parcerias (no ano de 2014 é aprovada a Lei 13019 que institui novo regime jurídico de parcerias entre a administração pública e a sociedade civil) e, a partir de 2018, a rubrica passa a ser 2828 - Manutenção e Operação da Rede Parceira – Centro de Educação Infantil (CEI). A alteração na identificação desses gastos acompanha o novo regime jurídico que começou a vigorar para os municípios a partir de 2017.

Os dados coletados em documentos foram tratados analiticamente por meio de análise categorial tendo em vista as categorias: Direito à Educação, Financiamento e Privatização. Os dados foram ordenados de acordo com o ano, em tabelas de modo a permitir uma visão panorâmica dos números e, ao mesmo tempo, um melhor tratamento dos dados tanto dos números de matrículas e escolas quanto dos valores do orçamento destinados às instituições parceiras, auxiliando, assim, na análise dos dados articulada ao referencial teórico. A inserção do orçamento destinado à Prefeitura e à Secretaria Municipal de Educação tem a intenção de dimensionar os gastos da rede parceira comparativamente a esses orçamentos, bem como permite observar a evolução desses gastos e demonstrar o quanto representam para a administração pública. Os dados também acrescentam elementos que permitem melhor interpretação do estágio atual do objeto de pesquisa, contribuindo para desvendá-lo na medida em que fornecem também base para análise das categorias Direito à Educação, Financiamento e Privatização.

Para a pesquisa qualitativa buscaram-se fontes documentais primárias, com foco na legislação educacional, principalmente a referida à Educação Infantil: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9394/96) aprovada pelo Congresso Nacional, estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional; Resolução CNE/CEB nº. 5/2009, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, fixa as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil; Parecer CNE/CEB nº. 20/2009, aprovado pelo Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica que tem como assunto a Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; Lei 11494/2007, aprovada pelo Congresso Nacional e Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); Plano Nacional de Educação (Lei nº. 13005/2014) com vigência de dez anos, de 2014 a 2024, aprovado pelo Congresso Nacional e estabelece as diretrizes, metas e estratégias para a Educação Nacional (neste trabalho foram focalizadas as metas e as estratégias para a Educação Infantil); Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil; Plano Municipal de Educação (Lei nº. 16271/2015) aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo que estabelece as diretrizes, metas e estratégias para a Educação no Município de São Paulo; Lei Federal 13257/16, aprovada pelo Congresso Nacional, dispõe sobre as Políticas Públicas para a Primeira Infância; Decreto 57575/16, do Executivo Municipal, dispõe sobre a aplicação, em âmbito da Administração Direta e Indireta do Município da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil; Portaria SME 4548/17, que estabelece normas para a celebração e o acompanhamento de termos de colaboração entre a Secretaria Municipal de Educação e Organizações da Sociedade Civil; Lei nº. 16710/17, dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância; Decreto 58.514 de 2018, do executivo municipal, que aprova e institui o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030; Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030 da Prefeitura Municipal de São Paulo; Portaria SME nº. 5737/19, atualiza o valor do “per capita” e adicional berçário para os Centros de Educação Infantil/ creches da rede parceira da Cidade de São Paulo; Lei nº 17.244/19, do Executivo Municipal, dispõe sobre a criação dos Programas Mais Creche e Bolsa Primeira

Infância; Decreto nº. 59134/19, do Executivo Municipal, regulamenta a Lei nº 17.244/19, que dispõe sobre a criação dos Programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância.

As fontes secundárias (bibliográficas), abrangeram pesquisa nos bancos de dados acadêmicos: Banco de Teses e Dissertações da CAPES, da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV); para artigos, consultamos o *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Foram usados os descritores: Educação Infantil; Direito à Educação Infantil; Parceria Público-Privada na Educação Infantil; Financiamento da Educação Básica e Financiamento da Educação Infantil. É preciso considerar o entrelaçamento desses descritores, uma vez que o direito à Educação Infantil se materializa no atendimento público por meio do financiamento, por isso as categorias analisadas estarão em permanente diálogo, não havendo uma linha divisória estrita que as separe.

Na pesquisa bibliográfica foram selecionados trabalhos com foco no direito à Educação Infantil, no financiamento público e nas estratégias de privatização, neste último caso com foco nas parcerias público-privadas. Em seguida, foram selecionadas teses e dissertações, considerando a sua relevância para o trabalho aqui apresentado. Dentre as teses de doutorado tem-se a tese de doutorado de Maria Abádia da Silva, de 1999, pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional*; de Dalva de Souza Franco de 2015, pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo *As creches na Educação paulistana: 2002 a 2012*; de José Arnaldo Vitagliano, de 2018, pela Universidade Nove de Julho, São Paulo, *A face jurídico-legal da transnacionalização da Educação Superior no Brasil - o caso Laureate/FMU*; de Silvia da Silva Craveiro, de 2015, pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, *Desigualdade da rede de creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo: um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas*; de Maria José Poloni de 2017, pela Universidade Nove de Julho, São Paulo, *Creche: do direito à educação à judicialização da vaga*.

Dentre as dissertações, este trabalho apresenta as contribuições de Dalva de Souza Franco, de 2009, pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, *Gestão de Creches para além da assistência social: transição e percurso na Prefeitura de São Paulo de 2001 a 2004*; de Cássia Alessandra Domiciano, de 2006, pela Universidade Estadual Paulista de Rio Claro, *O programa 'Bolsa creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?*; de Juliana Campregher

Pasqualini, de 2006, pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista, *Contribuições da psicologia histórico-cultural para a educação escolar de crianças de 0 a 6 anos: desenvolvimento infantil e ensino em Vigotski, Leontiev e Elkonin*; de Christine Garrido Marquez, de 2006 pela Universidade Federal de Goiás, *O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil*.

Destacamos também as contribuições dos artigos: *O Marco Regulatório e as parcerias público-privadas no contexto educacional*, de Vera Maria Vidigal Peroni e Cristina Maria Bezerra de Oliveira (2019); *A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial*, de SUSAN L ROBERTSON (2012); *Noções Gerais sobre o financiamento da educação no Brasil* de José Marcelino de Rezende Pinto e Theresa Adrião (2006); *As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual*, de João Márcio Mendes Pereira (2014); *Primeira Infância: a visão do Banco Mundial*, de Helen Penn (tradução: Fúlvia Rosemberg, 2002); *A escola de Vigotski e a educação escolar: algumas hipóteses para uma leitura pedagógica da Psicologia Histórico-cultural*, de Newton Duarte (1996); *Educação e Infância: projetos em disputa*, de Laís Leni Oliveira Lima (2011); *As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política*, de Ana Paula Santiago do Nascimento e Cleber Nelson de Oliveira Silva (2015); *A rede de creches no Município de São Paulo* de Fúlvia Rosemberg e Maria Malta M. Campos (1991); *Educação Infantil: políticas e identidades* de Roselane Fátima Campos (2011).

Considerando que o objeto de pesquisa está inserido no campo das políticas educacionais e que as relações estudadas entre direito à Educação Infantil, financiamento e privatização se apresentam como um campo de antagonismos políticos e se constroem e reconstroem em contextos históricos determinados, buscou-se referencial teórico que permitisse compreendê-lo na sua totalidade, dialogando com aspectos históricos, sociais e econômicos e considerando as contradições que se apresentam na vida sociopolítica e institucional. E por isso que se optou pelo materialismo histórico dialético como método de abordagem. Marx e Engels, fundadores do método, apontam a visão de totalidade das determinações do mundo social como necessária para compreender as formas históricas das relações de poder e dominação de uma classe sobre outra e condição para compreensão do modo de produção da vida em determinado período histórico (PALUDO; VITÓRIA, 2014). Outro aspecto considerado em tal abordagem é o entendimento de que a história é processo dinâmico e material, construída pelos próprios homens no processo de produção material da vida (MORAES 2014). Nesse sentido, as categorias analisadas: Direito à Educação, Financiamento

e Privatização estão inseridas em um contexto histórico dinâmico, no qual o real se expressa na forma de relações conflituosas e contraditórias atravessadas por interesses, declarados ou não, que expressam relações de poder e dominação. Essa abordagem metodológica compreende um movimento de interpretação da dialética da transformação da própria realidade estudada, pela qual também quantidade e qualidade são características que estão inter-relacionadas de modo que mudanças quantitativas podem gerar mudanças qualitativas. (SOUZA, 2014)

O trabalho é organizado em três capítulos. O Capítulo I apresenta um histórico acerca do debate conceitual sobre a ampliação de direitos, em grande medida consagrada na Constituição Federal de 1988, e as novas concepções de infância e criança que deram base teórica para integrar o atendimento a crianças de 0 a 3 anos de idade na educação. No Capítulo II, aborda-se o movimento histórico que propiciou as bases para a Reforma do Estado e as legislações que lhe sucederam, movimento que orientou a aplicação de política pública que amplia a participação do terceiro setor na área educacional, bem como o seu financiamento, expressa a correlação de forças de diferentes interesses presentes no campo educacional, dialogando com a nova cultura do capitalismo neoliberal. No Capítulo III, propõe-se o enquadramento metodológico da pesquisa, de natureza quali-quantitativa, e o universo de pesquisa: a rede de atendimento à Educação Infantil do município de São Paulo, nesse passo descrevendo a passagem da antiga creche da área da assistência social à da educação, apresentando um histórico das formas jurídicas e dos dados orçamentários desse sistema municipal, estabelecendo-se, com isso, o debate das relações entre Direito à Educação Infantil, Financiamento e Privatização.

CAPÍTULO I

1. DIREITO COMO EXPRESSÃO DAS LUTAS SOCIAIS

A noção de direito, como denota a pesquisa acadêmica, surge na Modernidade, quando se diferencia de assuntos como religião. Fruto de um processo histórico, as mudanças promovidas pelo capitalismo estabelecem novas relações sociais e econômicas que pavimentam o caminho para o Estado moderno, que se constitui, então, lado a lado com a emergência da burguesia como classe social politicamente dominante. Fato político significativo desse período é a Revolução Francesa de 1789, cuja *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* condensou os princípios políticos desse momento histórico na luta pelo fim dos privilégios da nobreza e do clero, para em seguida sucumbir aos interesses da nova classe social hegemônica.

Ao discutir o falseamento do princípio republicano e tomando como exemplo a Revolução Francesa, Comparato (2013) considera que o fim da estrutura estamental do antigo regime implicou o ressurgimento do princípio republicano igualitário, pelo menos aparente, com o primeiro trecho de abertura da *Declaração*: “Os homens nascem livres e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum.” Considera o autor:

Ainda aí, todavia, a burguesia triunfante não teve dificuldade em estabelecer uma duplicidade de regimes. Formalmente, fixou-se o princípio da igualdade de todos perante a lei; ou seja, em lugar dos três estamentos da milenar tradição indu-europeia – o clero, a nobreza e o povo, cada qual com o seu estatuto jurídico próprio-estabeleceu-se um sistema legal único para todos os cidadãos. Substancialmente, porém a crescente desigualdade patrimonial entre os cidadãos, provocada pelo rápido avanço da economia capitalista, despiu de todo sentido prático o princípio da isonomia. [...] (COMPARATO, 2013, p. 13)

A concepção moderna de direitos humanos ou direitos fundamentais da pessoa humana inicia-se na metade do século XX com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, aprovada na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. Fruto desse debate, convencionou-se agrupar os direitos universais em gerações, de acordo com suas especificidades e conforme vão adquirindo, na sociedade, a substância que dá forma ao direito.

Nessa narrativa de suas conquistas, num primeiro momento, com as revoluções liberais, afirmaram-se os direitos individuais. Posteriormente, constroem-se os direitos sociais, como os ligados à questão do trabalho. Num terceiro momento, surgem os direitos coletivos, como os ligados ao meio ambiente, havendo outras classificações que subdividem ainda outras fases mais novas, como os da paz e os biodireitos, de tal sorte que vislumbram, a depender dos autores, até quatro ou cinco gerações de direitos humanos. (BONAVIDES, 2008, apud MASCARO, 2017, p. 127)

As declarações internacionais de direito (1789 e 1948), quase sempre, iniciam-se com o direito à igualdade, tradição acompanhada pela Constituição brasileira de 1988:

Quando se verificam as declarações internacionais de direitos, a abertura dá-se, de regra, com o direito à igualdade. Assim o fizeram as de 1789 e a de 1948, frisando que todos os homens nascem livres e iguais em direitos e dignidade. Nossa Constituição de 1988 não o fez diferente, ao abrir o rol dos direitos fundamentais do ART. 5º. justamente com a regra isonômica: “Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade [...]” (VITAGLIANO, 2018, p. 79)

O desdobrar dos direitos humanos está relacionado tanto à necessidade de sua manifestação na estrutura sociopolítica quanto às suas variações incidentais no contexto da reprodução da sociedade capitalista. Nesse sentido, o núcleo primeiro dos direitos humanos é tornar explorador e explorado sujeitos de direitos, para, dessa forma, estabelecerem relações contratuais fundadas na formalização dos princípios da liberdade e da igualdade. Na visão de Mascaro (2017), a propriedade privada representa princípio estrutural, pois constitui garantia estatal do capital burguês.

As gerações de direitos e as legislações em geral podem ampliar direitos ou restringi-los, ou mesmo garantir que sejam respeitados ou não, dado que esses movimentos estão relacionados ao contexto social e histórico. As lutas travadas nas décadas de 1970 e 1980, no Brasil, durante o regime militar, trouxeram grandes conquistas para a classe trabalhadora e foram inscritas na Constituição de 1988; no entanto, como poderemos observar, o movimento de reorganização dos interesses da burguesia nacional propiciou uma reação que a colocou numa posição privilegiada na elaboração da Constituição. As mobilizações dessas décadas abalaram o regime militar e levaram ao processo de transição para um regime democrático. Em que pese os vários problemas que muitos autores apontam nesse processo, pois foi uma transição negociada e, nesse sentido, interesses consolidados do sistema de acumulação também impuseram suas demandas, a Constituição de 1988 apresenta, em seu texto, demandas que foram conquistadas com a mobilização da sociedade civil. Por isso, recebeu o nome de ‘Constituição Cidadã’.

As lutas dos movimentos sociais e das entidades sindicais foram essenciais na correlação de forças no período em destaque, mas se houve avanços nas lutas dos trabalhadores, do outro lado a reação foi imediata. A transição negociada incorporou não só demandas que representaram conquistas sociais na Constituição, ela também carimbou em seu texto os interesses econômicos dos capitalistas. Comparato (2013, p. 10), ao analisar as relações entre as oligarquias brasileiras e o aparelho do Estado, considera que elas se desenvolveram sob a

forma de uma dialética da ambiguidade (esquema interpretativo apresentado pelo sociólogo Guerreiro Ramos e utilizado por José Murilo de Carvalho). A relação entre Estado e classe rica ocorre de forma que o Estado não exerce seu poder sem o apoio dessa classe; nem ela se subordina estritamente ao Estado. O autor exemplifica esse fato descrevendo o período de dez anos após o Golpe de Estado de 1964, no qual militares e empresários estabeleciam uma relação muito próxima que permitiu, inclusive, em 1973, à Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP) manifestar publicamente sua preocupação com o ‘processo de estatização da economia brasileira’. Com isso, iniciou-se um processo que culminou com a chamada ‘redemocratização’. Dessa forma, a Constituição de 1988 também foi fruto desse acordo entre os militares e o poder econômico capitalista. O autor conclui: “O casamento indissolúvel da oligarquia privada com a burocracia estatal engendrou, desde muito cedo, uma duplicidade de regimes jurídicos”. (COMPARATO, 2013, P. 10)

A ampliação conceitual de direito surge no âmbito das lutas travadas no seio da sociedade capitalista e expressam as relações de poder e opressão assentadas numa sociedade de classes. Cada direito, seja ele individual, político, de liberdade de expressão, de voto ou de igualdade da mulher representa um desdobramento das lutas que estão no contexto da expansão da vida urbana. É assim que os direitos sociais considerados de segunda geração só aparecem quando estão assentadas as bases que unem trabalho e consumo. (MASCARO, 2017, p. 131).

Como parte dos direitos sociais de segunda geração, no Brasil, o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica trilhou um longo caminho. Ao longo da história, as áreas sociais sempre foram negligenciadas, e com a educação não foi diferente. Não faz muito tempo que o atendimento a crianças de 0 a 3 anos era realizado pela assistência social; conquista recente, sua transferência para a área da educação teve seu ponto de apoio na Constituição de 1988, fruto das lutas em defesa do direito educacional (correspondentemente do atendimento) para as crianças pequenas. A seguir, será apresentado um breve histórico contextualizando a passagem do atendimento dessa faixa etária da assistência social para a educação básica.

1.1 Breve histórico do atendimento à criança

Os cuidados e a atenção com a infância nem sempre foram os mesmos: variam de acordo com o momento histórico e a sociedade, e suas respectivas concepções de infância (correspondentemente, de criança). É na Modernidade que se observam mais acentuadamente tais mudanças, desencadeadas que foram por estudos que proporcionaram novos conhecimentos

sobre a infância e influenciaram no seu cuidado, tanto no âmbito familiar quanto no âmbito institucional, espalhando-se por toda a sociedade.

Ariès (1986) aborda dois sentimentos de infância. O primeiro, localiza-se na Idade Média na qual tal sentimento não existia, o que não implicava que a criança fosse negligenciada, porque esse sentimento não significa o mesmo que afeição pela criança, mas corresponde à consciência da particularidade infantil que a distingue do adulto: assim que a primeira conseguisse viver sem os cuidados do segundo, ela participava na sociedade dos adultos sem sua distinção. O outro sentimento de infância é formado pelos moralistas e educadores do século XVII e influenciou toda a educação do século XX. O apego à infância e a sua particularidade não se exprimia mais por meio da distração e da brincadeira, mas pelo interesse psicológico e a preocupação moral. Inicia-se uma mudança de percepção que leva à busca de preservar a criança e também de educá-la, condenando alguns jogos e moralizando outros até discipliná-los e torná-los educativos – é assim que, a escola se torna uma instituição essencial na sociedade. Essas ideias aparecem mais dominantes e definidas nos séculos XVIII e XIX, período no qual crianças e jovens começam a estudar em internatos, totalmente separadas do mundo dos adultos. Somente no século XIX é que há uma fixação rigorosa entre classe e idade. É também dessa época a separação entre colégio secundário de longa duração para os burgueses e nobres e primário, de curta duração, exclusivamente prático destinado aos pobres.

Nesse mesmo período, na transição do século XVIII para o XIX, na Europa se inicia a constituição dos modernos sistemas de educação de massas. A escola ganha centralidade como espaço de integração social e formação para o trabalho. Rapidamente a educação torna-se tema central dos debates políticos tanto em âmbito nacional quanto internacional. A massificação conduziu os sistemas de ensino a escolarizar a todos, de forma que os problemas sociais se tornaram problemas da escola. (TEODORO, 2011 p. 11)

As pesquisas no campo do desenvolvimento infantil, no século XX, desenvolveram-se com forte presença das ciências biológicas e psicológicas que vão influenciar sobremaneira a Pedagogia. Dois pesquisadores, em especial, ganham evidência nesse período: o suíço Piaget (1896-1980) e o bielorusso Vigotski (1896-1934). Piaget concentrou seus estudos na epistemologia genética, na Biologia e na Psicologia, interessando-se por estudar como se atinge um estado maior de conhecimento, com desdobramentos nas questões cognitivas que se tornaram a base dos estudos pedagógicos. O construtivismo insere-se numa proposta de ensino centrada na teoria do desenvolvimento infantil de Piaget. Vigotski dedicou seus estudos, principalmente, à aprendizagem e ao desenvolvimento. A psicologia do desenvolvimento e da

aprendizagem de Vigotski insere-se em um processo histórico e cultural, constituindo uma teoria histórico-cultural do psiquismo que também passou a fundamentar estudos pedagógicos. Ao discutir as tentativas de aproximação da escola de Vigotski das demais correntes da Psicologia, Duarte (1996, p. 26-27) destaca que esse autor e os pesquisadores que deram continuidade a essa linha de pesquisa - Leontiev, Luria, Galperin, Elkonin, Davidov, entre outros - “preocuparam-se sempre em caracterizar essa psicologia naquilo que ela tem de diferenciador em relação às outras, ou seja, sua abordagem histórico-social do psiquismo humano. Por essa razão, as denominações que eles mais utilizavam para se auto-caracterizarem foram as de Teoria Histórico-Cultural e Teoria da Atividade, sendo esta segunda denominação empregada para caracterizar especificamente o trabalho de Leontiev e seus seguidores [...]” Destaque-se aqui, embora não seja objeto deste estudo, o momento histórico vivido por Vigotski, no qual a Rússia passava por uma revolução política e social que buscava pôr em prática os pressupostos da teoria política e econômica marxista. Ao citar o texto vigotskiano *O significado histórico da crise da psicologia*, Duarte (1996, p 22-23) observa que

Vigotski critica aqueles que tentavam construir uma psicologia marxista através do ‘método de citações’ dos clássicos do marxismo e afirmava que não queria encontrar uma psicologia já pronta nesses clássicos, mas sim apreender deles o método para construir essa psicologia. Nesse contexto, método significa muito mais do que um mero conjunto de procedimentos, mas sim a síntese de uma concepção do homem como um ser sócio-histórico. Portanto, as palavras de Vigotski não podem ser empregadas para se justificar nenhuma atitude de secundarização de seus fundamentos filosóficos marxistas.

As teorias sobre o desenvolvimento e aprendizado têm grande impacto na teorização pedagógica, vale dizer, nos processos formativos, pois suscita debates sobre o ensino e seus objetivos, o currículo, a metodologia de ensino, o material utilizado em sala de aula, o papel do professor, a formação de professores etc. Essas mudanças ocorreram imbricadas num contexto em que a desigualdade social nunca deixou de fazer parte da cena social brasileira na qual o direito à educação básica foi conquistado muito tardiamente e com muita luta dos trabalhadores e movimentos sociais.

Lima (2011, p. 264) aponta que é preciso se evitar o reducionismo de pensar o conceito de infância como fase biológica da vida; citando Guido (2001), considera-o uma categoria histórica que se modifica quando há novas formas de conceber as relações entre as estruturas familiar, social e econômica. As mudanças nos conceitos de infância têm suas implicações na construção das políticas públicas para a infância e nas formas de conceber a educação. Os debates e iniciativas voltadas à educação da criança pequena, na atualidade, propiciaram a

construção de alguns consensos e se tornaram parâmetros. Esses pressupostos e concepções têm orientado boa parte das políticas de educação infantil, como mostra Campos (2011, p. 220):

Dos debates e embates, alguns consensos foram estabelecidos, tornando-se base para a definição da natureza da educação infantil e fonte de sua identidade, como, por exemplo: a) essa etapa educativa é orientada por uma especificidade, decorrente da própria natureza dos processos educativos desenvolvidos com e para as crianças pequenas; b) educar e cuidar, tomados de modo indissociável, constituem-se como núcleos estruturantes tanto das propostas curriculares quanto da prática docente em creches e pré-escolas; e c) o trabalho pedagógico desenvolve-se em relação de complementaridade com as práticas educativas e de socialização desenvolvidas pelas famílias.

A autora também observa que iniciativas orientadas pela concepção de atenção integral referenciada em conhecimentos da neurociência e da psicologia cognitiva, difundindo a ideia de “momento único e determinante do desenvolvimento humano”, fundamentam, no Brasil, iniciativas governamentais:

Discursos desse tipo fundamentam também, no Brasil, iniciativas governamentais relacionadas à educação das crianças de zero a três anos. Por exemplo, apoiada em pesquisas referenciadas na neurociência, na psicologia cognitiva e na economia, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) vem apresentando um conjunto de proposições para a formulação de políticas voltadas para a educação da “primeira infância”. Seus argumentos ressaltam que “investir na infância” é não apenas um meio eficaz para combater a pobreza, como também para a formação do capital humano futuro, do qual o Brasil depende para inserir-se de modo competitivo nas economias globalizadas. (CAMPOS, 2011, p. 222)

O entrelaçamento entre caridade e filantropia no atendimento a crianças não é novo. No Brasil, a roda dos expostos, de fins caritativos, foi uma instituição de longa vida que tinha como objetivo a assistência a crianças abandonadas. Sua origem data da Idade Média europeia e buscava garantir o anonimato do expositor para que este não abandonasse a criança.

A roda de expostos foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa história. Criada na Colônia, perpassou e multiplicou-se no período imperial, conseguiu manter-se durante a República e só foi extinta definitivamente na recente década de 1950! Sendo o Brasil o último país a abolir a chaga da escravidão, foi ele igualmente o último a acabar com o triste sistema da roda dos enjeitados. (MARCÍLIO, 2016, p. 69)

O modelo de assistência baseado na caridade começou a ser substituído pela filantropia e, a partir de 1930, instituições filantrópicas passam a ser criadas, com predominância da instituição particular e pública, como lembra Marcílio (2016, p. 97):

A filantropia surgia como modelo assistencial, fundamentada na ciência, para substituir o modelo de caridade. Nesses tempos, à filantropia atribuiu-se a tarefa de organizar a assistência dentro das novas exigências sociais, políticas econômicas e morais, que nascem com o início do século XX no Brasil.

Associações filantrópicas foram criadas, notadamente a partir dos anos de 1930, para amparo e assistência à infância desamparada. Uma delas, de grande ação, foi a Liga das Senhoras Católicas; outra foi o Rothary Club: ambas fundaram ou apoiaram inúmeras instituições asilares. Em São Paulo, atuação notável teve a associação Pérola Bygthon para atenção à infância desvalida.

A caridade, porém, ajusta-se aos novos tempos, pois “confrontada com uma nova realidade econômica e social, foi absorvendo objetivos e táticas da filantropia, como a “prevenção das desordens”, por exemplo; a filantropia, por sua vez, não abandonou inteiramente os preceitos religiosos.” (id.ib) A substituição da caridade pela filantropia ocorre a partir do século XIX, subsidiada por verbas provinciais, muito embora essas verbas fossem inferiores às necessidades e nem sempre chegassem aos destinatários.

Com o século XIX chega a influência da filosofia das luzes, do utilitarismo, da medicina higienista, das novas formas de exercer a filantropia e do liberalismo, diminuindo drasticamente as formas antigas de caridade e solidariedade para com os mais pobres e desvalidos. As Misericórdias ressentiam-se desses novos comportamentos, exatamente no momento em que as províncias obrigavam que prestassem serviços de assistência aos expostos. Mesmo que as assembleias provinciais passassem a subsidiar esse trabalho, as verbas dotadas foram sempre muito aquém das necessidades e muitas vezes nem elas chegavam regularmente aos destinatários. (MARCILIO, 2016, p. 85)

Considerando a questão do subsídio, é importante destacar a associação entre público e particular que já se apresenta no início do modelo de filantropia, sendo, inclusive, motivo de legislação específica, que coloca essas instituições a serviço do Estado.

No entanto, assistir às crianças abandonadas sempre fora um serviço aceito com relutância pelas câmaras. Conseguiram estas fazer passar a lei de 1828, chamada Lei dos Municípios, por onde se abria uma brecha para eximir algumas câmaras dessa sua pesada e incômoda obrigação. Em toda a cidade onde houvesse uma Misericórdia, a Câmara poderia usar de seus serviços para a instalação da roda e assistência aos enjeitados que recebesse. Nesta parceria, seria a Assembleia Legislativa provincial, e não mais a Câmara, quem entraria com um subsídio para auxiliar o trabalho da Misericórdia. De certa forma, estava-se oficializando a roda de expostos nas Misericórdias e colocando estas a serviço do Estado. Perdia-se, assim, o caráter caritativo da assistência, para inaugurar-se sua fase filantrópica, associando-se o público e o particular. Algumas rodas foram criadas por meio dessas disposições e por decisão superior. (MARCILIO, 2016, p.80)

Percebe-se que a filantropia na assistência a crianças desvalidas surge, no Brasil, atrelada e subsidiada pelo Estado, formato que resiste e persiste até os dias atuais, o que permite comparar esse modelo às parcerias estabelecidas por várias prefeituras, como a de São Paulo, na oferta de vagas para a Educação Infantil naquele nível de ensino anteriormente entendido como creche e gerenciados pela área de assistência social. As creches resultaram de uma conjuntura de fortes e céleres mudanças sociais, em meio à revolução industrial do século XVIII

que provocou uma onda de deslocamento de um grande contingente de pessoas do campo para a cidade, ao mesmo tempo em que, como consequência, alteravam-se as formas de organização familiar para que mulheres e crianças pudessem trabalhar nas indústrias e manter a subsistência do núcleo doméstico. Como ressalta Leite (2016, p. 32), essa mudança está profundamente ligada ao processo de industrialização e urbanização:

A ostensiva dramaticidade dos problemas da infância nos dias que correm projetou nessa fase da vida um interesse e uma preocupação intensos. Muitos desses problemas não são nem novos, nem menos trágicos do que nos séculos anteriores. Mas antes da industrialização e da urbanização, com a conseqüente explosão demográfica nas cidades médias e grandes, tais problemas ficavam confinados à obra literária de escritores europeus e americanos e à documentação de asilos, instituições religiosas e leigas de proteção aos despossuídos. A *Encyclopaedia Britannica*, de 1771, inclui um artigo de quarenta páginas sobre obstetrícia, mas limita-se a uma linha para explicar que *infant* denota uma criança pequena. A infância passa a ser “visível” quando o trabalho deixa de ser domiciliar e as famílias, ao se deslocarem e dispersarem, não conseguem mais administrar o desenvolvimento dos filhos pequenos. É então que as crianças transformam-se em “menores”, e como tal rapidamente congregam as características de abandonados e delinquentes.

No Brasil, no final do século XIX, a infância começa a ganhar relevância e despertar maior interesse, tendo como uma das referências a fundação do primeiro jardim de infância destinado à emergente classe média industrial.

No Brasil, a infância começa a ganhar reconhecimento em 1875, quando é fundado pelo médico José Menezes Vieira e sua esposa Carlota de Menezes Vieira, no Rio de Janeiro, o primeiro jardim de infância privado reservado aos filhos do sexo masculino da emergente classe média industrial. A metodologia utilizada incluía o método intuitivo para o desenvolvimento da percepção direta e experimental das crianças, e seguia o ideário de Pestalozzi e as atividades sugeridas por Froebel e Mme. Pape-Carpantier. Apesar de sua escola atender a alta aristocracia, Menezes defendia que os jardins de infância deveriam dar assistência às crianças negras libertas pelo ventre livre e às com pouca condição econômica. (GUIMARÃES, 2017, p. 93)

Diversas posições sobre as causas e os temas teriam influenciado as instituições pré-escolares. Kuhlman (2015, p.77) faz uma análise histórica dessas instituições “no campo da assistência à infância, como resultado da articulação de interesses jurídicos, empresariais, políticos, médicos, pedagógicos e religiosos, em torno de três influências básicas: a jurídico-policia, a médica-higienista e a religiosa.” Os serviços de assistência eram direcionados aos mais pobres e, como tal, refletiam uma visão de que a pobreza deve ser controlada, ou mesmo apaziguada, do que se depreende que esse atendimento tinha menos preocupação com os cuidados dessa parcela da população do que com as questões morais e higienistas.

Na organização racional dos serviços de assistência, adotou-se uma intencionalidade educativa, presente no interior das instituições jurídicas, sanitárias e de educação

popular que substituíram a tradição hospitalar e carcerária do Antigo Regime. Após a década de 1870, o desenvolvimento científico e tecnológico consolida as tendências de valorização da infância que vinham sendo desenvolvidas no período anterior, privilegiando as instituições como a escola primária, o jardim de infância, a creche, os internatos reorganizados, os ambulatórios e as consultas às gestantes e lactantes, as Gotas de Leite. Essas instituições, inicialmente com uma postura paternalista, mais bondosa, assumem uma dimensão cada vez mais autoritária diante da população pobre e trabalhadora: os homens da ciência seriam os detentores da verdade, capazes de efetuar a distribuição social sob controle, na perspectiva da melhoria da raça e do cultivo do nacionalismo. (KUHLMANN, 2015, p. 27)

O início da industrialização no país acentua os problemas sociais devido ao aumento da população nas regiões mais ricas, colaborando com o agravamento das condições de vida da população, que já não eram razoáveis, e ocasionando aumento dos indicadores de mortalidade infantil, desemprego etc.

No início do século XX começa a industrialização no país e as cidades das regiões mais ricas tornam-se atrativas aos migrantes de outras regiões, que vinham em busca de uma melhor qualidade de vida. Essa migração desordenada gerou um agravamento das más condições de vida da população nos centros urbanos, ocasionando desemprego, subemprego, epidemias, mortalidade infantil, entre outros males, levando alguns segmentos da sociedade civil como a igreja católica, juristas e médicos a mobilizarem-se junto ao Poder Público para estabelecer um plano de assistência para esse setor da população [...] (FRANCO, 2009, p. 16)

No final do século XIX e início do XX, mais precisamente a partir de 1870, os Estados Unidos, a fim de consolidar sua influência na América Latina, passam a difundir o pan-americanismo e, nesse passo, são realizados congressos pan-americanos da criança, sendo que o primeiro ocorreu em 1916, em Buenos Aires. Referindo-se a esses congressos, Kuhlmann (2015, p. 48) ressalta que:

A assistência era o lugar onde se pensava cientificamente a política social para os mais pobres, em que se suprimia o direito para se garantir a desobrigação de oferecer os serviços. A lei, mais que para fazer a justiça, serviria para cercear a ação do trabalhador, evitando as “desordens crônicas”. Um dos principais pilares da “civilização” é a “paz social”, como os “obreiros calmos, esforçados, firmes”.

Os serviços de assistência eram oferecidos mediante um questionário que, além de obter informações dos ‘necessitados’, proporcionava humilhação aos mesmos:

A pequena oferta de atendimento supunha o estabelecimento de um clima de competição entre os que necessitassem dos serviços: os mais subservientes seriam os atendidos. Além disso, o caráter de baixa qualidade dos serviços prestados era um meio para não torná-los atraentes e alvo de reivindicações generalizadas. Quem quisesse o atendimento precisaria expor sua vida privada ao escrutínio dos que ofereciam. Segundo Carlos Sá, no congresso dos Práticos em 1922, a nova ciência do “diagnóstico social” seguida das grandes organizações filantrópicas norte-americanas, estabelecia um método de trabalho em que primeiramente se examinavam as condições de existência dos que procuravam por ajuda. (op. cit., p. 62)

Na década de 1920, as poucas creches não atendiam a demanda, eram de baixa qualidade e mantidas pelo Poder Público, que se eximia da responsabilidade de ofertar esse serviço. (FRANCO, 2009) Importante sublinhar que nas primeiras quatro décadas do século XX proliferavam discursos que buscavam legitimar-se como saber pedagógico de tipo *novo, moderno, experimental e científico*, discursos esses que influenciaram as práticas pedagógicas, tentando inclusive justificar desigualdades sociais.

Observar, medir classificar, prevenir, corrigir, em todas essas operações, a remissão à norma é uma constata. A pedagogia científica, as práticas que a constituíam e as que derivam dela, caracterizavam-se, assim, por essa remissão constantes a cânones de normalidade produzidas, pelo avesso, na leitura de sinais de anormalidade ou degenerescência que a ciência contemporânea colecionava em seu afã de justificar as desigualdades sociais e de explicar o progresso e o atraso dos povos pela existência de determinações inscritas na natureza dos homens. E é por referência a essa norma que a pedagogia se fazia, nas práticas aqui analisadas, ortopedia – arte de prevenção ou da correção da deformação. (CARVALHO, 2016, p. 405)

A Primeira República (1889-1930) apresenta momentos importantes no campo da educação. O entusiasmo pela educação tem matriz nacionalista e a crença de que as soluções dos problemas sociais passam, primeiramente, pela difusão do processo educacional, enfatizando o combate ao analfabetismo, considerado a chave para a aquisição de direitos políticos. Para isso, caberia uma necessária ampliação das escolas primárias. O otimismo pedagógico do período, por outro lado, pretendia a substituição do modelo tradicional pelo novo modelo da escola nova (NAGLE, 1990). No que se refere à Educação Infantil, o otimismo pedagógico apresenta uma concepção nova da pedagogia baseada na ciência. Segundo Carvalho (2016, p. 407),

A partir de 1920, opera-se uma mudança sutil no discurso pedagógico. Uma aposta otimista na natureza infantil e na educabilidade da criança insinua-se como enunciado principal a regular as articulações discursivas. As figuras de deformação, que assombravam a produção discursiva anterior e que traziam a detecção e o controle da normalidade para o âmago da pedagogia, são como que gradativamente expelidas do campo pedagógico e produzidas como tema e objeto da intervenção de outros saberes e poderes. A chamada pedagogia da escola nova entra em cena, redefinindo a natureza infantil e o lugar do conhecimento sobre ela produzido, nas teorias e nas práticas da educação. [...] A nova pedagogia era otimista. Era a aposta em uma sociedade nova, moderna, que as lições da guerra, mediatamente aprendidas faziam entrever como dependente de uma nova educação, redefinida em seus princípios e largamente baseada na ciência. [...] Era aposta no poder disciplinador do progresso que essa “nova compreensão” entrevia embutido no processo de racionalização das relações sociais sob o modelo da fábrica. A regra que organizava as novas práticas pedagógicas não deriva mais, senão mediatizadamente, da ciência. Ele é metáfora dos ritmos impostos aos corpos e às mentes pela vida moderna, império da indústria e da técnica.

Mas é somente no final do século XX que a infância se torna uma questão de Estado “e para as políticas não governamentais, para o planejamento econômico e sanitário, para

legisladores, psicólogos, educadores e antropólogos, para a criminologia e para a comunicação de massa”. (LEITE, 2016, p. 31)

Apesar de a creche tornar-se uma política pública centrada na ação do Estado, ela se fez mediante um viés assistencialista e de forma ainda precária, sem atender à demanda e com uma estrutura aquém do necessário. No entanto, as discussões sobre os direitos das crianças vão ganhando maior relevância, favorecendo a perspectiva de se consolidar o direito à Educação Infantil.

1.2 Atendimento à criança de 0 a 3 anos de idade: da assistência social ao direito à educação

O atendimento à infância percorreu um longo caminho entre a Assistência Social ao Direito à Educação. Percorrer esse caminho é descortinar as ideologias que se apresentam no momento histórico de elaboração das políticas sociais e de sua implantação: ações compensatórias, contenção da pobreza, moralismos, busca pela ‘paz social’, etc. Nesse sentido, não faltam elementos de humilhação, descaso e desresponsabilização, resultando em atendimento precário que reforça as desigualdades presentes na sociedade e favorece as condições para que não haja mudanças.

No entanto, as discussões sobre os direitos das crianças estavam em pauta no cenário internacional. Em 1948 ocorreu o 9º. Congresso Panamericano da Criança e em 1959 aprofunda-se o debate com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, iniciativas em que:

Com o 9º Congresso Panamericano da Criança, realizado em Caracas, em 1948, aprofundou-se a discussão sobre o enfoque dado aos direitos do “menor”; e em 1959, com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, criou-se o marco pelo qual a infância passou a ser valorizada e a criança considerada, internacionalmente, como sujeito de direitos pela Organização das Nações Unidas. Destacam-se entre os princípios e direitos prescritos pela declaração: o direito à igualdade, sem distinção de raça religião ou nacionalidade; o direito à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; o direito à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; o direito à educação gratuita e ao lazer infantil; o direito a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho, entre outros. Instituiu-se, desta forma, como movimento social internacional, a infância como espaço social privilegiado de direitos e a criança foi considerada como pessoa em desenvolvimento, portadora de necessidades especiais e passíveis inclusive de proteção legal. (PEREZ; PASSONE, 2010, p. 661)

Mesmo com os debates sobre os direitos das crianças avançando internacionalmente, inclusive incorporando o direito à educação, no Brasil, por muito tempo se manteve a política assistencialista para a infância. Até então, iniciativas que tendiam a uma visão assistencialista tinham sido tomadas: em 1940, foi criado o Departamento Nacional da Criança no âmbito do Ministério da Educação e Saúde Pública; em 1942, foi fundada a Legião Brasileira de

Assistência, ambas as instituições inseridas na política de assistência à mãe e à infância. Segundo Vieira (2016, p. 166),

As creches, integrando a política de assistência à maternidade e à infância, estiveram referidas nessas instituições federais da área da saúde e assistência social, criadas na década de 1940. Tendo também sido contempladas em dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1942), que previa a instalação de berçários, a cargo do empregador, em determinadas situações (empresas com mais de cem mulheres em idade fértil).

Além da LBA, outras instituições também atuavam no atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade, inclusive no repasse de verbas via convênio para prefeituras e entidades particulares.

Um dos órgãos oficiais envolvidos com a causa da creche nessa época era o Ministério do Interior, que segundo Campos, Rosemberg e Ferreira (2006, p.44, apud Franco, 2009, p. 17), “englobava, três órgãos que atuavam direta ou indiretamente no atendimento de crianças de 0 a 6 anos através da creche. Tais órgãos atuavam predominantemente no repasse de verbas, via convênios, para prefeituras e entidades particulares”. Os três órgãos eram a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), que desenvolvia programas destinados às crianças de 0 a 6 anos ligadas à área de nutrição, como Programa Nacional do Leite e subprogramas com direito a financiar atendimento em creche. (FRANCO, 2009 p. 17)

Nesse período, a preocupação higienista e sanitarista ainda se mantinha presente nas discussões sobre as crianças de 0 a 6 anos de idade, conforme refere Vieira (2016, p. 167):

A discussão da criança de 0 a 6 anos estava restrita à esfera médica, dos sanitaristas e higienistas. A creche foi alvo/objeto de propostas de higienistas, pediatras mais do que de educadores, defensores da escola pública e obrigatória, por exemplo. E referia-se principalmente às crianças nos seus primeiros meses de vida. Nas escolas maternais e nos jardins de infância privilegiava-se o desenvolvimento de atividades educativas, pelo jogo, pela recreação, devendo também cuidar da boa formação de hábitos.

A creche também foi vista como um mal necessário, concepção foi difundida pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr) dado o fato de a família sofrer mudanças e a mulher, premida pela necessidade de trabalhar e ajudar no sustento da família, necessitar de que outros cuidassem de seus filhos, além da preocupação com as elevadas taxas de mortalidade infantil.

Embora considerada um mal, na medida em que sua existência nos grandes centros urbanos (Rio de Janeiro e São Paulo especialmente) revela desorganização social, desajustamento moral e econômico, obrigando as mulheres das classes populares a renunciarem ao lar para garantir sua sobrevivência e a de seus dependentes no trabalho extradoméstico, as creches eram vistas como indispensáveis. Indispensáveis porque seriam alternativa higiênica à criadeira ou tomadeira de conta, mulher do povo que tomava a seu cuidado crianças para criar. Pelas suas condições de vida, pelos hábitos incorretos adotados no cuidado das crianças pela sua índole e caráter, a criadeira era vista como umas das principais responsáveis pelas altas taxas de mortalidade infantil. (id. ib.)

Considerando o rigor com a higiene para evitar danos à saúde, muitos entendiam que a creche deveria ser um espaço sob a supervisão ou direção de médicos puericultores, com a finalidade também de educar as mães.

Assim, a instalação de uma creche devia seguir extremo rigor higiênico, necessitando para isso de prédio próprio e um corpo de profissionais que envolvia médicos puericultores, enfermeiras formadas ou auxiliares de enfermagem, assistentes sociais, atendentes treinados nos preceitos da higiene infantil. Deveria possuir lactários, salas de isolamento, áreas cobertas e descobertas. Deveria promover a triagem diária das crianças, perscrutando as mães sobre as condições de saúde daqueles. A professora era uma profissional mais atribuída à escola maternal e ao jardim de infância. (op. cit., p. 168)

Como ressalta essa autora, o Estado reconhecia que a expansão da creche só poderia ocorrer com a colaboração de possuidores de fortuna (filantropos) e por iniciativa de instituições particulares, pois ela era considerada um tipo de estabelecimento que se prestava ‘admiravelmente’ à iniciativa privada. É a partir dos anos 1960 que a proposta de creche, por exigir pessoal especializado e envolver maiores custos, passa a ceder lugar a uma instituição com estrutura mais simplificada e participação da comunidade.

A autora ressalta a origem dessa proposta de estrutura simplificada para as creches: os organismos multilaterais.

Estas estruturas simplificadas foram propostas aos Governos dos países do Terceiro Mundo por organismos multilaterais – o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo das Nações Unidas para a Alimentação (FAO), a Organização Mundial de Saúde, a Organização Pan-Americana de Saúde – como forma de resolver os problemas do subdesenvolvimento a que se atribuía a falta de assistência e serviços na área da saúde, educação e nutrição. Tais organismos faziam parte da constelação da Organização das Nações Unidas – ONU, criada após o fim da segunda guerra mundial. O desamparo de populações pauperizadas do Terceiro Mundo poderia ameaçar a ordem capitalista e abrir caminho para o desenvolvimento e a penetração de ideologias revolucionárias, a exemplo do que havia ocorrido em Cuba. (op.cit. p. 169)

Nos meados de 1960, o DNCr (Departamento Nacional da Criança) junto com a Unicef e a FAO adere a proposta de criação de centros de recreação cujo atendimento deveria ser realizado por pessoal voluntário e com a participação da comunidade, com alguns técnicos para a supervisão do trabalho e provimento de recursos que poderiam ser federais, estaduais ou municipais, com estes últimos entes federativos cuidando de proporcionar facilidades para seu funcionamento, o atendimento emergencial era justificado pela mortalidade infantil e a subnutrição. (op. cit. p. 198)

A influência dos organismos internacionais sempre esteve presente na orientação das políticas para a infância no Brasil, como ressalta Rosemberg (2016, p. 2015):

Os princípios que orientaram a concepção dos primeiros programas nacionais brasileiros de educação infantil de massa foram fortemente influenciados por propostas elaboradas por agências intergovernamentais ligadas à ONU, em especial o Unicef.

O Brasil, como outros países subdesenvolvidos, tem sido bombardeado com assessorias, recomendações, propostas de organismos internacionais e intergovernamentais. Sua presença na elaboração e implementação de políticas sociais nas áreas da infância e dos direitos reprodutivos tem sido marcante: tem sido atrizes no jogo de tensões, conflitos e coalizões que marcam as políticas sociais brasileiras destinadas à pobreza.

A ONU e tantos outros organismos internacionais foram criados após o fim da segunda guerra mundial, como esclarece Comparato (2014, p. 243)

Ao cessarem as hostilidades em agosto de 1945, a humanidade tomou consciência de que passara a formar um todo único e solidário, para o bem ou para o mal. Eis por que, em 1944, as potências aliadas, que combatiam os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão) iniciaram negociação, primeiro em Bretton Woods, nos Estados Unidos, para criar um sistema de instituições econômicas e financeiras internacionais – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional; e no ano seguinte em São Francisco, também nos Estados Unidos, para fundar a Organização das Nações Unidas.

Interessante notar a relação que Rosemberg (2016, p. 206) faz entre os motivos que orientaram a criação do Projeto Casulo e o momento histórico no qual se desenvolve a Guerra Fria.

Localizo na Guerra Fria o fermento para a produção do suposto societário – e de suas decorrências - que embasou tanto a ideologia da doutrina brasileira de Segurança Nacional (DSN), quanto as propostas de Desenvolvimento de Comunidade (DC), bases teóricas que orientaram a criação do Projeto Casulo, primeiro programa brasileiro de educação infantil de massa, implementado pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1977.

A Guerra Fria foi o combustível utilizado para a propagação de uma visão de mundo bipolarizada e de guerra total às vertentes políticas inspiradas no socialismo: de um lado era o Ocidente cristão e, de outro, o Oriente comunista, permeando e influenciando as políticas de segurança nacional e daí desdobrando-se para as áreas sociais.

Para a DSN, a Nação tem uma vontade e um destino manifesto que cabe ao Estado conquistar. Esse destino se traduz nos objetivos nacionais; cabe, pois, ao Estado promover a conquista de tais objetivos. Os objetivos nacionais permanentes da DSN no período eram: integridade territorial; integração nacional; democracia; progresso social; paz social e soberania. O significado atribuído a tais objetivos nacionais deve ser interpretado à luz do lema que orientou os cinco governos militares que se sucederam entre 1964 e 1985: segurança e desenvolvimento. Assim o planejamento econômico visava, também a segurança e soberania nacional. (SILVA PINTO, 1984, p. 12, apud ROSEMBERG, 2016, p. 208)

O comunismo não era o único inimigo a ser combatido também a pobreza era vista como ameaça à segurança social: considerava-se que os pobres seriam mais suscetíveis às ideias e à propaganda comunista, por isso era necessário atuar nessa camada da população que se

encontrava desintegrada. Unicef e a Unesco tiveram papel relevante nesse modelo de pré-escola de massa. O modelo de uma pré-escola brasileira de massa, desempenhando também função de assistência, foi introduzida no Brasil sob influência de propostas divulgadas pelas organizações intergovernamentais, em especial o Unicef e a Unesco. (ROSEMBERG, 2016 p. 212)

É nesse contexto que se desenvolve um modelo de pré-escola, que tem sua origem em 1960, mas só é implementado em 1970, com a perspectiva de ser universal “[...] e que, não obstante, necessitava para a sua implementação da adesão local (governamental ou comunitária) sem que fosse acompanhado da contrapartida central de alocação suficiente de recursos.” (op. cit., p. 217)

Sem os recursos necessários, o Projeto Casulo foi implementado, atingindo quase 1 milhão de crianças pobres.

O projeto foi efetivamente implementado. Em menos de quatro anos atendia a quase 1 milhão de crianças pobres. O governo federal investia de início, US\$16,00 por criança, menos de ¼ de salário mínimo da época. O projeto expandiu-se à custa de uma estratégia bem brasileira: ampliar o número de crianças e reduzir o custeio federal [...]

A primeira avaliação do projeto, efetuada no ano seguinte ao de sua implementação, evidenciava já os seus problemas estruturais decorrentes do modelo a baixo custo com apoio da comunidade: falta de pessoal capacitado; pouco conhecimento da cultura das famílias atingidas a cujo nível educacional e econômico eram atribuídas dificuldades no desenvolvimento de atividades; inadequação do espaço físico e falta de água nos locais em que a creche era implementada; falta de verbas e de recursos humanos, materiais e equipamentos (LBA, Avaliação do Projeto Casulo, 1978, p. 12, apud ROSEMBERG, 2016, p. 220). Ou seja, já se percebia a dificuldade de implementação de um programa apoiado em grande parte nos recursos de comunidades pobres.

Alguns anos mais tarde (1981), o Ministério da Educação e Cultura também implantou um programa nacional de educação pré-escolar, destinado à mesma população, baseado em objetivos preventivos semelhantes e nas mesmas estratégias (rebaixamento de custos através do chamado modelo informal). Foram esses projetos, essencialmente, as ações federais responsáveis pela grande expansão da educação infantil no país durante os anos 1980, adotando, como vimos, um modelo a baixo custo e empobrecido. (op. cit., p. 220)

Observa-se, no período em destaque, que a oferta de vagas para atendimento a crianças pobres se deu de forma insuficiente; com recursos muito aquém do necessário; contando com a participação da comunidade para viabilizar esse atendimento. E por muito tempo permaneceu centrado numa proposta assistencialista, cujo foco estava mais na formação de hábitos e comportamentos que favorecessem a ordem social e a segurança - nesse sentido, também estavam educando, embora numa perspectiva condizente aos interesses daqueles que formulavam essa política. A perspectiva de educação como um direito da criança, no qual o cuidar e o educar fazem parte de um mesmo processo, ainda não era uma conquista social, o que se consolidará somente com a Constituição de 1988, como decorrência de intensas lutas de movimentos sociais e sindicatos.

1.3 Conquista do direito à educação infantil

Como já apresentado, é com o processo de industrialização e urbanização que se tem a necessidade de generalização da escola. Saviani (2016, p. 3) lembra que:

O predomínio da cidade e da indústria sobre o campo e a agricultura tende a se generalizar e a esse processo corresponde a exigência da generalização da escola. Assim, não é por acaso que a constituição da sociedade burguesa trouxe consigo a bandeira da escolarização universal e obrigatória. Com efeito, a vida urbana, cuja base é a indústria, rege-se por normas que ultrapassam o direito natural, sendo codificadas no “direito positivo” que, dado o seu caráter convencional, formalizado, sistemático, se expressa em termos escritos. Daí a incorporação, na vida da cidade, da expressão escrita de tal modo que não se pode participar plenamente dela sem o domínio dessa forma de linguagem.

Em razão do exposto, para ser cidadão, isto é, para participar ativamente da vida da cidade, do mesmo modo que para ser trabalhador produtivo, é necessário o ingresso na vida letrada. E sendo essa um processo formalizado, sistemático, só pode ser atingida através de um processo educativo também sistemático. A escola é a instituição que propicia de forma sistemática o acesso à cultura letrada reclamado pelos membros da sociedade moderna.

Por ser de interesse de todos, a educação se converte em interesse público e, dessa forma, torna-se também interesse do Estado, que é impulsionado a criar meios para promovê-la, consolidando-se o ideário civilizacional que se desenvolvera desde a colonização: “O Brasil entra para a História da chamada “Civilização Ocidental” exatamente ao abrir-se o século XVI. Sua história coincide, pois, com o período caracterizado pelo surgimento e desenvolvimento da educação pública.” (op. cit., p. 4)

Entretanto, como aponta o mesmo autor, somente após a revolução de 1930 a sociedade brasileira começa a enfrentar o desafio da instrução pública e popular, momento de criação do Ministério da Educação e Saúde. Como consequência, várias medidas referentes à educação foram tomadas:

Na sequência tivemos uma série de medidas relativas à educação, de alcance nacional: em 1931, as reformas do Ministro Francisco Campos; em 1932, o Manifesto dos Pioneiros Da Educação Nova, dirigido ao povo e ao governo, que apontava na direção da construção de um sistema nacional de educação; a constituição de 1934 que colocava a exigência de fixação das diretrizes da educação nacional e elaboração de um plano nacional de educação; as leis orgânicas do ensino, um conjunto de reformas promulgadas entre 1942 e 1946 por Gustavo Capanema, Ministro da educação do Estado Novo. Mas somente em 1946 que viemos a ter uma lei nacional referente ao ensino primário. (op. cit., p. 7)

A Constituição Federal de 1934 reconheceu a educação como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos e estabeleceu como competência da União: fixar o plano nacional de educação; o reconhecimento oficial e fiscalização dos estabelecimentos de ensino secundário e superior; organizar e manter sistemas de ensino;

exercer a função supletiva; ensino primário integral obrigatório e gratuito, extensivo aos adultos. Vinculou a renda resultante de impostos com manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino: União e municípios, mínimo de 10%; estados e Distrito Federal, mínimo de 20%. Cury (2007, p. 834) considera a vinculação de verbas presente na Constituição de 1934, essencial para a conformação do direito à educação no Brasil.

Com efeito, políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas. Essa vinculação representa um vetor distintivo para a conformação do direito à educação no Brasil, uma raridade em constituições de outros países, e a formalização de demandas cuja inserção nacional se reproduz nos dispositivos similares correntes nos estados. Junto a isso, é preciso referir-se ao clima de época, pelo qual se atribuía ao planejamento e aos planos dele decorrentes a possibilidade de superar ou ao menos atenuar os conflitos sociais, em boa parte nascidos da contradição entre trabalho e capital.

A Constituição de 1946 estabeleceu a educação como direito de todos e o ensino primário como obrigatório e gratuito nas escolas públicas, além de determinar à União a tarefa de fixar as diretrizes e bases da educação nacional. Os debates e as demandas em torno dessas diretrizes e bases começam em 1947, mas uma lei voltada a fixá-las só foi aprovada em 1961 (Lei 4024) e, mesmo assim, não corresponderia às expectativas da época. No que se refere à obrigatoriedade escolar, esta foi flexibilizada, pois previa a isenção da responsabilidade do pai ou responsável quando este comprovasse estado de pobreza ou falta de escola. Em 1971, a lei que “fixa as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus” não reverteu essa limitação. (SAVIANI, 2016)

Nessa breve contextualização histórica, podemos observar que o Brasil não conseguiu realizar as tarefas da educação pública, laica e gratuita para todos. Por isso, os movimentos sociais organizados continuaram a defender a bandeira da educação e a sociedade civil a apresentar suas demandas em diversas áreas sociais. Entre as demandas por um sistema escolar público, gratuito e universal, a educação das crianças pequenas passou a ganhar especificidade: creches e pré-escolas estavam presentes. Essa batalha para consolidar a Educação Infantil como um direito e não mais como assistência estava em pauta. Vale destacar que essa demanda já estava presente no final dos anos de 1970 e início dos de 1980 nas reivindicações dos movimentos sociais organizados.

A rede de creches se ampliou graças às demandas de movimentos sociais organizados que, ao final dos anos de 1970 e início de 1980, reivindicaram creches públicas e gratuitas nos bairros periféricos. Creche passou a ser sinônimo de atendimento à população, particularmente às vésperas dos pleitos eleitorais. Elas passaram a ter a mesma importância que tiveram as escolas primárias de subúrbios, nas décadas de 1940/1950. A rede pública de pré-escola, iniciadas nos anos de 1970, também se expandiu. Infelizmente o teor predominante nas justificativas destas expansões

sempre foi a educação compensatória, ou seja, para compensar carências e defasagens socioculturais, sem atentar para um caráter realmente educativo dos equipamentos, adequados a faixa etária (0-6 anos). A preocupação é sempre preparar para o ensino fundamental, sem viver plenamente o momento da educação infantil propriamente dito. (GOHN, 2012, p. 7)

Durante a década de 1970, a educação compensatória começa a ser divulgada no país, impactando a política educacional. Discute-se na Secretaria do Bem-Estar a implantação de uma rede de creches diretamente geridas pelo Estado, “sendo elaborado o projeto dos Centros Infantis. Esse fato mostra-se fundamental, no período seguinte, no sentido de conformar o tipo de resposta que o Estado vai dar aos movimentos de reivindicação”. (ROSEMBERG; CAMPOS; HADDAD, 1991, p. 8)

O processo de descentralização da Secretaria favoreceu a participação popular e também contribuiu para a formulação da reivindicação.

A descentralização da Secretaria, a partir de 76, favorece a interação dos técnicos com os movimentos sociais nos bairros, contribuindo para dar forma à reivindicação que surgia.

Para as mulheres dos bairros populares, a necessidade da creche era sentida de forma muito premente no cotidiano. Assim é que, ao mesmo tempo em que participavam de mobilizações que encaminhavam essa demanda ao Estado, passaram a organizar suas próprias creches ou ‘escolinhas’ comunitárias, aproveitando os espaços de paróquias, Sociedade Amigos de Bairro ou construindo pequenos barracões. Muitas dessas iniciativas encontram apoio na Secretaria de Bem-Estar Social, que havia modificado seus critérios para o estabelecimento de convênios, procurando subsidiar também as pequenas entidades em geral por comunidades da periferia, o que operou uma mudança significativa no perfil das creches conveniadas, até então predominantemente filantrópicas. (id. ib.)

Esse momento é extremamente importante para a elaboração do tipo de educação que se queria para as crianças, com a importante defesa de creches mantidas e administradas pelo Poder Público, “que deveriam contar com boas instalações, quadro de pessoal adequadamente remunerado, material pedagógico, alimentação balanceada etc. Ou seja, a demanda popular encaminhava-se na direção da proposta que já existia no próprio órgão oficial”. (id. ib.)

O movimento de mulheres teve grande destaque nessa luta pela ampliação das creches, pois desde a década de 1970 atuavam organizadamente apresentando sua demanda por creche, mesmo diante de um regime autoritário.

As formas de atendimento até então propostas não correspondiam às necessidades das mulheres, que na década de 1970 e com o lento processo de abertura política, iniciaram um movimento para que o Estado investisse na construção de equipamentos para atendimento de seus filhos pequenos. Em São Paulo, destacou-se a atuação do movimento feminista e da Igreja Católica, através das Comunidades Eclesiais de Base (SEBs), junto às comunidades pobres da periferia. (FRANCO, 2009, p. 21)

A organização dos movimentos sociais propiciou o lançamento do Movimento de Lutas por Creche em 1978. Para Franco (op. cit. 22), esse Movimento foi um marco na história das políticas para creche.

O Movimento Luta por Creche foi lançado em 1978. Tal movimento refletia o grau de mobilização e organização das classes populares e expandia-se nos grandes centros urbanos, exigindo do poder público modificação e reorganização das políticas sociais. Esse foi um marco na história e na política de creches no Brasil. Toda essa movimentação teve um papel fundamental, principalmente o desempenho dos movimentos sociais que passaram a ser reconhecidos e interferiram na Constituição de 1988, nos capítulos referentes ao direito à educação das crianças de 0 a 6 anos e do dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas como direito, reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

A força do movimento impulsionou, em 1979, a Prefeitura a definir a meta de construção de 500 creches e o compromisso de serem mantidas pelo poder público municipal. As primeiras creches são organizadas com a participação do movimento social, na definição de critérios para a contratação de seus funcionários. “Com o acirramento das disputas políticas que antecedem as eleições de 82, pouco a pouco, a Secretaria assume o controle da orientação técnica e a participação popular sofre um refluxo”. (ROSEMBERG; CAMPOS; HADDAD, 1991, p. 9) Esse movimento não acontece sem a movimentação das redes conveniadas que começam a se organizar e a reivindicar valor maior *per capita* para manutenção da creche. O *per capita* passa então a ser pago para 100% das crianças matriculadas (em vez de 70% anteriores) e sobe consideravelmente de valor. (op. cit. p. 10)

A década de 1980 marca um período de mudanças na sociedade, com a força de movimentos sociais e sindicatos rompendo uma bolha autoritária assentada no regime militar que se instalara por meio de um golpe em 1964, ao mesmo tempo em que vivia momentos de contração econômica em razão do peso da dívida externa e da manutenção da pobreza das maiorias, agora concentradas nas cidades. Gohn (2012, p. 63) caracteriza os anos de 1980 como uma década de graves problemas sociais:

A década de 1980 tende a entrar para a história do país como a década perdida, como muitos a caracterizam. De fato, perdemos nossos índices de crescimento, perdemos em produtividade agrícola e industrial, perdemos em competitividade tecnológica etc. Mas não foi só de perdas econômica que vivemos; perdemos também em qualidade de vida, com o aumento dos índices de criminalidade, poluição, doenças infantis e epidemias, com a estagnação do declínio da taxa de analfabetismo, com o aumento do número de desempregados, dos sem-terra e sem teto, de assassinatos de crianças, adolescentes, líderes rurais etc.

Nessa conjuntura de grandes perdas para a população e de alguns sinais de abertura política do regime, movimentos sociais e sindicatos ganham força para lutar por melhores condições de vida. Grupos de pressão e de intelectuais comprometidos se mobilizam por uma nova Constituição para o país. Portanto, considerando a ascensão de diferentes grupos sociais que se organizavam e reivindicavam direitos sociais, na década de 1980, também houve ganhos políticos. (op. cit. p. 64)

Entre avanços e retrocessos, o fato é que as forças sociais e de resistência política conseguiram aprovar a eleição de uma assembleia nacional constituinte. Considerando a luta, que não foi pequena, naquele momento a sociedade brasileira ainda respirava os ares das grandes manifestações e mobilizações, e a expectativa de ter reconhecidas, no texto legal, as suas lutas, era animadora.

1.4 Lutas sociais: Constituição de 1988 e LDB de 1996

As mobilizações das décadas de 1970 e 1980 abalaram o regime militar e iniciou-se um processo de transição para o retorno ao regime democrático. Em que pesem os vários problemas que muitos autores apontam nesse processo, na medida em que foi uma transição negociada e, nesse sentido, o antigo regime também impôs suas demandas, a Constituição de 1988 teve impressa, em seu texto, demandas que resultam das lutas da sociedade civil. Por isso, recebeu o nome de Constituição Cidadã.

O grande instrumento consagrador de tais mudanças foi a Constituição de 1988. Esta não foi uma outorga. Foi fruto de lutas e lobbies, de diferentes tendências e setores organizados da sociedade civil e política. A constituição e seus instrumentos sucedâneos (em nível estadual, municipal, leis complementares etc.) geraram e demarcaram novos espaços e novas formas de agir dos grupos organizados. A necessidade da substância na ação, do fundamento apropriado para lastrear o argumento jurídico, passou a ser uma necessidade constante. Por isso, nos movimentos sociais, as assessorias tiveram um destaque maior na tríade: liderança – base – assessoria. E como estas assessorias não repassaram os conhecimentos técnicos aos movimentos populares particularmente para suas bases ou lideranças, as assessorias tomaram a dianteira dos movimentos sociais. (GOHN, 2012, p. 106)

A Carta Magna de 1988 apresentou a possibilidade de a Educação Infantil integrar a Educação Básica. No Artigo 208, ela passa ser um dever do Estado, e sua garantia é especificada no inciso IV, de modo que:

‘o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade’ além da extensão do direito à educação a essa faixa etária, abre a possibilidade de considerá-la parte do conceito de educação ‘básica’. Com isto, incorpora-se este nível de ensino

ao ensino regular, o que exigirá regulamentação e normatização no âmbito da legislação educacional complementar. (OLIVEIRA, 2001, p. 27)

Com isso, modifica-se o conceito de creche, distanciando-se da concepção de instituições de assistência social, inserindo-se numa perspectiva educativa na qual o cuidar e o educar fazem parte de um mesmo processo. É preciso considerar que, posteriormente, houve mudanças na Constituição no que se refere à Educação Infantil (creche e pré-escola): a Emenda Constitucional nº. 55 de 2006 estabelece essa etapa de ensino até os 5 (cinco) anos de idade, e a Emenda Constitucional nº. 59 de 2008 define a obrigatoriedade do ensino a crianças de 4 a 17 anos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990 (Lei 8069/90), acompanha o texto da Constituição e trata, em seu Capítulo IV, do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer da criança e do adolescente. Em redação posterior dada pela Lei 13306 de 2016 que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil, no Artigo 54, inciso IV, estabelece que é dever do Estado assegurar “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade.” É assim que o ECA

substituiu a repressiva doutrina do Código de Menores de 1979, e instaurou novas referências políticas, jurídicas e sociais. Ao definir em seus primeiros artigos que “toda criança e todo adolescente têm direito à proteção integral, considerando-os como sujeito de direitos individuais e coletivos, cuja responsabilidade é da família, da sociedade e do Estado” (Brasil, 1990), o país banuiu a categoria “menor” do arcabouço conceitual e jurídico, introduzindo a moderna noção de adolescência e incorporando os preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989. (PEREZ; PASSONE, 2010, p. 666)

Seguindo na regulamentação das conquistas sociais atinentes às concepções de infância e criança e nas demandas de estruturação de sistemas ou redes de educação infantil a LDB de 1996 a estabelece como a primeira etapa da Educação Básica e em seu Artigo 89 define o prazo de três anos, a partir da aprovação da Lei, para que as creches fossem integradas aos respectivos sistemas de ensino.

A consolidação, no plano da Lei, da Educação Infantil como um direito e primeira etapa da educação básica sem dúvida representou um avanço, porém, é necessário considerar outro aspecto, que se refere ao financiamento. O direito à educação, para se concretizar, depende de financiamento, ou seja, dos investimentos que o Estado destinará para garantir essa política pública à população. Apesar de os recursos destinados à educação serem vinculados, conforme prevê o texto constitucional em seu artigo 212: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo,

da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988), na prática se demonstram insuficientes para proporcionar a universalização da educação básica em todos os níveis e para todos. Dessa forma, o tratamento dado para a Educação Infantil, apesar de integrar a LDB, ainda é incipiente e insuficiente para atendimento da demanda, e continua a contar com a “colaboração” de outros setores para manter algum atendimento.

Além disso, logo após a aprovação da Constituição Federal de 1988, que possibilitou a Educação Infantil fazer parte do sistema de ensino, o país passou por uma redefinição do papel do Estado, na década de 1990, que resultou na redução de investimentos nas áreas sociais. É nesse contexto adverso de redefinição do papel do Estado que o debate da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional acontece.

Convém, neste momento, discorrer sobre o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, dado que ocorreu em um momento de grandes mudanças que se iniciam logo após a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988.

A elaboração da LDB de 1996, assim como da Constituição de 1988, contou com a participação de diversos segmentos da sociedade civil organizados, setores estes que já vinham atuando organizadamente na Assembleia Constituinte, como avalia Gohn, (2012, 82):

Um destaque na área da educação escolar na década de 1980 foi relativo à elaboração de um projeto nacional de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Na realidade este projeto surgiu devido à exigência que a Constituição de 1988 colocou, e ele foi elaborado a partir das mesmas forças que haviam se organizado para a elaboração de propostas e ementas para a Constituição. Trata-se da formação de um Fórum Nacional de Educação no Brasil, fato inédito na história do país, pelo vulto e dimensão que tomou. Diferentes setores da sociedade civil e política se fizeram presentes construindo um projeto de educação para o país que englobava do berçário ao ensino superior.

Destaca-se que a construção do projeto da LDB, iniciada na década de 1980, foi iniciativa do Legislativo, diferentemente da tradição brasileira de reformas educacionais sempre originadas no Poder Executivo. Com relação a isso, Saviani (2016, p.68) lembra do processo de composição e da atuação do Fórum em Defesa da Escola Pública.

De início importa considerar que diferentemente da tradição brasileira em que as reformas educacionais resultam invariavelmente de iniciativa do Poder Executivo, neste caso a iniciativa se deu no âmbito do Legislativo e através de um projeto gestado no interior de uma comunidade educacional. Esta manteve-se mobilizada principalmente através do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB que reunia aproximadamente 30 entidades de âmbito nacional: ANDE, ANDES – SN, ANPAE, ANPAEd, CBCE, CEDs, CGT, CNTE, CNTEEC, CONAM, CONARCFE (depois

ANFOPE, CONSED, CONTAG, CRUB, CUT, FASUBRA, FBAPEF, FENAJ, FENASE, FENOE, (as duas, últimas, depois, se integraram à CNTE), OAB, SBF, SBPC, UBES, UNDIME e UNE, além das seguintes entidades convidadas: CNBB, INEP e AEC.

O Fórum surgiu das lutas sociais levadas a cabo no processo de redemocratização, “aglutinando coletivos socialmente organizados e não apenas indivíduos, pioneiros ou notáveis, como nos anos de 1930, ou intelectuais ilustres da universidade, como nos anos de 1950 (ainda que nos anos de 1950 tenhamos tido a participação de algumas entidades sindicais)”. (GOHN, 2012, p. 85)

Mas, se de um lado havia um setor organizado, tendo como foco a defesa da escola pública, de outro reorganizou-se também o setor das escolas particulares, a fim de abocanhar as verbas públicas, as escolas confessionais ou comunitárias formaram “grandes lobbies junto aos parlamentares federais, conseguindo inscrever em leis várias de suas reivindicações, particularmente no tocante à concessão de verbas públicas”. (GOHN, 2012, p. 82)

O fato é que a implementação da LDB ocorreu num momento de retrocesso para os movimentos e seus representantes progressistas. Os esforços para concretizar, no plano da Lei, diretrizes e bases que fundamentassem e viabilizassem a implementação do sistema de educação nacional, que pensasse a educação desde a educação infantil até o ensino superior e que representasse os setores populares, acabaram sendo solapados por um contexto adverso no qual os movimentos organizados da sociedade civil se encontravam em situação desfavorável.

A atual LDB foi implementada, pois, num contexto de dificuldades para os setores populares e seus representantes progressistas, sendo-lhes a correlação de forças claramente desfavoráveis. Verificou-se, com efeito, um refluxo no ascendente processo de organização e nas grandes mobilizações que caracterizaram o campo educacional nos anos de 1980. Como enfrentar essa situação? (SAVIANI, 2016, p. 302)

No Brasil, o atendimento a crianças pobres surge no entrelaçamento entre caridade e filantropia, esta última prevalece com um modelo baseado no assistencialismo e subsidiada com recursos públicos. A partir do século XIX a infância começa a ganhar relevância e torna-se política pública, pois passa a centrar-se na ação do Estado; no entanto, o modelo ainda permanece assistencialista e compensatório, voltado para as crianças das camadas pobres da população e, muitas vezes, sob influência dos organismos internacionais como Unicef e Unesco.

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma mudança significativa em relação à política para a infância, com o reconhecimento da Educação Infantil como um direito da criança, abrindo caminho para ser considerada, na LDB 1996, a primeira etapa da educação

básica, no qual o cuidar e o educar fazem parte de um mesmo processo. A consolidação do direito à Educação Infantil, fruto das lutas sociais, foi um passo importante no reconhecimento dos direitos das crianças e de que essa fase requer proteção, cuidados e educação, mas há tensões e contradições que influenciam na materialização desse direito, por isso a importância da superação do modelo assistencialista e direcionado às crianças de famílias mais pobres, para uma educação pública, estatal, de qualidade e universal.

No próximo capítulo abordaremos a reforma do Estado que ocorreu na década de 1990 e a política de financiamento da educação, em particular da Educação Infantil. A reforma teve como foco o direcionamento das ações do Estado para funções de regulação e gerenciamento, tendo como modelo a empresa e deixando para o setor privado, com subvenção pública, a execução de serviços como saúde, educação, saúde etc., além de estimular a privatização das empresas estatais.

CAPÍTULO II

2. REFORMA DO ESTADO: A INTRODUÇÃO DO MODELO DA EMPRESA NO SERVIÇO PÚBLICO

Entre avanços e retrocessos, a Educação Infantil foi considerada a primeira etapa da Educação Básica. No entanto, logo após a aprovação da Constituição de 1988 seguiu-se uma reação conservadora que em boa medida impactaria, especialmente, as conquistas em termos de políticas sociais, notadamente a educação, tanto por refrear o movimento de regulamentação infraconstitucional que lhes daria plena vigência quanto por abrir um processo de mudanças por emendas constitucionais. Tratava-se da resposta neoliberal à incipiente conquista de direitos, que levou às propostas de reforma do Estado da década de 1990, como mecanismo de ajustamento ao novo modelo de organização econômica. Tal modelo, por sua vez, ressentia-se da crise capitalista que terminou por provocar o fenômeno da *estagflação* e que cedo se difundiu no mundo todo após ter encontrado abrigo nas reformas econômicas e trabalhistas no Reino Unido, com a Era Thatcher (1979-1990), e nos Estados Unidos, com os dois mandatos de Ronald Reagan (1981-1989), ambas precedidas em mais de dez anos pelas reformas empreendidas no Chile do ditador Augusto Pinochet. O fato é que

O fenômeno da estagflação provocou de imediato, em todas as potências capitalistas, uma acentuada queda na acumulação do capital das empresas, com a consequente redução nos níveis de riqueza pessoal do estrato mais rico das populações. Tal fato serviu de incitação à busca de um novo modelo de organização geral da atividade econômica. As ideias originalmente expostas por Friedrich Hayek, logo após a Segunda Guerra Mundial, ressurgiram na Universidade de Chicago, em tono de Milton Friedman, cunhando-se, para caracterizá-las a denominação de neoliberalismo. Tais ideias foram em seguida organizadas por John Williamson no chamado Consenso de Washington, e difundiram-se mundo afora, no contexto do que se passou a denominar globalização. A nova ideologia passou a contar, desde logo, com o apoio político dos Estados Unidos, sob a presidência de Ronald Reagan, e do Reino Unido, sob a batuta da primeira-ministra Margaret Thatcher. (COMPARATO, 2014, p. 256)

Para estruturar tal política, foi preciso difundir uma série de recomendações políticas e econômicas que se incorporaram aos discursos e práticas das autoridades políticas e econômicas dos Estados nacionais, da mídia e de instituições comprometidas com tais políticas para criar um consenso de que era não só preciso, como também urgente, propor medidas para ‘salvar’ o sistema capitalista e evitar o colapso econômico global. A saída para tal situação estava na reforma dos aparatos estatais, mas especificamente, na busca de consolidar o Estado mínimo, deixando o caminho livre para o mercado, aquele que, em tese e segundo a defesa dos próceres

do pensamento neoliberal, pode oferecer as condições necessárias para a ação livre dos homens, de acordo com as suas capacidades e esforços. (DARDOT; LAVAL, 2016). Comparato (2014, p. 256) apresenta as principais recomendações da doutrina neoliberal

Redução acentuada dos poderes do Estado na regulação da vida econômica e também dos direitos sociais, a fim de assegurar, segundo se garantia, maior eficiência na atividade empresarial.

Privatizações em massa de empresas, mesmo nos setores de infraestrutura (energia, transportes e comunicações), bem como nos setores de serviços públicos.

Generalizada abolição dos regulamentos administrativos em matéria econômica, mesmo nos setores em que tradicionalmente tais regulamentos sempre existiram, como crédito, câmbio, seguros, mercado de capitais, circulação internacional de capitais e comércio exterior.

Mudanças na política financeira estatal, com a eliminação dos déficits públicos, a redução da carga tributária (substituída em grande parte pela emissão de empréstimos públicos) e supressão de subsídios estatais a certas atividades econômicas.

Para além dessas reivindicações por um Estado mínimo – na verdade, mínimo para os direitos sociais, e máximo na atenção ao sistema de acumulação -, outro ponto contestado pelos neoliberais é a democracia, considerada um entrave para as liberdades individuais e para o mercado, este visto como o único setor verdadeiramente capaz de garantir as liberdades individuais. A ideia-chave da doutrina neoliberal é que não há liberdade para os indivíduos devido às pressões que o Estado sofre das maiorias.

Todas as correntes da teoria neoliberal criticam a democracia. Para Hayek (1984), há uma tensão entre a liberdade individual e a democracia. Conforme o autor, a maximização da liberdade está em proteger o sistema de mercado como necessário e suficiente para a existência da liberdade. Assim, o mercado deve ser protegido contra o Estado e a tirania das maiorias. E adverte que o Estado é influenciado, ou vulnerável às influências das massas. E, assim, o cidadão, por meio do voto, pode decidir sobre bens que não são seus, adquirindo inclusive forma de distribuição de renda. Para Hayek (1984), a democracia faz um verdadeiro saque à propriedade, e deve ser contida, com o esvaziamento das instituições públicas, permeáveis à correlação de forças. (PERONI, 2003, apud PERONI, 2013, p.242)

Sendo assim, “as políticas sociais são consideradas um verdadeiro saque à propriedade privada, pois além de distribuírem renda, atrapalham o livre andamento do mercado, na medida em que os impostos oneram a produção.” (PERONI, 2009, p. 764) Para corrigir essas distorções é necessário viabilizar as reformas do Estado.

Além do aspecto econômico, não se pode deixar de considerar o aspecto ideológico da questão, que está relacionado com o medo da influência dos regimes que adotavam a planificação da economia, após a Revolução Russa de 1917 e os impactos mundiais da queda das bolsas em 1929, que pareciam indicar o fim do liberalismo clássico e a emergência de governos de planejamento econômico centralizado que implicavam o Estado no

encaminhamento das demandas sociais. O retorno ao liberalismo como forma de pensar e organizar a economia, agora em sua expressão fundamentalista, o neoliberalismo, volta a ganhar importância estratégica para o sistema de acumulação com queda dos regimes socialistas do Leste Europeu. (FREITAS, 2018, p. 21)

Um consenso foi sendo construído entre as agências multilaterais, o empresariado, setores da burocracia estatal e parcelas de pesquisadores de que não se tratava de crise do capital, mas de período de transformação do capitalismo no qual o modelo fordista de produção, expressão do capitalismo no século XX, em parte responsável pela organização do Estado do Bem-Estar do pós-guerra esgotara-se. Iniciava-se, então, um processo de reorganização da produção que foi chamado por alguns autores de acumulação flexível, baseada em novas formas de organização do trabalho, flexibilidade organizacional, produção voltada para segmentação e intensa disseminação de tecnologias de base microeletrônica e informacional, modelo que exigia novos modos, conteúdos e objetivos de formação profissional. Para muitos autores essas mudanças não estariam somente no âmbito dos processos produtivos, mas também na regulação social e no metabolismo social do capitalismo. (CARVALHO, 2007, p. 42-44)

A adoção desse modelo econômico – que para Dardot e Laval (2016) também constitui um modelo cultural – acarretou o aumento da concentração de renda em escala global e o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e da exclusão social. Na década de 1980, parcelas cada vez maiores da população passaram a serem excluídas. Para Comparato (2014), os efeitos maléficos do neoliberalismo já eram sentidos no mundo todo, no entanto, no caso brasileiro, o receituário neoliberal continuou sendo implementado, mesmo tendo como consequências tais males sociais.

Duas teorias colaboram para a reconfiguração do Estado: o neoliberalismo e a terceira via, ambas se aproximando do diagnóstico de que o Estado é o responsável pela crise; no entanto, diferenciando-se nos caminhos de sua superação: o neoliberalismo defende o Estado mínimo e a privatização e a terceira via, a reforma do Estado e a parceria com o terceiro setor. Como ambas as teorias consideram o Estado responsável pela crise, logo, ele não deve mais sequer se responsabilizar pela execução das políticas sociais: na perspectiva neoliberal a saída é a liberdade absoluta e a desregulamentação ampla dos mercados organizados e comandados pela iniciativa privada; no caso da terceira via, a saída é a transferência para a sociedade civil sem fins lucrativos. (PERONI, 2009)

Esse novo modelo econômico, que se alastrou pelo mundo capitalista, atingiu fortemente a economia brasileira, tendo sido acolhido pelo Estado brasileiro logo após a

promulgação da Constituição de 1988. Frigotto (1995, p. 85) faz uma crítica ácida a esse período que propiciou o fortalecimento das elites conservadoras, bem como de seus interesses:

No processo de transição inconclusa – década de 15 anos, como se refere ironicamente Francisco de Oliveira – ao contrário de um salto qualitativo na perspectiva das teses da democratização e equalização efetivas apontadas na Constituição de 88, fomos surpreendidos pela onda neoliberal que avassala, sobretudo, a América Latina. A reforma constitucional em curso, na realidade, é a promulgação de uma “nova-velha” Constituição. A lei de Diretrizes e Bases da Educação, após cinco anos de intenso debate e negociação, volta ao ponto inicial com uma proposta feita pelo alto, na base de retalhos, que acobertam os velhos interesses e vícios das elites conservadoras.

É nesse contexto que ocorrem as reformas no Estado brasileiro iniciadas no governo Collor de Mello (1990-1992) e mantidas por seu sucessor Itamar Franco, que toma posse em 1992, após o impeachment. Mas é nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) que a reforma do Estado adquire a sua forma mais acabada. Em 1996, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) promove um seminário para anunciar o projeto da reforma. Estiveram presentes nesse evento o presidente da república, representantes do governo e de organismos internacionais e intelectuais de várias partes do mundo que refletiam sobre o tema. O seminário destaca-se pela aderência aos dogmas de Hayek e Friedman, autores que embasaram o neoliberalismo como modelo econômico. A reforma do Estado já se encontrava em processo, bastando lembrar que em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado já havia sido publicado. Em seu discurso de abertura do seminário FHC apresenta as linhas orientadoras da reforma, a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, competente e adaptado às novas condições do capitalismo.

A reforma do Estado realizada com FHC já se encontrava formulada antes mesmo da assunção do presidente: pode-se notar isso em seu discurso, citado na introdução, e nos escritos de Luiz Carlos Bresser Pereira (uma curiosidade: sua principal reflexão sobre a referida reforma foi publicada primeiro em inglês, nos Estados Unidos, e, em seguida, em português, no Brasil). A principal característica de tal reforma [...] é a contradição produzida para o governo: possibilita um enxuto e forte Estado no plano nacional e a simultânea submissão ao capital internacional, dada a matriz que orienta o governo brasileiro; por outro lado, com aparência de descentralização em um regime democrático, produz um movimento de transferência de responsabilidades públicas na área social do Estado para a sociedade civil, numa visível redução dos direitos sociais do cidadão. Em acréscimo, com esse movimento, abre espaço para a mercantilização dos direitos sociais subjetivos, tornando nosso cidadão necessariamente consumidor, isto é, para possuir os mesmos direitos anteriores, agora ele precisa comprá-lo. (SILVA JÚNIOR, 2002, p.128)

Recorrendo ao Plano, encontramos, na primeira linha, o motivo da crise brasileira da última década: o Estado. É a partir dessa informação inicial que se desenrola o documento: o Estado é responsabilizado pela crise, devido ao desvio de suas funções básicas e, como

consequência, trouxe, o sucateamento dos serviços públicos, crise fiscal e inflação. Cabia, agora, canalizar para o setor produtivo a correção das desigualdades sociais e regionais, reorganizando o Estado para uma ação exclusivamente regulatória, para se adequar a economia ao livre mercado. O presidente considerava que no passado foi um “avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados [...]” (BRASIL, 1995, p. 10)

A proposta, então, é avançar numa administração pública chamada de ‘gerencial’. Importante destacar que essa mudança, segundo seus propositores e adeptos, fora feita para beneficiar o cidadão, que se torna um cliente privilegiado quando usa os serviços públicos mantidos pelo Estado. A noção de cliente aponta para uma transformação que não é pequena, pois o exercício da cidadania pressupõe direitos garantidos pelo Estado, enquanto o cliente está numa relação com o mercado na qual a posse de uma mercadoria se dá mediante pagamento e na lógica de mercado, sob os princípios, portanto, das ‘leis’ da oferta e da procura, da livre concorrência etc.. Logo, o que temos na reforma do Estado é a relação não entre cidadão e Estado, e sim, em última instância, entre cliente/consumidor e empresa/fornecedor, relação esta que faz desaparecer o conceito de direitos sociais e coloca em relevo o conceito de direitos individuais, ou seja, o direito do cliente/consumidor.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltadas para o controle dos resultados e descentralização para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p. 10)

Todas essas mudanças na administração pública envolveram propostas de emenda constitucional que, segundo o presidente, serviriam para “garantir conquistas da Constituição de 1988.” A finalização da apresentação traz como desafio a necessidade de implementar na íntegra a reforma do Estado.

O desafio de implementar integralmente essa reforma, contudo, é imenso e exigirá a dedicação e o entusiasmo de todos, é nosso dever dar uma resposta urgente, e eficaz à população, que, ao me eleger Presidente da República, acreditou na capacidade deste Governo de mudar criando um modelo de justiça social, em que o direito a uma vida com dignidade lhe seja garantido. (BRASIL, 1995, p. 12)

Dentro desse quadro que coloca o Estado como o grande responsável da crise capitalista é preciso, então, redefini-lo, remodelá-lo, reorganizá-lo. Assim, são definidas as prioridades, em caráter de urgência, para se evitar o pior.

Nesse sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 16)

Interessante notar que, passadas mais de duas décadas da reforma do Estado, os discursos permanecem os mesmos: em defesa das mudanças e em favor do mercado; o Estado continua sendo o maior entrave ao crescimento do país; é preciso, “com urgência” e de modo “inadiável”, mudar as leis trabalhistas e de proteção social que tornam o trabalhador muito caro - “ou se tem emprego ou se tem direitos”; é preciso enxugar a máquina estatal, privatizando, e lutar pela reforma fiscal, a exemplo da reforma da previdência, ou então o Brasil entra em colapso. Todas essas medidas são debatidas não com quem realmente será atingido por elas, mas justamente por aqueles que sempre se beneficiaram e continuarão a se beneficiar com elas. Quando se fala que todos devem colaborar, a palavra ‘todos’ refere-se à classe trabalhadora que, no entanto, se vê cada vez mais precarizada nos ‘novos’ mercados desregulamentado e fragilizada nas ‘novas’ relações de trabalho modernizadas.

Para colocar em prática essas cinco prioridades inadiáveis serão necessárias outras medidas de viabilização das reformas, entre elas a “transferência para o setor privado de atividades que podem ser controladas pelo mercado”, leia-se, privatização, além de promover a descentralização.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção e de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiência que daí resultam, entretanto, deixam claro que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Nesse plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto e, que entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não- estatal da execução de serviços que não envolvam o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de “publicização”. (BRASIL, 1995, p. 17)

Resumindo o exposto, no trecho acima, percebe-se que ele expressa claramente a intenção de privatizar as empresas públicas, processo chamado de descentralização que, na

realidade, implica a desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais, transferindo-as para o setor privado. Acrescenta-se a isso a transferência de recursos públicos para esse setor, na medida em que vai assumindo funções consideradas não exclusivas do Estado - educação, saúde, cultura e pesquisa etc.-, num processo que denominaram publicização.

Robertson, (2012, p. 291) observa que o neoliberalismo requer um trabalho contínuo com atores socialmente situados, cujo papel é de “corretores de mitos, mediadores de projetos e criadores de novos espaços de neoliberalismo.” Os corretores do projeto de privatização do Banco Mundial concentram-se em uma pequena rede de empresários e especialistas da educação localizados nas organizações internacionais, nas empresas internacionais de consultoria em gestão e em investimento, além de personagens do setor de universidades que, junto com o Banco Mundial, iniciaram uma linha de pesquisa sobre formas privadas e alternativas para o fornecimento de educação, como forma de driblar as resistências da agenda de privatização. Fruto desse projeto são as parcerias público-privadas que, ao fim e ao cabo, constituem estratégias de privatização em que a educação é financiada pelo Estado e fornecida e gerida diretamente pelo setor privado. Esse trabalho de corretagem, feito por esse setor, evidencia que o “neoliberalismo não é apenas vivido, mas é um projeto construído por uma rede de atores localizados em meio ao BM e para além dele”. (ROBERTSON, 2012, p. 291)

Com isso, o Estado deixa de ser executor de políticas públicas e passa a exercer a função de promotor das mesmas, ao mesmo tempo em que exerce também a função de controle.

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Deste modo o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano, para a democracia, na medida em que promovem cidadãos, e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (BRASIL, 1995, p. 18)

Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 763), ao discutirem as diferentes concepções de democracia dos neoliberais e da terceira via, esclarecem que para os neoliberais a democracia

atrapalha o livre mercado, enquanto para os defensores da terceira via a democracia deve ser fortalecida. E de que forma?

Giddens (2001, apud PERONI, 2009, p. 763) fala em democratizar a democracia, mas o problema é que esta é entendida como a sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado, enquanto participação significa responsabilização na execução de tarefas. Assim, verifica-se uma separação entre o econômico e o político, o esvaziamento da democracia como luta por direitos e das políticas sociais como a materialização dos direitos sociais.

Nota-se que a participação da sociedade presente na reforma do Estado concentra-se na execução de políticas sociais, enquanto a responsabilização pelo financiamento fica para o Estado, visto que este é o promotor desses serviços e, portanto, cabe a ele subsidiá-los.

Freitas (2018, p. 45 – grifos no original), discutindo a reforma empresarial na educação, dentro do contexto do neoliberalismo, considera útil explicitar “as *categorias mobilizadas na dinâmica de sua legitimação* (econômicas e culturais e que constroem o caminho da inserção da educação no livre mercado.” A categoria que o autor considera central é a privatização.

Nascido, como vimos, no âmbito do liberalismo econômico, pensamos que a sua categoria central esteja representada pela privatização. Tal categoria está no centro da concepção de reforma pois ela remete à própria forma de organização da atividade privada: a empresa, modelo de gestão que a “nova direita” assume, supondo sua operação em um livre mercado. (FREITAS, 2018, p. 46)

O documento que trata da reforma do Estado refere-se à privatização das empresas públicas como publicização, quando se trata, de fato, da transferência para o setor privado, ou setor público não-estatal, regulamentação que atingiu principalmente serviços sociais como educação e saúde, que passaram a ser enquadrados na categoria de serviços não exclusivos de Estado.

Outra distinção importante é a relacionada às formas de propriedade. Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: A PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. (BRASIL, 1995, p. 54 – destaques do original)

O documento considera ainda que para o setor não exclusivo do Estado a melhor propriedade é o público não estatal, esclarecendo que:

Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço

por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. (BRASIL, 1995, p. 55)

Essa distinção entre publicização e privatização, conforme formulada nos documentos da reforma do Estado, é analisada por Freitas (2018, p. 50) nos seguintes termos:

A distinção entre “privatização” e “publicização” aparece na proposta de reforma do Estado feita por Bresser-Pereira (Brasil, 1995) no governo de Fernando Henrique Cardoso. Como na “publicização” a escola é “concedida à gestão privada” (usualmente a organizações sociais sem fins lucrativos) mas continua sendo do Estado, não ocorrendo sua alienação física a terceiros, ou seja, sem que haja venda do patrimônio, então não haveria, também, segundo eles, privatização. Argumentam ainda, que a concessão à iniciativa privada se faz em um ambiente de “regulação” feita pelo Estado que disciplina as atividades das organizações sem fins lucrativos prestadoras de serviço.

A questão é que não existe “meia privatização”. Não existe “quase” mercado. Uma vez iniciado o processo, coloca-se a escola a caminho da privatização plena da educação, ou seja, sua inserção no livre mercado, como uma organização empresarial, sem contar que a transferência para as organizações sociais (ONGs) insere de imediato as escolas em formas de controle político e ideológico ditadas pelas mantenedoras privadas (ou confessionais) dessas cadeias, retirando as escolas do âmbito do controle público.

Percebe-se, então, que a publicização é na realidade a privatização, sendo o termo utilizado para mascarar a retirada do Estado das áreas sociais, com o agravante de repassar verbas públicas para essas instituições. O autor também considera que na ‘publicização’ almeja-se criar o público não estatal que seria uma forma híbrida entre o ‘privado puro’ e o ‘público estatal’ [...]” (id. ib.)

Mas o que seriam as organizações sociais segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado?

Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtém autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária.

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc. (BRASIL, 1995, p. 74)

Se a regra é a lógica gerencial da empresa no Estado, nada mais coerente do que considerar o cidadão como cliente, a forma híbrida do público não estatal estendendo-se para o indivíduo caracterizado como ‘cidadão-cliente’.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. (BRASIL, 1995, p.23)

O ideal é que o cidadão-cliente atue individualmente na compra de serviços, responsabilizando-se, também individualmente, como garantidor de suas próprias necessidades, sejam elas educacionais ou médicas, de modo que deve se preparar financeiramente para garantir a sua subsistência. Os reformadores do Estado-previdência querem “mais iniciativa e capacidades empreendedoras pessoais: vale educação, contas de poupança dos empregados para a velhice e para a assistência médica, sendo o bem-estar de cada um conduzido como uma consultoria de negócios”. (SENNETT, 2006, p. 48)

Para pôr em prática a reforma também foram necessárias mudanças na legislação, por isso a Constituição de 1988, frequentemente, é citada como herdeira do modelo burocrático tradicional, considerado um entrave à modernização do Estado brasileiro, logo, deve ser modificada, bem como as demais legislações que dela derivam.

O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema de Direito administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se, deste modo, o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados. (BRASIL, 1995, p. 34)

Nota-se que a ação do Estado é considerada um monopólio que concorre de maneira desigual e desleal com o mercado, por isso é preciso quebrá-lo, tendo em vista que o Estado também deve se submeter às regras do mercado.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em Termos de propriedade dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis – o que não é mais o caso do Brasil – ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo nesse caso, entretanto, a gestão privada tenderá ser a mais adequada, desde que acompanhado por um seguro sistema de regulação. (BRASIL, 1995, p 55)

Como a regulação se dá pela concorrência, é preciso quebrar o monopólio do Estado, e como peça fundamental dessa concorrência e submetida às mesmas regras, deve também atrair mais investimentos.

Os Estados tornaram-se elementos-chave dessa concorrência exacerbada, procurando atrair uma parte maior dos investimentos estrangeiros pela criação de condições fiscais e sociais mais favoráveis à valorização do capital. Assim contribuíram amplamente para a criação de uma ordem que os submete a novas restrições que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, “reduzir direitos adquiridos” considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam à lógica assistencial privada. Ao mesmo tempo, atores e objetos da concorrência mundial, construtores e colaboradores do capital financeiro, os Estados são cada vez mais submetidos à lei férrea de uma dinâmica da globalização que lhes escapa largamente. Os dirigentes dos governos e dos organismos internacionais (financeiros e comerciais) podem sustentar, assim, que a globalização é um fatum que ao mesmo tempo trabalha continuamente para a criação dessa pretensa “fatalidade”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 199)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado já explicita os eixos centrais para as reformas: descentralização, controle, privatização e desregulamentação. Para tanto, foi necessário formular o arcabouço jurídico que viabilizou tal reforma em todas as áreas, inclusive nas sociais. “A nova ordem institucional se exime de responsabilidade, tentando apresentar sua própria indiferença como liberdade para os indivíduos ou grupos da periferia; o vício da política derivada do novo capitalismo é a indiferença.” (SENNETT, 2006, p. 150)

A reforma propiciou as condições que asseguraram as bases das mudanças na orientação das funções do Estado considerado como aquele que interfere no mercado, causa distorções, é lento, ineficiente e responsável pela deteriorização dos serviços públicos, essas ideias foram difundidas e pavimentaram o caminho para um Estado com ação reguladora, gerencial, direcionado para a economia de mercado, adequando-se à política neoliberal. “O papel do Estado na regulação se revela a partir de sua manifestação estrutural e funcional, como forma necessária da reprodução do capital, com sua relação correspondente com as formas mercadoria e jurídica”. (MASCARO, 2013, p. 115) Passamos, a seguir, a analisar como ocorreu a reforma na área da Educação, olhando mais de perto as suas consequências na Educação Infantil.

2.1 Reforma educacional

A partir da década de 1980 difundem-se as ideias de desfazer as políticas protecionistas do Estado em benefício de uma movimentação financeira mais livre conduzida pelas ‘leis’ do mercado e da competição e de um papel mais ativo do setor privado em áreas como educação. Essas políticas eram apresentadas como interesse de social, dado que constituíam um meio efetivo de diminuir a pobreza, estancar a desaceleração do crescimento econômico e forjar economias baseadas no conhecimento. Os organismos internacionais atuaram para viabilizar tais propostas no documento que ficou conhecido como Consenso de Washington, um conjunto de recomendações de política econômica e de gestão pública a serem seguidas pelos Estados nacionais. Apesar de suas consequências devastadoras, não foram impeditivas para que, sob

nova aparência, o neoliberalismo avançasse, por meio de reformas nas quais o setor privado tivesse campo para expandir sua atuação e o Estado atuasse menos como provedor e mais como facilitador. Atuante na redefinição do papel do Estado e no protagonismo de um robusto setor privado, ambos caminhos considerados determinantes para o desenvolvimento econômico e, portanto, contributivos para amenização da pobreza, o Banco Mundial considerou a educação como um setor de oportunidades para o setor privado. Dessa forma, introduziu a ideia de parcerias, particularmente, as parcerias público-privadas (PPPs), já previstas em documentos do Banco e que são úteis ao plano mais geral de privatização da educação. Além disso, as PPPs não apenas uniram diferentes setores interessados e tipos de habilidades como também ajudaram “na corretagem [*broker in*] em vez de mitigação ou mediação da privatização na e da educação.” (ROBERTSON, 2012) As parcerias tornaram-se centrais para a política de privatização no Brasil; na educação foi regulamentada por um arcabouço jurídico que propiciou sua legitimação e utilização por meio de termos de contratos utilizados para celebração de parcerias, sejam sem fins lucrativos sejam com fins lucrativos, entre Estado e setor privado.

A política para a educação do Banco Mundial difunde a ideia de que é possível combater a pobreza e, ao mesmo tempo, impulsionar o desenvolvimento por meio da educação. Constata a pobreza, mas para atacá-la a conta-gotas e de forma focalizada, sua política, adotada pelos governos brasileiros, põe foco na mitigação de bolsões de pobreza, administrando conflitos provenientes dessa mesma pobreza que diz combater. A concepção de educação como indústria e voltada para o mercado e, portanto, centrada no controle e na competição, e na qual se tem como orientação custo, benefício e resultados remete à visão de que educação é mercadoria como outra qualquer a ser transacionada em mercado aberto. Dado esse estatuto, todo valor empregado em educação pelos indivíduos deve ser considerado investimento pessoal que reverterá em desenvolvimento individual, e dessa maneira incidirá na melhora da própria condição de vida (salário, moradia etc.), dado o fato de que atuará em favor do desenvolvimento da produção. Não considera, no combate à pobreza, outros fatores econômicos e sociais, reduzindo o problema a uma questão educacional, por isso, não é de se estranhar que se faça silêncio em relação ao financiamento público - os documentos não mencionam esse tema. Por outro lado, propõe a transferências de responsabilidade pelos custos à comunidade e aos pais, não sendo a educação pública considerada um direito. (SILVA, 1999, p. 120)

A reforma do aparelho do Estado atinge todas as áreas. No que se refere à educação, as reformas educacionais no Brasil, bem como na América Latina, foram reformas consentidas,

seguindo as orientações das agências multilaterais de regulação, como refere Silva Júnior (2002, p. 76)

Defendemos, assim, que as reformas educacionais na América Latina, particularmente no Brasil, são uma intervenção consentida realizada pelas autoridades educacionais nos moldes das agências multilaterais, no contexto da universalização do capitalismo, direcionadas por uma razão instrumental e pela busca de consenso social geral, que se constitui no epicentro de um processo de mercantilização da esfera pública, em geral, e da esfera educacional em particular – locus privilegiado, para o Estado, de formação do ser social, portanto, de construção de um novo pacto social [...]

Silva (1999, p.13) também entende que houve uma intervenção sistemática, direta e consentida do Banco Mundial na redefinição das políticas educativas e que as elites dirigentes nacionais, demonstrando seu conservadorismo e sua ausência de espírito público, e em conluio com as instituições financeiras, instituíram uma configuração jurídico-legal que favoreceu a redução de investimentos públicos para serviços essenciais e restringiu direitos sociais. A autora considera que não há nenhum mecanismo de controle que a sociedade civil possa utilizar em relação aos recursos tomados de empréstimo às agências para financiamento de setores da educação, nem mesmo decidir sobre a aplicação dos recursos, dado que o acesso aos documentos elaborados entre gestores dos organismos internacionais e representantes do governo é restrito. A destinação dos recursos considera a produtividade e os setores que dão lucro, e define que o não cumprimento das estratégias acarreta suspensão unilateral e punições aplicadas pelo Banco.

Fica claro que o papel do Banco Mundial, no contexto do capitalismo internacional, é de agência de regulação e empréstimos, não uma instituição social que oferece doações. O Banco não se limita a fazer empréstimos, ele toma a iniciativa de estimulá-los. Esses empréstimos são avalizados pelos países e as negociações com o Banco são estabelecidas com o aval do Fundo Monetário Internacional (FMI). (TORRES, 2002, p. 123-124)

A centralidade adquirida pela educação no discurso do Banco Mundial nos anos 1990 é recente. Na década de 1960, um vice-presidente do Banco, Robert Gardner afirmou: “nós não podemos emprestar para educação e saúde. Nós somos um banco!” Essa situação começou a mudar mais acentuadamente na gestão de Robert McNamara, presidente do Banco entre 1968-1981: a questão da pobreza torna-se recorrente, pois podia gerar descontentamento e um clima desfavorável aos negócios. (LEHER, 1999, p. 25-26) A educação tornou-se componente importante no discurso sobre a eliminação da pobreza e sua concepção assentou-se na Teoria do Capital Humano. Mas a centralidade da educação não alterou a finalidade da instituição, como anunciou MacNamara (cf. SILVA, 1999, p. 147): “O Banco continua a ser uma agência de desenvolvimento econômico e não uma agência internacional de redistribuição de renda.”

A influência do Banco Mundial está presente no MARE, na sua política de descentralização e de distanciamento do Estado, não só dos processos produtivos, mas também das áreas de atenção social, para assumir função estritamente regulatória. Os organismos internacionais formularam políticas educacionais que foram implementadas em todos os níveis da educação pública brasileira e introduziram novas concepções no campo educacional. Considerando, por exemplo, a perspectiva do Banco Mundial em relação à educação como uma prestação de serviço e não como um direito, Silva, Azzi e Bock (2007, p. 17) asseveram:

A educação é encarada pelo Banco como prestação (pública ou privada) de um serviço, e não como um direito de todos à transmissão e troca de saberes, culturas e valores. Nessa perspectiva, a educação deve ser avaliada com base no desempenho dos professores em fornecer o mais eficiente serviço aos seus “clientes”, os pais. O fortalecimento dos clientes, que deverão avaliar a escola pela utilidade mercadológica do produto que o aluno demonstrar ter adquirido, é apresento pelo Banco como um dos pilares para a melhoria da educação, seja pública, seja privada.

Essa perspectiva de educação como serviço, e não como direito, gera permanente tensão nos diferentes níveis e modalidades de ensino, em particular na Educação Infantil, recém-incorporada à Educação Básica como sua primeira etapa. As recomendações das agências nesse setor também alcançaram a questão dos investimentos, formulando estratégias de gestão e políticas que impactaram fortemente a educação pública.

A desresponsabilização do Estado é viabilizada por mecanismos de descentralização e autonomia.

A descentralização e a autonomia constituem em mecanismos de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços. Por fim a privatização fecha o circuito do ajuste. O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial é a privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte, etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 106)

Documentos da década de 1990 do Banco Mundial direcionam suas recomendações a políticas setoriais, alcançando os diferentes níveis e modalidades de ensino. Os conceitos analíticos de necessidades básicas de aprendizagem e pobreza são reconceituados de acordo aos interesses político-ideológicos e resultados prescritos a priori. O combate à pobreza concentra-se em uma pequena parcela da população e por meio de programas focalizados e com uma lógica assistencialista. As necessidades básicas de aprendizagem focam metodologias de ensino: mais do que como transmiti-lo, com o propósito de que aqueles que têm acesso à escola pública adquiram conhecimentos, competências, domínio de linguagens, habilidades e

destrezas essenciais para o alívio da pobreza e produzam mais rendimentos econômicos. O desenvolvimento foi associado ao mercado e as transformações são advindas das invenções tecnológicas e das incertezas econômicas, portanto, é preciso reorientar as políticas considerando o mercado. Concebendo a educação como uma indústria e focando no ensino primário, o Banco entende qualidade como uma relação custo/benefício e investimento/resultados, induzindo a transferência dos serviços educacionais para o setor privado. (SILVA, 1999, p.110-112)

Documentos do Banco Mundial para a infância seguem essa mesma lógica, com objetivo de promover uma política voltada à formação do capital humano do futuro e assegurar oportunidade igual para os mais desfavorecidos, a fim de romper o ciclo da pobreza.

2.2 A política do Banco Mundial para a Infância

Documentos da década de 1990 e início dos anos 2000, que tratam das políticas educacionais para a infância formuladas pelo Banco, evidenciam que a base teórica das políticas recomendadas para a Educação Infantil é a mesma indicada para os demais níveis de ensino: a teoria do capital humano, originalmente teorizada T. Schultz economista e professor na Universidade de Chicago. Marquez (2006, p. 154) comenta essa influência nos seguintes termos,

Apesar da importância concedida à educação elementar, o Banco referencia no seu quarto documento *Prioridades y estrategias para la educacion: estudio sectorial del Banco Mundial* (1995), a relevância da adoção de programas integrados dirigidos à infância, tendo como base de sustentação teórica das políticas de educação infantil a mesma dos demais níveis de ensino: a teoria do capital humano, que busca a reprodução e a acumulação do capital, em contraposição ao desenvolvimento humano e social da primeira infância.

As justificativas estão baseadas em pesquisas ligadas à neurociência que dão ênfase aos aspectos cognitivos. Nesse sentido, investir nessa faixa etária propicia economia no futuro e ganhos na produção, bem como impulsiona o desenvolvimento.

A *justificativa científica* parte de pesquisas médicas realizadas nos Estados Unidos, baseadas nas neurociências, que demonstram que “o período mais rápido de desenvolvimento do cérebro ocorre nos primeiros anos de vida e que as experiências da infância têm efeito duradouro sobre a futura capacidade de aprendizagem do indivíduo” (Banco Mundial, 1998, p. 9). O Banco apropriou-se do discurso segundo o qual o investimento no desenvolvimento inicial da criança abre *janelas de oportunidades*, que são os períodos cruciais do desenvolvimento infantil, entre o período pré-natal e os seis anos de idade, quando se estabelece a capacidade de funcionamento físico, emocional, social e cognitivo (verbal e espacial) Se essas oportunidades forem perdidas, isto é, não receberem os estímulos apropriados durante

os períodos cruciais, dificilmente, embora não impossível, possam futuramente se reativar por si mesmas. (op. cit., 2006, p. 156, grifos do autor)

A cerca da teoria do capital, Frigotto (2010, p. 57) destaca o privilegiamento dos componentes cognitivos para explicar, por exemplo, o sucesso profissional:

Um outro tipo de crítica interna à teoria do capital humano, desenvolvida em pesquisas mais recentes, refere-se ao privilégio que essa teoria tem dado aos componentes cognitivos na explicação do sucesso profissional, na rentabilidade etc. contrastam-se pesquisas que buscam evidenciar que os aspectos ligados a atitudes, valores, resultado do processo de socialização que se efetiva na escola são mais importantes para a produtividade das pessoas no organização enquanto fornecem hábitos de funcionalidade, respeito à hierarquia, disciplina etc.

Para o Banco Mundial, “a formação de capital humano ao oferecer novas oportunidades a grupos tradicionalmente desfavorecidos melhora não apenas a vida dessas pessoas, mas também a força econômica de todo um país” (Banco Mundial, 2018, p. 59). O Banco também considera importante iniciar a educação antes da escola primária, destacando a infância, pois ela permite uma vida inteira de aprendizagem e investimentos hábeis, comprovadamente eficazes para as aprendizagens, para garantir o melhor valor em cada dólar aplicado. Dessa forma:

O ponto essencial da estratégia para a educação do Grupo do Banco é: Investir cedo. Investir com inteligência. Investir em todos. Em primeiro lugar, as competências fundamentais adquiridas na infância tornam possível uma vida inteira de aprendizagem, pelo que a visão tradicional de começar a educação com a escola primária responde demasiado tarde ao desafio. Segundo, para obter o melhor valor por cada dólar aplicado na educação, é preciso fazer investimentos hábeis – aqueles que já provaram contribuir para a aprendizagem. A qualidade tem de ser o fulcro dos investimentos na educação, com os ganhos de aprendizagem como medida-chave da qualidade. Terceiro, aprendizagem para todos significa garantir que todos os estudantes e não só os mais privilegiados ou talentosos possam adquirir o saber e as competências de que necessitam. [...] (BANCO MUNDIAL, 2011 p. 4)

A instituição ainda propõe uma reforma no sistema educacional, configurando como parte do sistema de ensino as escolas públicas e privadas, com e sem fins lucrativos, os programas formais ou não formais. Com essa ampliação do conceito de sistema educacional o Banco espera eliminar as barreiras e ampliar as oportunidades.

No nível dos países, o Grupo do Banco irá concentrar-se em apoiar reformas dos sistemas educacionais. O termo “sistema educacional” refere-se tipicamente às escolas públicas, universidades e programas de formação que fornecem serviços de educação. Nesta estratégia, “sistema educacional” inclui a gama completa de oportunidades de aprendizagem que existem num país, quer sejam fornecidas ou financiadas pelo sector público quer privado (incluindo organizações religiosas, organizações sem fins lucrativos ou com fins de lucro). Inclui programas formais ou não formais, para além de toda a gama de beneficiários e interessados nestes programas: professores, formadores, administradores, funcionários, estudantes e as suas famílias e empregadores. Inclui também as regras, políticas e mecanismos de responsabilização que aglutinam um sistema de educação, bem como os recursos e mecanismos de financiamento que o sustentam. Este conceito mais inclusivo do

sistema educacional permite ao Grupo do Banco e aos países parceiros aproveitar as oportunidades e eliminar as barreiras que se situam fora dos limites do sistema tal como ele é tradicionalmente definido. (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5)

O Banco propõe mais do mesmo, só que agora, devido ao próprio avanço das recomendações de políticas nessa direção, a tendência é o aprofundamento dessas medidas, tornando mais explícitos os caminhos adotados para as políticas públicas, sob as bases das reformas, consolidadas na década de 1990 e com o consentimento dos governos. Inclusive no momento atual, abriu caminho para o aprofundamento e aplicação de políticas de responsabilização, monitoramento, avaliação, mérito e privatização.

Desse modo, acompanhando a política pública de atendimento à Educação Infantil no município de São Paulo, percebe-se a sua conformação de acordo com os preceitos neoliberais. Exemplo recente é a aprovação da Lei nº. 17244, de dezembro de 2019, regulamentada pelo Decreto Municipal 59.134/19, que instituiu o Programa Mais Creche, pelo qual se abre a possibilidade de o poder público estabelecer contratos com instituições com fins lucrativos; para aquelas famílias que não conseguirem vaga, aprovou-se também o Programa Bolsa Primeira Infância, um auxílio mensal que pode ser utilizado para acesso a serviços, a bens e gêneros de primeira necessidade. Dessa forma, entende-se que, em consonância com os organismos internacionais, a Prefeitura de São Paulo ampliou seu conceito de sistema educacional de ensino, levando o conceito até o limite, quando inclui programas informais para “promover o desenvolvimento infantil, por meio de apoio às famílias com crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade [...]” (artigo 19 do decreto nº. 59.134/19), em situação de vulnerabilidade.

O conceito de primeira infância que subsidia as políticas do Banco Mundial para promover o EDC - *Early Childhood Care and Development*¹ (*Desenvolvimento e cuidado da Primeira Infância*) reflete o modelo econômico e a teoria do capital social que embasa o conceito de infância do Banco, desse ponto de partida decorrendo suas orientações para as políticas educacionais: as ações para a infância miram o adulto produtivo do futuro, adaptável às incertezas de um mundo baseado na competição. Nessa proposta também repousa a ideia de que há estágios de desenvolvimento pelos quais passam todas as crianças e contextos em que

¹ *Early childhood counts: a programming guide on early childhood care for development* é um manual para programas e cuidados para o desenvolvimento da primeira infância do Banco Mundial (2000). Destaca-se, no manual, as *Práticas Apropriadas de Desenvolvimento* (*Developmentally Appropriate Practice*).

as aprendizagens ocorrem. Considerando a experiência dividida em aspectos físico, intelectual e social, sinaliza que os adultos devem adotar práticas que possibilitem às crianças vencer esses estágios, considerados semelhantes em toda a parte e que apenas apresentam pequenas variações em razão da cultura local. Reconhece o BM a existência de “práticas apropriadas para o desenvolvimento” (*Developmentally Appropriate Practice*) como referência-chave: Para essa concepção o que define a primeira infância é a capacidade cerebral (PENN, 2002), que potencializa a capacidade de aprendizagem e diminui o fracasso escolar.

O Banco justifica suas recomendações a partir de evidências trazidas por pesquisas científicas, com a intenção de promover o desenvolvimento e combater a pobreza. O que se percebe, no entanto, ao longo de sua atuação histórica, é a permanência de uma massa de desempregados ou subempregados e a agudização da pobreza nos países que se servem de seus préstimos (e empréstimos), problemas sobre os quais a instituição, auto-implicada em políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza; é fato que as recomendações do Banco simplesmente não conseguiram propor respostas (políticas) positivas nem apresentar resultados eficazes, dado que concentração de renda, desemprego, rebaixamento salarial, pobreza e perda de direitos continuam afetando contingentes expressivos da população mundial, com mais rigor nos países da periferia do sistema de acumulação. No quesito educação, as evidências científicas apresentadas nas pesquisas do Banco são questionadas por vários autores que observam que, apesar da declarada neutralidade desse organismo, evidenciam-se sinais de seu atrelamento a uma pauta política favorável às diversas formas de capital privado. Nesse passo, o controle do conhecimento (produção/circulação/uso e consumo), fator de produção cada vez mais significativa para o processo de acumulação, se torna fundamental, como nos apresenta Robertson (2012, p. 296)

O BM administra o conhecimento de uma maneira bastante tática. Primeiro, emprega estrategicamente o que chamo de “ventriloquismo do conhecimento” – ou o que seria um esforço para criar um círculo virtuoso entre políticas-pesquisa-evidência, consecutivamente. Quando desenvolve políticas acerca do papel do setor privado na educação, o BM tende a extrair evidências de um menu de estudos bastante estreito: ou aqueles comissionados e financiados por ele, ou a partir de trabalhos orientados pelos seus próprios pequenos círculos de empresários de políticas da educação e economistas da educação.

Ao final de sua gestão à frente do BM, que foi de 1998 a 2005, James Wolfensohn encomendou uma avaliação da produção intelectual do organismo que presidia. Pereira (2014, p. 96) comenta que “o relatório repercutiu mal para o seu financiador. Afinal de contas, constatou-se que a maioria das publicações do Banco se baseava em fontes (primárias e secundárias) do próprio Banco, financiadas ou promovidas por ele.” O Banco atua

politicamente em diversas áreas e muitos países de todos os continentes; na educação, como foi visto, sua influência compreende todos os aspectos do ensino: avaliação, currículo, financiamento, gestão etc., e em todos os níveis de ensino, da educação básica ao superior. No Brasil, suas ideias no campo da educação exerceram e ainda exercem grande influência, pode-se dizer que são hegemônicas, porém, dificilmente reconhecidas como originárias do Banco.

Ao analisar os textos sobre “práticas adequadas do desenvolvimento” para a infância e documentos similares do Banco Mundial, Penn (2002, p. 15) considera:

Uma leitura cuidadosa dos textos sobre “práticas adequadas ao desenvolvimento” e de documentos similares sugere que se apropriam da literatura de pesquisas – complexa, muito específica e, por vezes, contraditória com pouco cuidado, “pinçando e misturando os ingredientes”. De um modo mais crítico, e em nível de metanálise, tal concepção assenta-se em certos pressupostos de sociedade que incorporam o primado do individualismo e da individualidade, a existência de um lar nuclear estável, com uma pessoa cuidadora disponível e uma única criança dependente como foco da atenção do adulto; a necessidade de encorajar a escolha a partir de uma ampla gama de bens materiais, a separação entre mente e corpo e assim por diante (Penn, 1999). As práticas defendidas não foram criadas de modo científico ou neutro (mesmo que isso fosse possível), mas, ao contrário, foram alicerçadas em pressupostos específicos sobre a infância e a sociedade. As “práticas adequadas ao desenvolvimento” poderiam ser descritas mais precisamente como “de que modo entender e criar seu filho como um anglo-americano”. Apesar de suas deficiências quanto à representatividade e ao tipo de pesquisa em que se baseiam, as “práticas adequadas ao desenvolvimento” têm sido amplamente utilizadas.

Documentos do governo federal e municipal têm muitos pontos de aproximação com a concepção de desenvolvimento infantil do Banco, sem contar a própria política de parcerias que já é incentivada por esse organismo. A Lei Federal 13. 257 de 2016, também conhecida como *Marco Regulatório da Primeira Infância* estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a faixa etária que abrange a idade de 0 a 6 anos, o que abarca a Educação Infantil e o primeiro ano do ensino fundamental, em atenção à especificidade da Educação Infantil no desenvolvimento do ser humano, direitos que também estende para adolescentes e jovens. Considera a criança sujeito de direito, um cidadão, portanto, entende como dever do Estado estabelecer políticas, planos, programas e serviços para essa faixa etária, visando seu desenvolvimento integral e integrado e respeitando sua individualidade e os ritmos de desenvolvimento. Para atingir esses objetivos, a lei prevê priorização de investimento público para a promoção social da equidade, para a proteção e a promoção de direitos, para reduzir desigualdades no acesso a bens que atendam aos direitos das crianças na primeira infância. Propõe, assim, uma abordagem multi e intersetorial com áreas prioritárias como saúde, alimentação e nutrição, convivência familiar e assistência social, e um conjunto de ações para viabilizar tais propostas: visitas domiciliares e programas de promoção de

paternidade e maternidade responsáveis, orientação às famílias quanto à alimentação materna, alimentação saudável, etc. O parágrafo único do Artigo 16 da Lei 13.257/16 trata especificamente da expansão da educação infantil de 0 a 3 anos de idade, definindo que deve ser realizada em articulação com as demais políticas sociais, ou seja, já prevê uma política pública intersetorial.

Art. 16. A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedecem a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica.

Parágrafo único. A expansão da educação infantil das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação, atenderá aos critérios definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais. (BRASIL, 2016)

A mesma Lei, em seu artigo 3º, prevê o estabelecimento de “políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral”. Em consonância com esse artigo, a prefeitura publicou a Lei 16.710/17, que dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas para a primeira infância no município de São Paulo, e o Decreto municipal nº. 58.294/18, que institui o Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, estabelecendo os objetivos estratégicos do plano de ação, e o Decreto municipal 58.514/18, que aprova e institui o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. Também foi aprovada, em 27/07/2019, a Resolução 02 que cria a comissão de avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância e a Comissão Técnica da Primeira Infância.

O Plano Municipal pela Primeira Infância busca traçar metas e estratégias que promoverão “uma primeira infância plena, estimulante e saudável” e contribuir para assegurar os direitos e o desenvolvimento integral das crianças. O documento apresenta quatro eixos: garantir articulação intersetorial; garantir a todas as crianças dessa faixa etária educação, cuidados e estímulos que contribuam para o seu desenvolvimento integral; garantir proteção e dar condições para o exercício dos direitos e da cidadania e garantir o direito a vida, à saúde e à boa nutrição a gestantes e crianças na primeira infância. A justificativa para a emissão desses documentos legais procura garantir a cientificidade do diagnóstico, nos seguintes termos:

Apoiado em evidências científicas que demonstram a importância do desenvolvimento integral na primeira infância para toda a vida – e, portanto, para toda a sociedade, a longo prazo –, o PMPI/São Paulo baseia-se na consolidação recente do conhecimento de que é nessa etapa da vida que se deve intervir para assegurar

oportunidades iguais a todas e todos e, com isso, aumentar as possibilidades de ruptura do ciclo de pobreza das famílias em situação de vulnerabilidade. (SÃO PAULO/SP, PMPI, 2018, p. 8)

Pelo exposto acima, percebe-se que o PMPI considera as intervenções na primeira infância como meio possível para se romper o ciclo de pobreza das famílias e propõe combatê-la de modo focalizado, incidindo nas crianças e mirando nas famílias em situação de vulnerabilidade, e com isso espera “assegurar oportunidades iguais a todas e todos.” Não reconhece a pobreza como um problema estrutural da sociedade, ao contrário, nota-se um apagamento das questões envolvendo as desigualdades sociais. O documento segue esclarecendo como ocorre o desenvolvimento do cérebro durante o período de gestação até os 6 anos de idade, que se desenvolve mais rapidamente do que em qualquer outra fase da vida, mas que depende de estímulos, dos vínculos que se estabelece com as pessoas e o ambiente no qual a criança está inserida. Esses fatores determinam o desenvolvimento das competências cognitivas, sociais, físicas e emocionais. Conclui que situações de privação e risco nessa etapa prejudicam, não só o desenvolvimento, mas também trazem dificuldades nas etapas futuras.

Estudos apontam que a perda de rendimento médio anual na idade adulta para aqueles que, quando crianças, não tiveram condição de alcançar o pleno potencial de desenvolvimento, é de aproximadamente 26%. De forma similar, pesquisas realizadas pelo economista James Heckman, ganhador do prêmio Nobel de Economia, demonstram que uma pré-escola pública de meio período, destinada a crianças de famílias de baixa renda, pode gerar para a sociedade um benefício de 48 mil dólares por criança, ao longo da vida. O economista concluiu que o retorno sobre o investimento na primeira infância pode ser de 7 a 10% ao ano, levando em conta o aumento do rendimento escolar e do desempenho profissional, além da redução dos custos com reforço escolar, saúde e sistema de justiça criminal.

Fica evidente, portanto, que o investimento na primeira infância é uma medida socioeconômica altamente eficaz e eficiente, cuja necessidade de priorização é incontestável. (SÃO PAULO/SP, PMPI, 2018, p. 8)

Observa-se que os argumentos apresentados na citação acima vão ao encontro das recomendações apresentadas pelo Banco Mundial, já expostas anteriormente, indicando sua continuidade às próximas gestões: “cada governo que assumir a Prefeitura deverá apresentar um plano de ação detalhando iniciativas para o alcance das metas aqui traçadas” (SÃO PAULO/SP, PMPI, 2018, p.11). O discurso para justificar os investimentos na “primeira infância” é embasado em pesquisas do prêmio Nobel de Economia e não em profissionais e pesquisadores da educação. Dessa forma, entende-se que a política para a Educação desconsidera o processo histórico e a sociedade no qual os alunos estão inseridos, portanto, abstrai o modo de produção da vida material, o que torna possível apresentar a pobreza (e

consequentemente a desigualdade) como um problema de falta de oportunidades iguais. Mas como nos mostra Marx e Engels (2007, p. 87),

O modo pelo qual os homens produzem seus meios de vida depende, antes de tudo, da própria constituição dos meios de vida já encontrados e que eles têm de reproduzir. Esse modo de produção não deve ser considerado meramente sob o aspecto de ser a reprodução da existência física dos indivíduos. Ele é, muito mais, uma forma determinada de sua atividade, uma forma determinada de exteriorizar sua vida, um determinado modo de vida desses indivíduos. Tal como os indivíduos exteriorizam sua vida, assim são eles. O que eles são coincide, pois, com sua produção, tanto com o que produzem como também com o modo como produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção.

Ocultar as bases materiais nas quais se assentam as desigualdades sociais cria a ilusão de que é possível romper com o ciclo da pobreza no plano social, quando de fato, e excepcionalmente, só é possível individualmente, sendo creditado esse “sucesso inusitado” ao mérito de cada um.

A Resolução CNE/CEB 5/09 (BRASIL, 2009a), em seu Artigo 4º, fixa as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil, concebe a criança como sujeito histórico que constrói sua identidade por meio das interações e práticas cotidianas:

As propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura.

O Parecer CNE/CEB 20/2009 (BRASIL, 2009b) que trata da Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, acompanha a Resolução CNE/CEB 5/09 (BRASIL, 2009a) quando compreende a visão de criança como sujeito do processo de educação:

O período de vida atendido pela Educação Infantil caracteriza-se por marcantes aquisições: a marcha, a fala, o controle esfíncteriano, a formação da imaginação e da capacidade de fazer de conta e de representar usando diferentes linguagens. Embora nessas aquisições a dimensão orgânica da criança se faça presente, suas capacidades para discriminar cores, memorizar poemas, representar uma paisagem através de um desenho, consolar uma criança que chora etc., não são constituições universais biologicamente determinadas e esperando o momento de amadurecer. Elas são histórica e culturalmente produzidas nas relações que estabelecem com o mundo material e social mediadas por parceiros mais experientes. (BRASIL, 2009b, p. 7)

Essa visão presente no Parecer não desconsidera a presença da dimensão orgânica, do biológico, mas ressalta uma visão de criança cujas aquisições “são histórica e culturalmente produzidas.” Portanto, a aquisição de novos conhecimentos se dá nas interações sociais, diferentemente daquela presente em documentos do BM, em que se pressupõem estágios de

desenvolvimento comuns para todas as crianças, propondo, inclusive, “práticas adequadas ao desenvolvimento”, concepção na qual, o biológico é considerado o fator preponderante para o desenvolvimento. O Parecer, ao tratar da função sociopolítica e pedagogia da Educação Infantil, considera, entre outras funções, que é preciso

[...] oferecer as melhores condições e recursos construídos histórica e culturalmente para que as crianças usufruam de seus direitos civis, humanos e sociais e possam se manifestar e ver essas manifestações acolhidas, na condição de sujeito de direitos e de desejos. Significa, finalmente, considerar as creches e pré-escolas na produção de novas formas de sociabilidade e de subjetividades comprometidas com a democracia e a cidadania, com a dignidade da pessoa humana, com o reconhecimento da necessidade de defesa do meio ambiente e com o rompimento de relações de dominação etária, socioeconômica, étnico-racial, de gênero, regional, linguística e religiosa que ainda marcam nossa sociedade. (BRASIL, 2009b, p. 6)

Entende-se que as crianças são sujeitos de direitos e como tal devem usufruí-los; pressupõe a construção de relações baseadas no respeito pelo outro e pelo meio ambiente e o compromisso de romper com relações de dominação. A concepção do Banco Mundial entende a primeira infância como momento de criar as bases para o capital humano do futuro, num movimento para adaptação, o individualismo e competição. Assim, subtrai, os motivos que tornaram possível a ‘vulnerabilidade’ da criança e de sua família, desconsiderando o processo histórico, social e econômico. Assim não realiza a crítica a essa base material que propicia a desigualdade, colocando em seu lugar o conceito de oportunidades, como forma de aumentar as possibilidades de rompimento do ciclo de pobreza, a providencial quando se quer ocultar as contradições da sociedade de classes.

As duas concepções estão presentes como política pública para as crianças na Educação Infantil, a intensificação da segunda, ganhando cada vez mais espaço nas políticas públicas para a Infância, revela uma tensão – se não uma contradição - na formulação de políticas para essa faixa etária. Nesse quadro, a educação da infância é considerada central para a formação do capital humano, para o desenvolvimento e para o combate à pobreza, combinada à intervenção para assegurar oportunidades.

A centralidade da infância no século XXI constitui-se, assim, por um duplo jogo: por um lado, a visibilidade das crianças e de suas misérias e, por outro, a invisibilidade das condições econômico-sociais que as produzem. Essa operação, que poderia ser compreendida apenas como um mecanismo discursivo das novas liturgias sobre a infância, de fato, expressa um processo perverso de repolitização da concepção de pobreza, na medida em que se introduz uma disjunção entre as condições estruturais que a produz e suas formas de manifestação. É, pois, negando a organicidade entre as relações econômicas e políticas que governantes e organismos multilaterais atuantes na região podem anunciar a emergência de um fenômeno de tipo novo: a “infantilização da pobreza” (CEPAL, 2010). Neste contexto, a infância, a criança e sua educação adquirem um sentido de urgência e um caráter estratégico, posto

considerar-se que educar desde cedo é o meio mais eficaz para romper com o chamado “ciclo geracional da pobreza”. (CAMPOS, 2012 p. 82)

Tanto as estratégias de privatização por meio das parcerias público-privadas quanto as políticas para a infância com centralidade na visão educacional dos organismos internacionais apresentam as mesmas bases políticas, sociais e econômicas, isto é, estão formatadas na perspectiva do mercado. Operando de forma planejada em vários segmentos da sociedade, pode-se constatar sua influência em diversas áreas. O Banco age desde suas origens “como um ator político, financeiro e intelectual”, por meio de sua condição de constituir, ao mesmo tempo, “emprestador, formulador e articulador de políticas e veiculador de ideias.” Em suas articulações “com atores formais e informais, bilaterais e multilaterais, públicos e privados” assume, com frequência, papel de “liderança intelectual” que propicia ampliar sua influência e seu campo de ação (PEREIRA, 2014, p. 79). Desde a reforma do Estado brasileiro, a qual configurou uma intervenção consentida, o Banco Mundial continua até os dias atuais influenciando as políticas públicas de forma decisiva, encontrando abrigo para suas ideias e propostas também nos governos atuais de que a educação, por si só, impulsiona o desenvolvimento e este propicia o rompimento do ciclo da pobreza². Essas ideias e propostas são revestidas sempre de justificativas que as tornam incontestáveis, como os critérios para aprovação, operação e pagamento de empréstimos, e por isso é prudente agir conforme as recomendações do Banco. Porém, analisando mais de perto, nota-se que funcionam apenas como aparências e escondem suas incongruências, revelando-se ineficazes para o que se propõem, considerando o âmbito da aparência.

É preciso, neste ponto, deixar bem esclarecido que não há nenhuma discordância quanto à necessidade de proteger, cuidar e educar a criança em todos os seus aspectos, sejam eles ligados à saúde física, psicológica, nutricional, emocional, sejam os que se referem à educação e a atenção à família que estão imbricados ao contexto histórico, social e cultural nos quais a criança está inserida. Não é possível separar essas dimensões do ser, portanto, a proteção, o cuidado e a educação à infância, bem como a atenção à família, para ser efetivada, é imprescindível que se considere, por exemplo, a questão da desigualdade social e da concentração de renda que caracterizam a sociedade brasileira. Essas políticas para a infância desconsideram esses aspectos e contextos, desse modo, apagando os fatores que originam a condição de vulnerabilidade da criança; em outras palavras, assume, de forma focalizada, que a vulnerabilidade da criança é resultado de um ciclo de pobreza familiar, ou dos indivíduos que

² Cabe, aqui, lembrar a frase de Paulo Freire: "Educação não transforma o mundo. Educação muda pessoas. Pessoas transformam o mundo".

formam essa família, e não social, ao mesmo tempo em que deposita na criança a expectativa de rompimento do ciclo de pobreza familiar na medida em que se disponibiliza a ela oportunidades de acesso a bens que lhe propiciarão melhores condições de vida. De maneira habilidosa, porque ninguém se contrapõe a ações de proteção, cuidado e educação das crianças, assegurar oportunidades até porque, como direito, deveria ser garantido a todos, constrói-se a ideia de que ações focalizadas são suficientes para elevar a condição econômica das famílias e melhorar as condições de vida das crianças, sem tocar em problemas estruturais da sociedade que dão origem à condição de miserabilidade dessas famílias. Outro problema é a visão de que a pobreza, quando não combatida, além de comprometer o desenvolvimento pelo fato de o investimento não resultar em retorno, ou seja, em capital humano, ela pode implicar custos para o sistema de justiça criminal. Volta-se, assim, à visão de educação da criança como forma de controle e forma de prevenção. Programas da década de 1970, para a infância, sob a influência de organismos internacionais, em especial, Unicef e Unesco, explica as desigualdades sociais de forma circular, os pobres, devido às limitações, estariam “*desintegrados* do processo de desenvolvimento. Para pôr fim a esta desintegração seria necessário atuar, de forma integrada (nas áreas da saúde, alimentação, educação), principalmente junto às crianças, prevenindo-as do destino que a pobreza lhes reserva.” (ROSEMBERG, 2016, p. 211, grifos do autor) Essa visão de pobreza parece muito próxima do PMPI.

O fato é que o conceito de capital humano opera tanto numa perspectiva macroeconômica, quanto microeconômica, como esclarece Frigotto (2010, p. 51)

O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais no futuro. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social.

Com essas ações espera-se, ao mesmo tempo, combater a pobreza e impulsionar o desenvolvimento econômico, mas a questão das desigualdades sociais não é tocada; busca-se a formação, não para a emancipação do ser humano e para uma sociedade mais igualitária, mas para uma economia ajustada, sob medida às exigências de desenvolvimento da sociedade capitalista neoliberal, uma relação custo-benefício direcionada à extração de mais valia. Nessa perspectiva o capital humano do futuro, formatado à imagem e semelhança da organização empresarial, o contexto histórico, social e econômico é desconsiderado na análise. Nesse sentido, torna-se um espaço de competição, inovações e mudanças permanentes, adaptado às

demandas do mercado. O modelo de empresa penetra nesse novo sujeito envolvendo-o no trabalho, na aceitação da flexibilidade imposta pelo mercado, no ser investidor de si mesmo. Dardot e Laval, (2016, p. 331) assim, sintetizam essa ideia,

Todas as suas atividades devem assemelhar-se a uma produção, a um investimento, a um cálculo de custos. A economia torna-se uma disciplina pessoal. Foi Margaret Thatcher quem deu a formulação mais clara dessa racionalidade: “Economics are the method. The object is to change the soul” [A economia é o método. O objetivo é mudar a alma]

Nessa perspectiva, muito se tem feito para atingir esses objetivos. Numa sociedade de classes, na qual os papéis estão bem definidos, introjetar valores empresariais, do mercado é necessário devido à grande massa de desempregados, subempregados, trabalhadores informais - todos pautados pela lógica da empresa e da competição, ‘cientes’ de que sucesso e fracasso é problema pessoal de autogestão.

2.3 Educação Infantil: Direito e Financiamento

Consolidar na prática o reconhecimento da Educação Infantil como direito implica acompanhá-la de uma política de financiamento. O que se constata, no entanto, é que ao longo dos anos essa etapa de ensino foi negligenciada. O financiamento público foi sendo minado por meio de legislações que restringiam os investimentos públicos nas áreas sociais, a exemplo da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que foi prorrogada até 2023 e flexibiliza a destinação de 30% das receitas da União, o que na prática reduz a vinculação prevista na Constituição Federal de 1988. Tomando por base o ano de 2016, os recursos que são retirados das políticas sociais por meio da DRU correspondem a 3,5% do PIB; considerados os 18 anos que a desvinculação esteve em vigor na educação foram retirados o correspondente a 2,9% do PIB, a contribuição da União caindo de 18% para 14,4%. Acrescentem-se também as desonerações tributárias como a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o setor automobilístico e os produtos da linha branca que acarretaram perda anual de, aproximadamente, 0,2% do PIB, ou cerca de 13,5 bilhões em 2016. (PINTO, 2018, p. 853)

A vinculação de receitas destinadas à educação é importante medida que assegura um percentual mínimo de recursos a serem investidos nessa área, portanto, qualquer proposta contrária preocupa e faz acender o sinal de alerta em relação ao presente e ao futuro da escola pública. Pinto e Adrião (2006), ao historiarem o financiamento educacional, dividem em três momentos a história do financiamento da educação no Brasil. O primeiro, de 1549 a 1759, no qual os jesuítas tinham a exclusividade do ensino, mostra que “a Coroa Portuguesa assegurava

na colônia, a oferta gratuita de ensino nas escolas de primeiras letras, em troca de concessões de terras e privilégios comerciais aos jesuítas”. (ROMANELLI, 1985, apud PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 24) O segundo, que inicia com a expulsão dos jesuítas e vai até a velha república, representa a busca de fontes autônomas de financiamento para a educação, como o subsídio literário, e a previsão de dotações orçamentárias para o ensino - em 1886, às vésperas da abolição da escravatura e da proclamação da república, a população escolarizada, incluindo negros e índios, era de 1,8%. No terceiro período, que teve início com a Constituição Federal de 1934 e não se alterou até o presente momento, com exceção de períodos ditatoriais³, a vinculação de recursos para a educação esteve sempre presente. O Quadro 1 apresenta os percentuais de recursos vinculados à educação da Constituição de 1934 até a de 1988.

Quadro 1 - Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação

Ano	Disposição Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15% a 20%	10% a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal de 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional I	-	-	20%
1971	Lei federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira (2001, p. 98 apud PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 26). Adaptado.

A vinculação possibilitou a ampliação de recursos disponíveis para a educação em relação ao período em que ela esteve suprimida. Outra consequência da vinculação foi a definição de critérios para os gastos com a rubrica Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Considerando o princípio da vinculação, a LDB de 1996 definiu no Artigo 70 quais gastos podem ser considerados como MDE, e no artigo 71, quais não se pode. A separação em dois artigos do que pode ser considerado ou não como MDE abriu brecha para que gastos como

³ Observa-se que a vinculação foi revogada na Constituição Federal de 1937, com a ditadura do Estado Novo (1937-1945) e na Constituição Federal de 1967, promulgada após o golpe militar de 1964.

pagamento de aposentados fossem incluídos, embora não discriminados em nenhum desses artigos. (PINTO, 2018, p. 849-850)

No debate das relações público-privadas na educação, particularmente nas creches, três iniciativas transformadas em lei colaboraram para alteração na política de financiamento: a primeira diz respeito à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), por meio da EC 14, que “impediu, na prática, a utilização de parte significativa e recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino em outras etapas de ensino que não a do ensino fundamental.” (ARELARO (2008, p. 51) A mesma autora ainda ressalta que havia um entendimento por parte do governo de Fernando Henrique Cardoso de que a educação de 0 a 3 anos de idade, “em função da opção governamental de restrição da ação do Estado, não se constituiria prioridade daquela administração e deveria desenvolver-se a partir de iniciativa da sociedade civil em parceria com o Estado.” (op. cit., p. 52) Tanto isso é verdade que, no texto original, o governo FHC I propôs a exclusão desse direito educacional das crianças pequenas, limitando-o exclusivamente às crianças “pobres”. Alegava-se tanto o direito das mães poderem - e quererem - permanecer com suas crianças em casa como a ausência de recursos financeiros para este outro “direito educacional”, face à proposta de atendimento prioritário e concentração de recursos financeiros no ensino fundamental. A proposta foi combatida com competência pelos movimentos sociais organizados, conseguindo sensibilizar os congressistas; como resultado desse êxito, evitou-se que a Constituição Federal fosse, neste aspecto, alterada. Estávamos em 1996 e o governo federal acabou excluindo de sua PEC, nas versões posteriores, a não- universalização do direito à educação infantil.

A segunda medida é a Emenda Constitucional 19, aprovada em 1998, que reformulou o Estado brasileiro, estabelecendo claras restrições ao crescimento do aparelho do Estado, ao mesmo tempo em que introduziu, pela primeira vez na história republicana do Brasil, o conceito de “público não-estatal” como expressão sinônima de interesses públicos, autorizando e incentivando propostas de contratos de gestão público-privadas, com transferência de responsabilidades tradicionalmente afetas ao poder estatal para a esfera privada, com o respectivo investimento de recursos públicos. Não por acaso, a mesma EC 19 autorizou o estabelecimento de percentual máximo para gastos com as folhas de pagamento de pessoal dos serviços públicos. (ARELARO, 2008, p. 53)

A terceira iniciativa é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 2.000), que vem no bojo da reforma do Estado brasileiro e limita em 60% os gastos com pessoal,

medida que vem comprometendo seriamente as áreas sociais. Em pouco tempo, as consequências de tal medida tornaram-se visíveis: a terceirização nos serviços públicos e a consequente introdução da ótica gerencial, seja pela transferência direta dessas responsabilidades seja pelo estabelecimento de parcerias e convênios para sua realização, que se vão estabelecendo em praticamente em todos os setores da administração pública. (id.ib)

A política de fundos, que deu origem ao Fundef e ao Fundeb, que na realidade é uma subvinculação, data de 1961 em função da elaboração da LDB desse mesmo ano. Anísio Teixeira, incumbido de ser o relator no Conselho Federal de Educação, elaborou uma fórmula de distribuição dos recursos, conforme esclarece Saviani (2007, p. 1238):

A primeira LDB, aprovada em 1961, incumbiu ao então Conselho Federal de Educação CFE) a tarefa de elaborar o Plano de Educação referente aos fundos nacionais do ensino primário, médio e superior. Em cumprimento ao dispositivo na LDB, o CFE elaborou o plano de distribuição dos recursos correspondentes aos três fundos mencionados. Tratando prioritariamente do Fundo do Ensino Primário, Anísio Teixeira, relator do processo no CFE, concebeu uma fórmula engenhosa para aplicação dos recursos financeiros. Fixou-se a partir daí, outro elemento constitutivo da ideia de plano nacional de Educação: a alocação e distribuição dos recursos financeiros destinados ao ensino. Inspirados na proposta de Anísio Teixeira, foi criado em 1996, o FUNDEF substituído, em 2006, pelo FUNDEB, que manteve as mesmas características de seu antecessor. Trata-se de um Fundo de natureza contábil que define o montante de recursos que os municípios, estados e a União devem destinar à educação básica, estabelecendo as formas de sua distribuição pelos diferentes níveis e mobilidades de ensino.

A política de fundos não respondeu às demandas por educação; ao invés disso, realocou recursos, priorizando níveis de ensino. O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e implantado nacionalmente em 1998, é exemplo de tal situação. Esse Fundo priorizava os investimentos públicos no Ensino Fundamental, não contemplando a Educação Infantil nem o Ensino Médio: “Essa medida impediu, na prática, a utilização de parte significativa dos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino em outras etapas de ensino que não a do fundamental.” (op.cit., p 51) Em 2007, ele é alterado por meio da Lei 11.494 que institui o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e abrange, além do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, a Educação Infantil, que passou, então, a receber recursos desse Fundo. A lei do Fundeb permite o repasse de recursos públicos às instituições sem fins lucrativos (filantrópicas, confessionais e comunitárias), possibilidade que já estava prevista na Constituição de 1988. Para isso, essas instituições devem comprovar finalidade não lucrativa e aplicar os excedentes financeiros em educação; devem assegurar a destinação de seu patrimônio

a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Se, por um lado, a Educação Infantil começou a receber recursos do fundo, por outro, “é preciso reconhecer também que o FUNDEB não representou aumento dos recursos financeiros.” (SAVIANI, 2007, p. 1248) Dessa forma, há mais estudantes sendo atendidos pelo Fundo, sem que seja previsto incremento nos recursos.

A questão do financiamento foi prevista na Lei 13005 de 2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) e estabeleceu diretrizes, metas e estratégias para a educação no Brasil, com vigência para o período de 2014-2024. Entre as metas que dizem respeito à Educação Infantil, destacam-se a Meta 1, que prevê prazos para a ampliação do número de vagas, e a Meta 20, que se refere ao financiamento e prevê prazos para a ampliação dos recursos destinados à educação. Pela proposta, no 5º. ano de vigência do Plano o investimento público em educação deveria chegar ao patamar de 7% do PIB e, ao final, ao mínimo a 10%. Abordar-se-á, primeiramente, a Meta 1, que diz respeito à Educação Infantil e depois a Meta 20, que trata do financiamento, como segue.

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014)

Entre as estratégias para atingir a Meta 1 destacamos a 1.7: “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública.” (BRASIL, 2014) Como se vê, ela estipula o aumento da oferta em creches de no mínimo 50% até a vigência do plano, ou seja, até 2024. Enquanto isso, a população que depende das creches e não consegue vagas terá que, por conta própria, achar soluções para o atendimento às crianças. Quanto à estratégia para a oferta de matrícula gratuita, o PNE prevê a articulação entre poder público e creches certificadas. Dessa forma, mantém a oferta de vagas por meio de creches certificadas, incentivado pelo Fundeb, na medida em que permite o repasse de recursos públicos às instituições sem fins lucrativos e projeta o atendimento de 50% dessa etapa da educação para o ano de 2024, sem a perspectiva de universalizar até a vigência do Plano.

Em relação ao financiamento, a Meta 20 do PNE prevê 7% do PIB e, até o final de sua vigência, no mínimo, 10%, a saber:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014)

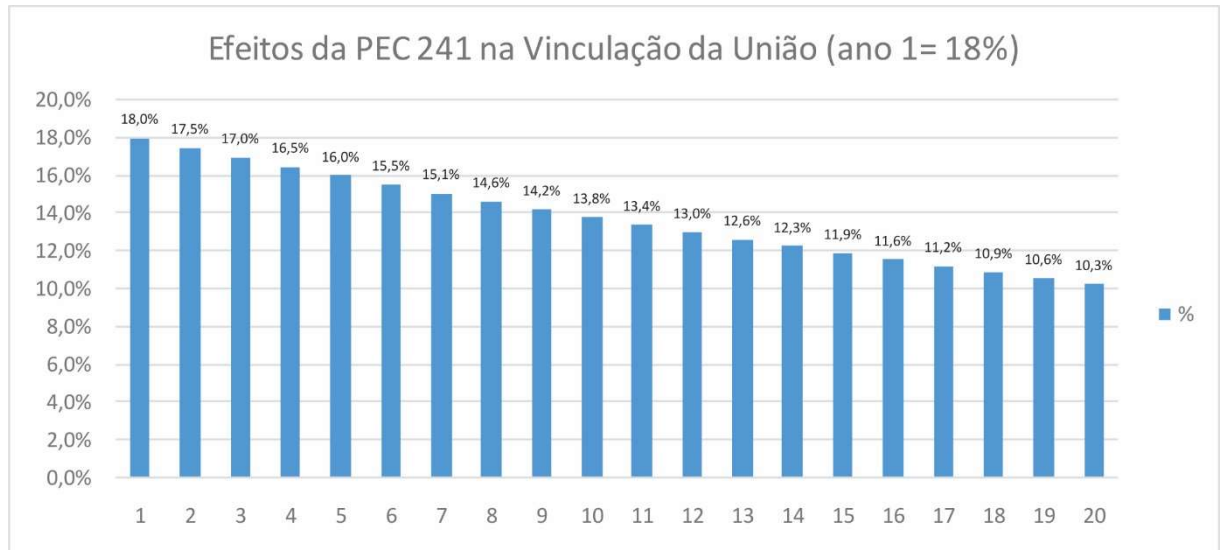
Mesmo com recursos já considerados aquém do necessário para garantir os direitos previstos na Constituição, o financiamento das áreas sociais sofreu um duro golpe com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 95 (PL 241 quando na Câmara Federal e PEC 55 quando no Senado), que institui novo regime fiscal e que, na prática, congela os investimentos públicos por 20 anos. Nesse sentido, mais uma vez o país faz o movimento contrário: em vez de garantir recursos públicos para concretizar direitos educacionais, simplesmente reduz recursos por meio do congelamento dos investimentos, contrapondo-se, assim, ao previsto na própria Constituição Federal de 1988 e fazendo letra morta das conquistas duramente consignadas na lei maior.

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), na nota conjunta 1/2016, analisaram os impactos da então proposta de emenda constitucional para as políticas educacionais. Segundo a nota, o congelamento dos gastos públicos por 20 anos significa a inviabilização da Meta 20 do PNE que estabelece 7% do PIB para a educação até 2019 e no mínimo 10% do PIB ao final da vigência, em 2024. Além disso, a nota apresenta dados (cf. Gráfico 1) sobre os efeitos da então PEC 241 na vinculação das receitas da União e avalia que ela

[...] vai corroendo a maior conquista da educação brasileira que foi a vinculação de um percentual da receita de impostos para a educação, definidos em um mínimo de 18% para a União e de 25% para estados e municípios, introduzido na CF de 1934 e revogados apenas na ditadura do Estado Novo e com o golpe militar de 1964. Pois é exatamente esse o efeito da PEC 241, revogar a vinculação constitucional por 20 anos. (FINEDUCA, CNDE, 1/2016, p. 8)

Analisando o Gráfico 1, na mesma nota se constata que, “partindo-se de um percentual de 18% e considerando-se um crescimento da receita real de 3% ao ano, após 5 anos a vinculação já estaria em 16%; após 10 anos, em 13,8% e após 20 anos chegaria a 10,3%, ou seja, uma redução de 43% no índice.” (FINEDUCA, CNDE, 1/2016)

Gráfico 1 – Efeitos da PEC 241 na vinculação da União (ano 1 = 18%)



Fonte: Fineduca/CNDE. Elaboração: José Marcelino de Rezende Pinto (USP)

Obs: Considerando-se um crescimento real da receita de 3% ao ano.

Os cortes promovidos pela atual EC 95 comprometem sobremaneira o financiamento para a educação, atingindo frontalmente a expectativa de implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), o que tem gerado discussões sobre o novo Fundeb. Cabe aqui ressaltar que o CAQi, que segundo o PNE deveria estar operando desde 2016, ainda não está em vigência, o que compromete padrões mínimos de qualidade,

Hoje, o valor recebido no âmbito do Fundeb pelos estados e municípios mais pobres não é estabelecido por qualquer critério de qualidade, mas tão somente pelo grau de pobreza do ente federado. E da complementação da União de, no mínimo – mínimo que vira máximo – um montante corresponde a 10% dos valores que o conjunto de estados e municípios aportam ao Fundo. (FINEDUCA, CNDE, 1/2016, p. 3)

Conforme Relatório do Segundo Ciclo de Monitoramento de Metas do Plano Nacional de Educação de 2018, disponibilizado no site do INEP, o percentual destinado à Educação, em 2015 foi de 5% do PIB. Na cidade de São Paulo, a Meta 1 do Plano Municipal de Educação estabelece a aplicação mínima de 33% da receita de impostos, compreendidas as transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino e em educação inclusiva. Em 2015, esse percentual estava em 34,21%, dos quais 6,27% em educação inclusiva, de acordo com o documento Linha de Base da Secretaria Municipal de Educação, de 2016.

Uma importante fonte de arrecadação para a educação é o salário-educação, que nos últimos 20 anos tem mantido uma arrecadação de 0,3% do PIB com muita regularidade e que em 2016 alcançou receita de 19 bilhões (PINTO, 2018). Por outro lado, existe uma contribuição social no campo da educação destinada ao Sistema S, cuja receita em 2016 foi de 18 bilhões, boa parte dela apropriada pelas entidades patronais da indústria, da agricultura e do comércio,

que a utilizam sem qualquer transparência ou controle social. Trata-se de um tributo de natureza indireta recolhido pelas empresas, como ocorre com o salário-educação, mas que, embutido no preço dos produtos, é pago pelo conjunto da sociedade, embora apropriado de forma privada. E o mais grave: mesmo recebendo um volume grande de recursos públicos, boa parte dos cursos oferecidos pelo Sistema “S” é paga (PINTO, 2018, p. 852). Comparando os valores do salário-educação e os valores arrecadados destinados ao Sistema “S” pode-se perceber que são bem próximos.

Com a reforma do Estado, inicia-se um verdadeiro desmonte da Constituição de 1988. Esse desmonte não se inicia no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas é certamente nesse governo que é estruturado, ganha contornos definidos e organicidade. Quase trinta anos após o início da reforma, não é possível afirmar que houve interrupção desse processo, ao contrário, os últimos anos atestam que ela vem se aprofundando. A Emenda Constitucional nº. 95 (2016) e os cortes na educação (2019) fazem parte de uma política deliberada para precarizar os serviços públicos e priorizar o setor privado. No debate do financiamento é preciso ressaltar também as “despesas com os juros e encargos da dívida pública que, de 2012 a 2015 foram superiores a 1 trilhão de reais, recursos que, em sua maioria, foram parar no bolso das famílias mais ricas do país que não vivem do suor de seu trabalho, mas da especulação financeira.” (FINEDUCA, CNDE, 1/2016, p.10)

Como foi afirmado anteriormente, a reforma do Estado segue e, para isso, é preciso continuar avançando no processo de mudanças. Pretende-se discutir, neste espaço, as novas propostas de financiamento da educação, tendo em vista que o Fundeb expira em 2020 e, neste momento, ocorrem discussões em torno de um modelo de financiamento que o substitua; há também uma tensão em relação às várias propostas que envolvem esse debate no que diz respeito à relação entre o público e o privado. A importância desse debate é que o Fundeb é a principal fonte de financiamento da educação básica do país; além disso, o Fundeb terá caráter permanente, pois estará previsto na Constituição, diferentemente do atual que está posto nas disposições transitórias. Considerando a pertinência do Fundo para a análise do financiamento, optou-se por analisar três temas da nova proposta: i. o repasse de verbas públicas à iniciativa privada; ii. o custo aluno-qualidade e iii. uma emenda que abre caminho para a política de responsabilização. A apresentação dessas propostas não pretende ser exaustiva, considerando que o debate ainda está em aberto e de o atual Fundeb encontrar-se em seus momentos finais. Optou-se por apresentar esses três pontos, pois além de serem de extrema importância para o

financiamento, também são polêmicos por representarem posições cujos interesses muitas vezes se chocam.

A proposta do novo Fundeb está sendo debatida na Câmara dos Deputados. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em nota técnica (2019), analisou as principais propostas que estão em pauta: a primeira minuta de substitutivo à PEC 15–A/2015, apresentada em 2019, as cinco emendas oferecidas à PEC 15-A/2015 e as sugestões do MEC apresentadas em 2019.

Como já foi visto, a Constituição de 1988 abriu a possibilidade de transferência de verbas para instituições sem fins lucrativos. A emenda EMC 03/2019 à PEC nº.15 de 2015, de autoria dos deputados Tiago Mitraud (Novo/MG) e Marcelo Calero (Cidadania/RJ), aborda esse tema no sentido de alargar as possibilidades de financiamento público à iniciativa privada, mas não é só isso: trata-se de uma mudança constitucional, portanto, é a constitucionalização dessa transferência, conforme a proposta: “Os estados e municípios poderão, na forma da lei, converter parte dos recursos para financiar o ensino público em instituições privadas com ou sem fins lucrativos.”. Em relação à proposta é preciso considerar a sua inconstitucionalidade, a Constituição fez uma “opção explícita pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada na prestação do serviço público de ensino obrigatório” exclusivamente para atender aos déficits de vaga nas escolas públicas no período de sua expansão (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2019, p. 51). Assim, consideram que

Para além destas questões jurídico-constitucionais, os objetivos econômicos que sustentam a proposta precisam ser desnudados, haja vista o enorme interesse do mercado da educação nos recursos de uma das maiores fatias do orçamento público em todos os entes federativos: a ideia posta na justificativa da EMC de quem deve ser financiado é o estudante e não a escola tergiversa sobre os verdadeiros interesses a serem financiados: na verdade, é a abertura jurídica para a implementação da política de *Voucher* e das chamadas *Charters Schools*, escolhas que vêm sendo bastante criticadas por estudos realizados por pesquisadores em diferentes países, além dos levantamentos e relatórios de organismos internacionais, como a Unesco. (op.cit., p. 52)

A justificativa apresentada é a de que a escola é apenas um meio para se atingir os fins educacionais e o processo educacional tem como objetivo o aprendizado do aluno, sendo ele quem deve ser financiado e não a escola. Essa ideia de que cabe à família escolher a escola já esteve presente em outros momentos em textos constitucionais, como nas Constituições de 1937 e 1961 e 1969.

Outro tema constitucional de forte impacto refere-se à destinação de recursos públicos para o setor privado de ensino. Essa questão polêmica possui uma longa história no

país, a começar pelo período jesuítico, uma parceria público-privada passando pelo sistema de Caixa Escolar, de triste memória, previsto na CF de 1937. Essa questão foi, inclusive, um dos fatores que explicam a demora na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (Lei nº. 4.024/1961) (ROMANELLI, 2003). A saída adotada por essa lei reforçava a ideia de que cabia à família escolher o tipo de escola, pública ou privada, que desejasse encaminhar seu filho e, em caso de falta de recursos, caberia ao Estado fornecê-los para que a família pudesse exercer seu “direito de escolha” (art. 3º. In. II) (BRASIL, 1961), uma lógica muito similar aos sistemas de *Voucher* propagados a partir dos Estados Unidos. Já na CF de 1969 (BRASIL, 1969), a gratuidade em estabelecimento oficiais só era garantida para o ensino primário, determinando a gradativa substituição, no Ensino Médio (que incluía os atuais anos finais do Ensino Fundamental) e Superior, da gratuidade por bolsas de estudos reembolsáveis, além de, explicitamente, estabelecer que a iniciativa privada receberia amparo técnico e financeiro dos poderes públicos inclusive mediante bolsas de estudo (art. 176). (PINTO, 2018, p. 854)

Pode-se inferir que as forças organizadas que atuam no setor privado sempre se fazem presentes nas discussões que são determinantes para sua ampliação no interior dos serviços públicos. Mas o atual momento se diferencia dos anteriores. A reforma do Estado, desencadeada com mais profundidade da década de 1990, está em curso e de forma mais aprofundada: as propostas de reforma administrativa do atual governo federal e de seu ministro da economia, formado sob as bases do neoliberalismo da escola de Chicago, evidenciam que a proposta de *voucher* e a ideia de que a verba pública é para o aluno e não para a escola e que, portanto, é direito da família escolher a escola, apontam para uma forma de conceber o Estado tal qual os formuladores das políticas neoliberais, mesmo que isso promova maior desigualdade social e pobreza. Afinal, o mercado e a propriedade é que devem ser protegidos do saque da maioria.

Em relação ao custo aluno-qualidade, de acordo com a nota técnica tanto o substitutivo quanto a Emenda nº. 5 propõem incorporar ao texto constitucional o custo aluno qualidade, porém, a proposta do MEC “sugere retirar a fórmula de cálculo do custo aluno qualidade do escopo da lei regulamentadora do Fundeb.” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO 2019, p. 25). A nota técnica recomenda a “substituição do termo custo aluno-qualidade por custo aluno-qualidade inicial” porque este remete a um mínimo necessário, enquanto aquele se refere ao custo máximo (id.ib.), - constata-se que a preocupação é procedente.

A proposta de EMC 02 também se relaciona ao CAQ e tem como autora a Deputada Tábata Amaral (PDT/SP) e o Deputado Federal Felipe Rigoni (PSB/ES)⁴, conforme seu Artigo 212: “VI – A complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo, 15% (quinze por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput*

⁴ Esses dois deputados foram ‘agraciados’ com bolsas da fundação do bilionário brasileiro da AMBEV e representam a formação de novas figuras públicas jovens nas ideais de ‘mercado’ na ‘nova política’.

deste artigo.” A nota técnica já citada esclarece o porquê de os autores da proposta estabelecerem o percentual de 15% de complementação da União. Os motivos estão relacionados ao que os autores consideram suficiente para ser ter uma melhora de desempenho, dado que para eles, mesmo que se aumentassem os valores investidos os percentuais a mais não irão influenciar a melhora no desempenho.

Ao propor que a complementação da União seja de 15%, a EMC 2/2019 justifica que “as evidências mostram que os municípios só aumentam seus resultados educacionais quanto maior o montante de recursos, até o limite de R\$ 4,3 mil de custos por aluno. Depois dessa marca, os recursos adicionais não apresentam impactos significativos relacionados com a melhora do desempenho”. Como 4,3 mil é o valor de custo-aluno/ano suficiente para uma complementação da União de, no mínimo, 15%, a EMC 2 infere que com esse montante é possível que o país garanta uma educação pública de qualidade. (op.cit. p. 48)

A nota técnica também aponta que a proposta de emenda constitucional não considera a demanda que está fora da escola e também que o custo aluno-ano também financia, além das matrículas existentes, a construção de escolas e defende a complementação da União ao Fundeb, de no mínimo 40%, considerando “o direito à educação definido na Constituição, qual seja, como direito de todos, com oferta pública, gratuita, laica e de qualidade”. (op.cit., p. 49-50)

A próxima EMC 1/2019, de autoria desses mesmos deputados do PDT/SP e do PSB/ES, trata na realidade de bonificar os entes da federação cujas redes “alcançarem” índices ‘significativos’ nas testagens padronizadas, tendo como consequência a responsabilização.

Art. 212-A

VII – A União distribuirá, anualmente e em caráter adicional, o equivalente ao mínimo de 10% da complementação a que se referem os incisos V e VI do *caput* deste artigo aos entes federados cujas redes de educação básica alcançaram evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei.

Ao invés de proporcionar condições mais adequadas para aqueles que mais precisam, a proposta de emenda aprofunda a lógica da empresa na educação e bonifica justamente aqueles que segundo os testes estão melhores, como se os resultados obtidos por testes representassem a qualidade no ensino. Ravitch (2011, p. 253), ao analisar o sistema escolar norte-americano, que ela própria ajudou a estruturar na condição de responsável pela educação nacional estadunidense durante determinado período, aborda a testagem e a responsabilização, e mostra como essa política foi desastrosa para a educação dos Estados Unidos.

As nossas escolas não melhorarão se nós as entregarmos aos poderes mágicos do mercado. Os mercados têm vencedores e perdedores. A escolha escolar pode levar a melhores resultados ou a piores resultados. Deixar mil flores desabrocharem não garante um jardim cheio de flores. Se o jardim for desassistido e desregulamentado, é provável que ele acabe tomado de ervas daninhas. O nosso objetivo deve ser estabelecer sistemas escolares que incentivem a excelência acadêmica em cada escola e cada bairro.

Nesse percurso, após aprovação da Constituição Federal de 1988, em que se iniciou a reforma do Estado e ao mesmo tempo o seu desmonte, muito se avançou na introdução da lógica do mercado na administração e nos dos serviços públicos, começando pela sua desvalorização e a exaltando do setor privado como mais eficiente, chegou-se à privatização do ensino via parcerias público-privadas com as OSCIPs, e, agora, tenta-se avançar sobre o financiamento (público, claro), por meio de mudança constitucional, que enquadre o novo Fundeb. Por essas propostas, *voucher* e *charter schools* se apresentam como soluções para elevar o desempenho das escolas públicas, sob o argumento de que é preciso inovar na educação e essa inovação se faz pela introdução da lógica privada no ensino.

Mas esse modelo de ensino, que está em discussão no novo Fundeb, na realidade é uma fórmula bem antiga e que já foi testada em países como EUA e Chile, e em ambos os países os resultados não representaram ganhos para o ensino, muito ao contrário, como observa-se na citação anterior de Ravitch. A concorrência, tão apregoada pelo mercado, não serve para ele mesmo, dado que para se instalar exige dos governos segurança jurídica, por isso cabe promover a desregulamentação do Estado enquanto se aprovam leis que garantem condições de reprodução dos investimentos do capital do setor privado na educação básica. De certo o que se tem é uma disputa pelos fundos públicos colocando em cena atores que representam o setor privado organizado, sob manto da eficiência que a concorrência proporciona, sem deixar de lado a precarização e a superexploração do trabalho que andam sempre juntos (na verdade, são seus resultados mais imediatos e visíveis) com os expedientes privatistas.

A reforma do Estado brasileiro ocorreu numa conjuntura de crise do sistema capitalista, creditada na conta do Estado, considerado pelos teóricos neoliberais como o responsável pela crise. A reforma seguiu as recomendações dos organismos internacionais e iniciou-se na década de 1990, e consistiu em atribuir ao Estado, que se insere na lógica da empresa, as funções de regulador, gerenciador e provedor, ao setor privado, considerado mais eficiente, a função de executor das políticas sociais, com subvenção da administração pública. A estratégia adotada, por oferecer menos resistência, foram as parcerias público-privadas, para isso foram realizadas mudanças na Constituição e aprovado um conjunto de leis que viabilizam tais mudanças.

A influência dos organismos internacionais também se faz presente na política para a infância, haja vista a aprovação do Plano Municipal pela Primeira Infância, no município de São Paulo, que reflete a política do Banco Mundial para a infância baseada na teoria do capital humano, considerando que os investimentos aplicados nessa fase, além de possibilitarem o rompimento do ciclo da pobreza, proporcionam desenvolvimento para o país. Trata-se de uma perspectiva gerencialista e desumanizada que não incorpora e seus cálculos as bases materiais concretas geradoras da pobreza e, assim, mantém intocável o sistema que produz as desigualdades, reforça a ideia da pobreza como um problema de gestão pessoal e propõe ‘intervir’ para assegurar oportunidades às famílias mais vulneráveis. Há uma confluência entre a estratégia de parcerias público-privadas na privatização e a política para a infância baseada no capital humano, ambas pautadas na mesma lógica empresarial.

No próximo capítulo, descreveremos o universo de pesquisa, o município de São Paulo, e apresentaremos os números de escolas e matrículas na Educação Infantil, os orçamentos destinados à Prefeitura de São Paulo, à Secretaria Municipal de Educação e à Manutenção e Operação da Rede Parceira dos Centros de Educação Infantil, bem como abordaremos a regulamentação do *Marco Regulatório da Sociedade Civil no Município de São Paulo*, que entrou em vigor em 2017.

CAPÍTULO III

3. DESCREVENDO O UNIVERSO DE PESQUISA – O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Tendo como universo de pesquisa a cidade de São Paulo, convém fazer uma descrição da cidade cuja população, em 2018⁵, é a maior do Brasil, com 11.753.659,00 habitantes, segundo dados do site ObservaSampa⁶, e se distribui por uma área de 1.521,110 km/quadrados⁷. A cidade participa com 11%⁸ do PIB do Brasil, conforme dados do IBGE de 2016, tendo como IDH 0,805 (IBGE, 2010). Esses números expressivos também estão presentes quando consideramos a dimensão de problemas enfrentados, que são proporcionais à grandeza da cidade, e que se assemelham, em muitos aspectos, aos problemas enfrentados em todo o Brasil. Dentre eles, destaca-se a questão da desigualdade social e da pobreza, traços distintivos da sociedade brasileira, tenazmente presentes no município de São Paulo, que constitui um desafio a ser enfrentado caso se queira ter uma mudança desse curso e proporcionar à população da cidade condições de vida mais dignas.

A estrutura administrativa do Poder Executivo de São Paulo compreende o chefe do Poder Executivo, o prefeito da cidade de São Paulo, os secretários e subprefeituras. A Prefeitura de São Paulo tem 25 secretarias: Secretaria Municipal de Justiça (SMJ); Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Secretaria Municipal de Casa Civil (SMCC); Secretaria Especial de Comunicação – SECOM; Secretaria Municipal da Cultura (SMC); Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEME); Secretaria Municipal da Fazenda (SF); Secretaria Municipal de Gestão (SMG); Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT); Secretaria

⁵ObservaSampa – Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo. Indicadores por Tema: Educação. Indicador: População total. Fonte do Indicador: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Periodicidade anual. <<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/indicadores/indicadores-por-tema/?category=Educa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 13 abr. 2019.

⁶O Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo, criado via Decreto nº 57.087 de 24 de junho de 2016 na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, batizado como ObservaSampa, é um portal com sistema de indicadores da cidade acompanhado de análises setoriais importantes para a elaboração e avaliação de políticas públicas. . Disponível em: <<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/indicadores/apresentacao/>> Acesso em: 13 abr. 2019.

⁷ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Cidades e estados. <[https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html?>](https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html?). Acesso em: 13 abr. 2019.

⁸IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios 2016. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101630_informativo.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

Municipal de Mobilidade e Transporte (SMT); Secretaria Municipal de Pessoa com Deficiência (SMPED); Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSUB); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU); Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (SMIO); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET); Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU); Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA); Secretaria Especial de Relações Sociais (SERS); Secretaria Municipal de Licenciamento. A Prefeitura conta também com a Controladoria Geral do Município e a Procuradoria Geral do Município⁹.

A cidade de São Paulo possui 32 subprefeituras: Aricanduva/Formosa/Carrão; Butantã; Campo Limpo; Capela do Socorro; Casa Verde; Cidade Ademar; Cidade Tiradentes; Ermelino Matarazzo; Freguesia/Brasilândia; Guaianases; Ipiranga; Itaim Paulista; Itaquera; Jabaquara; Jaçanã/Tremembé; Lapa; MBoi Mirim; Mooca; Parelheiros; Penha, Perus, Pinheiros; Pirituba/Jaraguá; Santana/Tucuruvi; Santo Amaro; São Mateus; São Miguel Paulista; Sapopemba; Sé; Vila Maria/Vila Guilherme; Vila Mariana e Vila Prudente¹⁰.

Segundo dados do IBGE, em 2016 o percentual da população com rendimento nominal de até ½ salário mínimo era de 31,6%, enquanto o da população ocupada era de 46,8%. Os dados também indicam que mais de 1/3 da população de São Paulo vive com renda de até ½ salário mínimo¹¹. A cidade de São Paulo, em 2018, figura entre as 13 capitais em que a taxa média de desocupação anual foi o maior dos últimos sete anos, ficando em 14,2%¹² e a população ocupada em 2016 foi de 46,8%.

Diante dessa situação, os equipamentos públicos ganham importância especial, tornando-se os únicos locais onde a população pode recorrer para ter atendimento público e gratuito nas áreas sociais, principalmente na saúde, na educação e na assistência social.

⁹Cidade de São Paulo – Comunicação. Equipe de Governo. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/organizacao/index.php?p=192554>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁰Secretaria Municipal das Subprefeituras. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/index.php?p=8978>>. Acesso em 15 jun. 2019.

¹¹IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Cidades <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em 13 abr. 2019.

¹² Fonte: IBGE. Agência IBGE Notícias. Desemprego é o maior dos últimos sete anos em 13 capitais do Brasil. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23844-desemprego-e-o-maior-dos-ultimos-sete-anos-em-13-capitais-do-pais>. Acesso em: 8 abr. 2019.

3.1 Indicadores da Educação Básica

O atendimento à educação básica apresenta ainda alguns gargalos que precisam ser corrigidos. Em relação ao Ensino Fundamental, o atendimento a demanda encontra-se, segundo os dados do IBGE disponíveis, quase universalizado, dada uma taxa de escolarização da população de 6 a 14 de idade, em 2010, de 96%¹³. Dados mais atualizados da plataforma ObservaSampa, de 2017, apresenta taxa de universalização no Ensino Fundamental cujo indicador é de 101,95%. Na análise dos números é preciso observar que se o indicador for mais de 100% é possível considerar além de alunos de outros municípios, a distorção idade-série, conforme se observa na Tabela 1. Além disso, é preciso observar que a taxa de universalização do Ensino Fundamental, não diz respeito somente às matrículas da rede pública de ensino, mas também as da rede privada.

Tabela 1 – Taxa de Universalização do Ensino Fundamental (%)

Período	Matrículas no Ensino Fundamental das redes municipal, estadual, federal e privada	População com idade entre 6 a 14 anos	Valor do Indicador
2017	1.329.929,00	1.304.477,00	101,95

Fonte: ObservaSampa. Indicador por tema: Educação. Indicador: taxa de universalização da educação Fundamental. (Tabela adaptada – tabela original compreende o ano de 2.006 até o ano de 2017).

O Ensino Médio apresenta indicador um pouco abaixo do Ensino Fundamental, mas mesmo assim aponta para mais de 100%, conforme os dados da Tabela 2.

Tabela 2 - Taxa de Universalização do Ensino Médio (%)

Período	População com idade entre 15 e 17 anos	Matrículas no Ensino Médio das redes municipal, estadual, federal e privada	Valor do Indicador
2017	482.544,00	496.616,00	102,91

Fonte: ObservaSampa. Indicador por tema: Educação. (Tabela adaptada, tabela original compreende o ano de 2006 até o ano de 2017).

Os dados da Educação infantil de 4 a 5 anos, apesar de estarem próximos à universalização, ainda não atingiram 100%, mesmo considerando o atendimento da rede pública e da rede privada, conforme observa-se na Tabela 3.

¹³ Disponível em: <idades.ibge.gov.br>. Acesso em 12 jun. 2020.

Tabela 3 - Taxa de Universalização da Educação Infantil (somente pré-escola) (%)

Período	População com idade entre 4 e 5 anos	Matrículas na Pré-escola das redes municipal, estadual, federal e privada	Valor do Indicador
2017	306.484,00	295.512,00	96,42

Fonte: ObservaSampa. Indicador por tema: Educação. (Tabela adaptada, tabela original compreende o ano de 2006 até o ano de 2017).

A tabela 4 trata da demanda atendida de vagas da pré-escola. É preciso considerar que a Lei 12.796/13 instituiu a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, o que traz a necessidade de garantir esse direito a todas as crianças nessa faixa etária.

Tabela 4 - Demanda atendida de vagas em pré-escolas da rede municipal de ensino (%)

Período	Matrículas na Pré-Escola da rede municipal de ensino	Total da Demanda (atendida e não atendida) da Pré-escola da rede municipal de ensino	Valor do Indicador
2017	219.094,00	219.237,00	99,93

Fonte: ObservaSampa. Indicador por tema: Educação Periodicidade anual. Fonte do Indicador: Secretaria Municipal de Educação (SME). (Tabela adaptada, tabela original compreende o ano de 2007 até o ano de 2017).

A Tabela 4 indica que a demanda declarada e a demanda atendida pela rede municipal de ensino está quase em 100%, mas quando consideramos a população entre 4 a 5 anos de idade (conforme tabela 3) observa-se que há uma população nessa faixa etária que não frequenta essa etapa de ensino, considerando os dados de 2017. Na Tabela 5, podemos verificar o indicador de alunos por turmas na pré-escola, 31,08.

Tabela 5 - Alunos por turma da pré-escola da rede pública municipal

Período	Turmas de pré-escola da rede municipal e conveniada municipal	Matrículas na Pré-Escola da rede municipal e conveniada municipal	Valor do Indicador
2017	7.055,00	219.338,00	31,08

Fonte: ObservaSampa. (Tabela adaptada, tabela original compreende o ano de 2006 até o ano de 2017).

A Tabela 5 apresenta o valor do indicador, na pré-escola, de 31,08 que é bem expressivo e revela a necessidade de ampliar o atendimento e o número de equipamentos públicos para essa faixa etária, tendo em vista a preocupação com a qualidade do ensino e também com as condições de trabalho.

A intenção de apresentar esses dados estatísticos da Pré-escola ao Ensino Médio deve-se à tentativa de aproximar melhor a Educação Infantil de 0 a 3 anos do quadro mais geral da educação básica no município de São Paulo, afinal, é só a partir de 2005 que essa etapa de ensino passa a integrar a Secretaria Municipal de Educação, anteriormente ofertada pela Secretaria de Assistência Social.

A Instrução Normativa SME nº. 26/19, ao especificar a relação do número de alunos por sala em relação ao de educadores na pré-escola, estabelece o valor de 29 crianças, tanto no Infantil I como no Infantil II, número esse que muitas vezes não é respeitado em razão de a própria Instrução, em seu parágrafo 1º. autorizar a ampliação do número de alunos quando houver demanda como forma de garantir a universalização do atendimento. O Quadro 2 mostra os agrupamentos de acordo com a proporção adulto-criança nas CEIs e CEMEIs e EMEIs, considerando o estabelecido pelo mesmo documento legal.

Quadro 2– Agrupamento de acordo com a proporção adulto-criança

Turma	Nascimento	Proporção Adulto/Criança
Berçário I - a partir de 01/04/19 a 31/12/19 e 2020-		7 crianças / 1 educador
Berçário II - de 01/04/18 a 31/03/19 -		9 crianças / 1 educador
Mini-Grupo I - de 01/04/17 a 31/03/18 -		12 crianças / 1 educador
Mini-Grupo II - de 01/04/16 a 31/03/17 -		25 crianças / 1 educador
Infantil I - de 01/04/15 a 31/03/16 -		29 crianças / 1 educador
Infantil II - de 01/04/14 a 31/03/15 -		29 crianças / 1 educador

Fonte: Instrução Normativa SME nº. 26/19

A proporção de crianças em relação ao número de educadores, estabelecida na Instrução Normativa refere-se não só à rede direta, mas também à rede parceira indireta e rede parceira particular. Ressalta-se que no parágrafo 2º. do artigo 13 desse instrumento legal autoriza a criação de turmas do Infantil I e II nos Centros de Educação Infantil (CEIs) da Rede Direta em período parcial, a fim de garantir a universalização dessa faixa etária. O Plano Municipal de Educação estabelece o número de 25 crianças por 1 educador no infantil I e II. Dessa forma, observa-se que pela Instrução Normativa SME 26/2019 o número de crianças está acima do previsto no Plano Municipal de Educação, acrescenta-se também a possibilidade de crianças

pertencentes a esses agrupamentos serem atendidas nos CEIs, o que mostra a necessidade de ampliação da rede física para atender a demanda.

3.2 Educação Infantil no Município de São Paulo: Breve Histórico

O atendimento a crianças de 0 a 3 anos de idade percorre um longo caminho até ser reconhecido, em legislação, como de responsabilidade da pasta da Educação. Nesse percurso, a Constituição Federal de 1988 teve papel determinante para esse reconhecimento e possibilitou à Educação Infantil integrar a Educação Básica. No Artigo 208 da Constituição Federal, a Educação Infantil passa ser um dever do Estado e sua garantia é especificada no inciso IV, no qual é garantido o atendimento na creche e na pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade. Em 2006, a Emenda Constitucional nº. 53 alterou essa redação, estabelecendo “educação infantil, em creche e pré-escola, a crianças até 5 (cinco) anos de idade.” Outras legislações, acompanhando o texto da Constituição, corroboraram para normatizar esse direito, como a Lei nº 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente -, que em seu artigo 54, inciso IV, estabelece que é dever do Estado assegurar “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade.” (redação dada pela Lei 13306 de 2016) Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 estabelece a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica e, no artigo 89, fica definido o prazo de três anos, a partir de sua aprovação, para que as creches sejam integradas aos seus respectivos sistemas de ensino. Dessa forma, a Educação Infantil passou a integrar, no plano da lei, a Educação Básica.

Mário de Andrade, quando ocupou o cargo de diretor do Departamento de Cultura da cidade de São Paulo, em 1935, impulsionou a criação dos três primeiros parques infantis. Mais tarde, foram criados os recantos infantis. Esses espaços foram chamados de creches e atendiam a famílias consideradas em situação de vulnerabilidade. Enquanto os pais trabalhavam, as crianças eram atendidas nessas instituições que atendiam crianças de 3 a 12 anos. Campos (2015, p. 12), baseada nos estudos de Niemeyer (2002, p. 53), apresenta como antecedentes dessas experiências a atuação de organizações operárias do início do século XX que manifestaram a necessidade de lazer e sociabilidade para os operários; também considera os estudos de Faria (1999, p. 67-70), que busca a concepção dos parques na imprensa operária de anarquistas e comunistas.

A Escola Nova, que surgiu em 1920, também foi uma vertente que influenciou a estratégia de construção dos parques infantis, e o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, lançado em 1932, já continha a concepção de escolas comunitárias. A partir de 1937, com o

golpe que implantou o Estado novo, Mário de Andrade saiu do Departamento de Cultura. A ampliação dos parques foi interrompida e adotou-se uma política assistencialista e disciplinar. A crescente demanda e a reivindicação por acesso fez com que houvesse ampliação da rede de atendimento à Educação Infantil ao mesmo tempo em que simplificou a proposta dos Parques Infantis. Foi apenas em 1975 que parques, recantos e recreios adotaram o nome de Escola Municipal de Educação Infantil (EMEIs). (CAMPOS, 2015, p. 15-16).

Como ressalta Franco (2009, p. 30), as primeiras creches no Brasil ligadas ao poder público datam de 1950, oferecendo o serviço por meio de convênios com entidades beneficentes e com o estabelecimento dos primeiros convênios entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e entidades beneficentes. Em 1951, é criada a Comissão de Assistência Social Municipal (CASMU), que passou a ser o órgão que cuidava da assistência a moradores de favela e dos convênios que serviam para atendimento das necessidades dessa população, assim como dos convênios com entidades prestadoras de serviço de creche.

Em 1955, a CASMU é extinta e cria-se, em seu lugar, a Divisão de Serviço Social (DSS), que passa por várias denominações até que em 1969, passa a se chamar Secretaria de Assistência Social, porém, com as mesmas funções de atendimento aos necessitados, pessoas de baixa renda, proteção à infância e à maternidade. O poder público limitava-se à função normativa das creches. (FRANCO, 2009, p. 31) As creches diretas só passam a existir a partir de 1969, não por planejamento, mas por desentendimento entre a Prefeitura e uma creche conveniada. Nesse ano, em decorrência de desentendimentos com a entidade mantenedora de uma creche conveniada no bairro de Guaianazes, a Secretaria de Bem-Estar Social – SEBES decide administrar diretamente a unidade -este foi o início da rede de creches diretas no Município de São Paulo, um início determinado pela necessidade e não por planejamento político. Até essa data, o compromisso do governo com o atendimento à criança pequena restringia-se a 29 (vinte e nove) creches conveniadas; a partir da mudança, contam-se com 28 (vinte e oito) conveniadas e 1 (uma) direta. (op.cit., p. 32)

É interessante notar que, a partir de 1969, três tipos de atendimento são oferecidos à população, os quais ainda estão presentes na Prefeitura de São Paulo, ou seja, mesmo com as mudanças na legislação, introduzindo a Educação Infantil na Educação Básica, o atendimento permanece sendo oferecido por três redes. Ainda naquele ano, o atendimento nas diferentes redes era assim denominado:

1. ***Creches diretas***: construídas e/ou alugadas e mantidas em todos os seus serviços pela Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP;

2. ***Creches indiretas***: construídas e/ou alugadas pela PMSP e repassadas a uma instituição privada que recebe subvenção per capita da Prefeitura para seu funcionamento, devendo essa complementar os custos, caso ultrapassem o valor repassado pelo órgão público;
3. ***Creches particulares conveniadas***: toda estrutura da creche é de responsabilidade da entidade privada, que recebe subvenção per capita da Prefeitura do Município, para seu funcionamento, devendo a mesma arcar com os custos que ultrapassem o valor repassado pelo órgão público. (id.ib., p. 32)

Atualmente, na cidade de São Paulo, o atendimento a crianças de 0 a 3 anos realizado pela Prefeitura ocorre nos Centros de Educação Infantil (CEIs) da rede direta e por meio de parcerias. Os CEIS diretos são definidos como: “Unidades Educacionais com profissionais, edifício e bem móveis da Prefeitura, que atendem crianças de zero a 3 anos em período integral” e as CEMEI “Centro Municipal de Educação Infantil, que recebe crianças de zero a 5 anos e 11 meses.” (SÃO PAULO, 2019)

A Portaria SME 4.548/17, que estabelece as normas para celebração de termos de colaboração para atendimento a crianças de 0 a 3 anos de idade, em seu artigo 3º. denomina, nos incisos I e II, a rede parceria nas seguintes modalidades:

- I - CEIs da Rede Parceira Indireta (RPI), assim denominados aqueles em que o serviço à população é realizado em equipamento próprio municipal, inclusive em imóvel locado pela Administração Municipal ou por ela recebido em comodato ou mediante termo de permissão de uso.
- II – CEIs/Creche da Rede Parceira Particular (RPP), assim denominados aqueles em que o serviço à população é realizado em imóvel da própria organização, a ela cedido ou por ela locado, com recursos financeiros próprios ou com recursos repassados pela SME.

Há duas alterações de denominação. A primeira refere-se à utilização do termo Centro de Educação Infantil, nos casos dos CEIs diretos e da rede parceira indireta, mas a rede parceira particular ainda aparece sob a denominação CEI/Creche. A segunda alteração é uma acompanhada à Lei Federal nº. 13.019/2014 que estabelece o regime jurídico das parcerias entre administração pública e as organizações da sociedade civil (regulamentada pelo Decreto Municipal nº. 57.575/2016 e pela Portaria SME 4.548/17) e refere-se à utilização do termo parceira. A referida Lei entrou em vigor, para os municípios, em 2017.

Cabe lembrar que em 1969 as instituições ou entidades eram consideradas particulares e recebiam subvenção “per capita” da Prefeitura, mas deviam arcar com os custos que ultrapassassem o valor recebido do Poder Público. Mas como vimos no Capítulo I, o Movimento das Creches Conveniadas reivindicou à Prefeitura melhorias nos convênios e conseguiram que o valor *per capita* passasse a ser pago a 100% das crianças matriculadas, quando antes era de 70%. Esse setor continua atuante e organizado no sentido de continuar mantendo as subvenções públicas para o atendimento a crianças de 0 a 3 anos de idade.

Para melhor compreendermos a evolução do crescimento das instituições conveniadas, apresentaremos a Tabela 6 na qual consta a série histórica da rede de creches diretas e conveniadas de 1970 até 1990. Lembrando que o atendimento à criança de 0 a 3 anos de idade a partir de 2005 é realizado pela Secretaria Municipal de Educação do Município de São Paulo. A Tabela 6 foi reproduzida de Rosemberg, Malta e Haddad (1991, p.17).

Tabela 6 – Evolução da rede de creches diretas e conveniadas quanto à equipamento e capacidade no período de 1970 a 1990.

EVOLUÇÃO DA REDE DE CRECHES DIRETAS E CONVENIADAS QUANTO A EQUIPAMENTO E CAPACIDADE NO PERÍODO DE 1970 A 1990

ANO	DIRETA		CONVENIADA		TOTAL	
	EQUIP.	CAPAC.	EQUIP.	CAPAC.	EQUIP.	CAPAC.
1970	1	180	28	660	29	840
1971	4	400	25	1517	29	1917
1972	4	400	47	4068	51	4468
1973	5	530	50	3258	55	3788
1974	5	609	50	3268	55	3877
1975	4	600	50	4801	54	5401
1976	4	600	72	5894	76	6494
1977	4	600	81	6888	85	7488
1978	4	600	90	7553	94	8153
1979	4	600	116	10021	120	10621
1980	18	1342	145	12950	163	14292
1981	75	7140	152	12810	227	19950
1982	124	13108	164	14402	288	27510
1983	194	21166	196	18668	390	39834
1984	200	22030	226	20821	426	42851
1985	237	28228	265	23975	502	52203
1986*	232	27637	275	26111	507	53748
1987	240	29540	279	26391	519	55931
1988	267	32278	282	26632	549	58910
1989**	270	32603	302	28808	572	61454
1990***	273	32929	323	30985	596	63998

* Os dados de 1986 tiveram origem em um relatório fornecido no mês de janeiro.

** Estimativa para 1989 (Média calc. sobre os dados de 1988 e 90).

*** Os dados de 1990, referentes a capacidade, tem soma inferior a apresentada no total.

Fonte: PMSP. Secretaria do Bem-Estar Social.

Fonte: Reproduzido de Rosemberg, Malta e Haddad (1991, p.17)

Observando a Tabela 6 nota-se que o número de creches diretas de 1970 até 1979 manteve-se em número reduzido chegando ao máximo de 5 equipamentos, a partir de 1980 tem um ligeiro crescimento e em 1983 o número de equipamentos da rede direta cresce, chegando bem próximo ao número de equipamentos da rede conveniada. Nos anos seguintes até 1990, o número de creches diretas, apesar de crescer, mantém-se em número inferior ao número de creches conveniadas. A Tabela 7 apresenta o número de creches da rede direta, agrupado conforme o mandato do prefeito.

Tabela 7 – Número de equipamentos da rede direta agrupados por anos correspondentes ao mandato de prefeito.

Agrupamentos de anos	Número de equipamentos	Capacidade de atendimento
1989 – 1992	317	33.225
1993 - 1996	295*	28.070
1997 – 2000	271**	25.777
2001 – 2004	334	44.105

Fonte: Franco (2009, p. 36). Elaboração própria.

* No período de 1997 a 2000, 22 creches da rede direta foram passadas para a rede indireta.

** No período de 2001 a 2004, 25 creches da rede direta foram passadas para a rede indireta.

Conforme a Tabela 7, nos períodos de 1993 a 1996 e de 1997 a 2000 correspondentes, respectivamente, aos mandatos sucessivos de Paulo Maluf e Celso Pitta, houve uma redução significativa do número de equipamentos diretos no Município de São Paulo, uma redução de 47 creches. Como nos mostra Franco (2005, p. 42):

As gestões Paulo Maluf (PDS), 1993-1996, e Celso Pitta (PDS), 1997-2000 fizeram opções semelhantes com relação a uma política de valorização da rede de creches indiretas e conveniadas em detrimento da rede direta, conseguindo inclusive, nos dois governos diminuir em 47 (quarenta e sete) unidades a rede direta passando esses prédios para a administração e gerência da rede indireta (convênios).

A Tabela 8 traz o número de matrículas nos Centros de Educação Infantil (CEIs) da todas as redes: direta, indireta e particular conveniada, no período de 2002 a 2004. Indica que no período de 2002 a 2004 a rede direta cresceu 51,36% e a rede indireta, 23,30%; já a rede particular conveniada cresceu 10,38%. A rede direta, neste período, se expandia em ritmo maior que as redes indireta e particular conveniada, muito embora o número de matrículas das duas redes juntas fosse maior que o da rede direta.

Tabela 8 – Matrícula nos CEIs da Rede Direta, Rede Indireta e Rede Particular Conveniada de 2002 a 2004

Ano	CEI Municipal Rede Direta	CEI Conveniada Rede Indireta	Creche Particular Conveniada
2002	32.224	22.806	36.561
2003	38.779	25.361	38.848
2004	48.774	28.120	40.356

Fonte: Dados baseados em Franco (2015, p. 72)

Para completar o quadro da evolução das matrículas nos CEIs da rede direta, CEIs da rede parceira indireta e da rede parceira particular, a Tabela 9 colige dados do período de 2005 a 2018. Pode-se observar o lento crescimento da rede direta, chegando nos anos de 2016 a 2018 com o mesmo número de escolas e aumentando, residualmente, o número de matrículas; o contrário se observa na rede indireta, que teve um crescimento significativo nas matrículas (mais que dobraram entre 2005 a 2018), tendo a rede particular conveniada, no mesmo período, crescido, aproximadamente, 342%, o que indica a opção de oferta de vagas na Educação Infantil por meio da rede particular conveniada. A Tabela 9 apresenta a evolução das matrículas e escolas da rede direta e das redes parceiras, no período de 2005 a 2018¹⁴.

Tabela 9 - Número de estabelecimentos e matrículas dos CEIs Direto, CEIs Indiretos e Creche Privada Conveniada no período de 2005 a 2018.

Tipo de Escola		CEI Municipal (Rede Direta)	CEI conveniado (Rede Indireta)	CEMEI (Creche e Pré-Escola)	Creche Privada Conveniada
2005	Escolas	333	217	-	351
	Matrículas	50.138	30.048	-	43.922
2006	Escolas	333	220	-	412
	Matrículas	48.498	29.548	-	49.962
2007	Escolas	338	273	-	468
	Matrículas	47.895	38.263	-	56.805
2008	Escolas	346	294	-	541
	Matrículas	51.053	45.327	-	69.535
2009	Escolas	356	297	-	610
	Matrículas	51.581	42.416	-	72.015
2010	Escolas	357	306	-	675
	Matrículas	48.517	44.483	-	79.069
2011	Escolas	357	313	-	744
	Matrículas	55.166	48.776	-	89.796
2012	Escolas	358	329	1	860
	Matrículas	55.056	51.899	686	102.673

¹⁴ A Tabela 9 acompanhou as denominações empregadas no *site* Infocidade, a saber, respectivamente: “Centro de Educação Infantil Direto (Creche da Rede Direta); Centro de Educação Infantil Conveniado (Rede Indireta); Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI) e Creche Privada Particular”.

2013	Escolas	362	354	1	909
	Matrículas	53.832	50.905	684	101.984
2014	Escolas	360	352	1	919
	Matrículas	54.037	57.593	617	112.149
2015	Escolas	361	358	1	1.018
	Matrículas	54.899	59.654	581	127.364
2016	Escolas	362	349	4	1.241
	Matrículas	54.691	58.414	1.916	157.384
2017	Escolas	362	368	8	1.353
	Matrículas	55.245	61.454	4018	174.885
2018	Escolas	362	370	11	1.438
	Matrículas	55.360	63.636	5.222	194.320

Fonte: Adaptado de Infocida - Prefeitura de São Paulo/ Educação -Tabelas (acessado em 15/11/2018)

O crescimento das parcerias, especialmente da rede particular, revela um movimento no qual a legislação é utilizada como um instrumento que, ao mesmo tempo em que inibe a oferta de vagas na rede direta, cria as condições propícias para a expansão das parcerias público-privadas, na medida em que limita os investimentos públicos com pessoal, mas não limita os gastos quando se trata estabelecer tais parcerias, tornando-se estas uma opção para a oferta de vagas, como tem ocorrido desde então.

Em nota técnica, a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS, 2017) ao abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000 –LRF), constata que ela gera dificuldades ao estabelecer o limite de comprometimento da receita com pessoal e, em seu art. 19, estipula como limite prudencial de comprometimento das receitas líquidas correntes com folha de pagamento percentuais entre 51,3% e 53, 54%. Apesar de esse limite não gerar punição para o gestor, o impede de realizar outras despesas com pessoal como contratação de professores e demais profissionais, “mesmo que o município tenha construído uma nova escola para atender a demanda por vaga e os recursos provenientes do Fundeb e MDE sejam suficientes para cobrir tal custeio.” (FAMURS, 2017) Ao nosso ver, essa é uma forma de estímulo à privatização do setor público. Criada praticamente junto com a reforma do Estado da década de 1990, tornou-se uma lei auxiliar a ela ao também utilizar como argumento a desburocratização do Estado, a positividade da privatização e da transferência da execução dos serviços públicos para a ‘sociedade civil’.

Os quadros 3 e 4 organizam a evolução dos números de matrículas ou capacidade de cada equipamento de acordo com o período de mandato de cada prefeito desde 1970 a 2018. Para os anos de 1970 até 2000 serão considerados os dados referentes à capacidade dos equipamentos; para os anos de 2001 até 2018, os dados relativos às matrículas. O Quadro 4 foi organizado a partir do ano de 2001 e os percentuais da rede direta foram calculados considerando o ano de 2000; com relação a rede parceira indireta e rede parceira particular

foram considerados os números totais de matrículas. O quadro 3 (1969 a 1971) se inicia de acordo com a capacidade total dos equipamentos, para os períodos seguintes calculamos o percentual de crescimento sempre em relação ao período anterior.

Quadro 3 – Evolução das matrículas conforme a gestão na Prefeitura do Município de São Paulo

Período/Prefeito	Capacidade de atendimento Rede direta	Capacidade Rede Particular Conveniada
Paulo Salim Maluf 08/04/1969 – 07/04/1971	400	1.517
José Carlos de Figueiredo Ferraz 08/04/1971 - 21/08/1973	+33%	+115%
Miguel Colasuono 28/08/1973 – 16/08/1975	+13%	+47%
Olavo Egidio Setubal 17/08/1975 – 11/07/1979	0%	+109%
Reynaldo Emygdio de Barros 12/07/1979 – 14/05/1982	+2.085%	+44%
Antonio Salim Curiati 15/05/1982 – 14/03/1983	+61%	+30%
Mario Covas 11/05/1983 – 31/12/1985	+33%	+28%
Jânio da Silva Quadros 01/01/1986 – 31/12/1988	+14%	+11%
Luiza Erundina de Souza 01/01/1989 – 31/12/1992	+3%	-
Paulo Salim Maluf 01/01/1993 – 31/12/1996	-16%	-
Celso Pitta 01/01/1997 – 31/12/2000	-8%	-

De 1970 a 1990 os dados foram baseados em Rosemberg, Campos e Haddad (1991)

De 1991 a 2000 os dados foram baseados em Franco, considerando apenas a rede direta (2009)

Quadro 4 – Evolução das matrículas conforme o período de mandato dos prefeitos de 2001 a 2018

Prefeito/ Período	Rede Direta	Rede Indireta	Rede Particular Conveniada
Marta Suplicy 01/01/2001 – 31/12/2004	+89%	28.120 (em 2004)	40.356 (em 2004)
José Serra 01/01/2005 – 31/03/2006	-1%	+5%	+24%
Gilberto Kassab 31/03/2006 – 31/12/2012	+14%	+76%	+106%
Fernando Haddad 01/01/2013 – 31/12/2016	-1%	+13%	+53%
João Dória 01/01/2017 - 05/04/2018	+1%	+9%	+23%

De 2001 a 2004, os dados foram baseados em Franco (2015)

Fonte mandatos dos prefeitos: Folha de S. Paulo, período correspondente a 08/04/1969 a 31/12/2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1846051-conheca-todos-os-ex-prefeitos-de-sao-paulo-joao-doria-sera-62-na-cidade.shtml>. Acesso em: 22/06/2019.

Os percentuais de evolução da oferta de vagas mostram que o período de maior crescimento das matrículas da rede parceira (106%) ocorreu ao longo do mandato do prefeito Gilberto Kassab, que coincidiu com a aprovação do Fundeb em 2007. Podemos ainda notar que o maior crescimento da rede direta corresponde ao período no qual o prefeito foi Reynaldo de Barros. A explicação para tal fato deve-se aos interesses eleitorais, à pressão da população por creches e a pressão de empreiteiras por obras “menores”, como nos mostra Camargo (1997, p. 21 apud FRANCO, 2005, p. 35)

As necessidades reais apresentadas pela população e movimentos organizados, a pressão de políticos próximos em busca de capital eleitoral e o interesse de firmas e empreiteiras na execução de obras “menores” exigem de Reynaldo de Barros uma maior construção de equipamentos públicos nas periferias da cidade do que vinha sendo feito pelas administrações anteriores.

A pressão por vaga significa pressão por abertura de equipamentos, e dado que os governos optaram pela ampliação de vagas por meio de parcerias, significa também pressão para ampliação da rede conveniada (que atualmente é denominada parceira). A não efetivação do direito à Educação Infantil tem gerado ações junto ao Ministério Público como forma de se buscar a garantir esse direito.

Essa situação tem se tornado recorrente devido à carência de vagas na educação infantil, creche. Tal fato demonstra, por um lado, o descumprimento de normas quanto ao direito de todos à educação e, por outro, aponta um movimento que avança na direção da conquista de uma vaga intermediada pelo Ministério Público; fato este que ressalta a judicialização da educação. (POLONI, 2017, p. 29)

A demanda por Educação Infantil não é fixa, sofrendo variações, conforme se pode notar na Tabela 10, que mostra a demanda por creche cadastrada desde 2007 até 2018 e refere-se ao mês de dezembro de cada ano.

Tabela 10 -Demanda cadastrada de creche no Município de São Paulo- 2007 a 2018

Ano	Demanda
2007	79.231
2008	57.607
2009	74.707
2010	100.401
2011	99.159
2012	95.180
2013	170.472
2014	94.191
2015	75.194
2016	65.040
2017	44.092
2018	19.697

Fonte: Adaptado de Infocidade - Prefeitura de São Paulo/Educação.

Nota-se, pela Tabela 10, que a demanda entre 2007 a 2018 variou muito de um ano para o outro, tendo o seu pico em 2013 com 170.472 matrículas solicitadas e, em 2018, a menor solicitação de matrícula. Necessário esclarecer que a demanda, mesmo considerando o período de um ano, também pode variar de um mês a outro. Exemplo disso é a demanda referente ao mês de junho de 2019, que foi de 48.910¹⁵, bem superior à de 2018, de 19.697.

Em nota técnica, a Secretaria Municipal de Educação do Município de São Paulo define demanda como “solicitação por matrícula realizada pela família e registrada pelos sistemas gerenciais, cujo encaminhamento ainda não foi realizado”. A nota técnica também apresenta critérios para atendimento na Educação Infantil:

¹⁵Fonte: SME/Coordenadoria de Informações Educacionais Sistema EOL - 30/06/2019. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Demanda-Escolar>>. Acessado em: 17 jul. 2019.

Educação Infantil – Creche: as solicitações por matrículas são registradas no sistema Escola OnLine (EOL), que mapeia todas as escolas no raio de dois quilômetros do endereço residencial indicado e coloca o solicitante na demanda por vagas. A família recebe um protocolo de solicitação, pelo qual consegue acompanhar a sua posição na fila em cada Unidade que está concorrendo. A posição ocupada pela criança segue a ordem cronológica, exceto casos previstos pela Portaria no 4.993, de 14 de julho de 2016 e pela Portaria 6.770, de 13 de dezembro de 2013, quais sejam:

Determinação legal: crianças às quais foi expedida ordem judicial por um juiz (com ou sem multa) determinando a matrícula da criança, por vezes especificando a unidade escolar;

Critério socioeconômico: crianças caracterizadas em situação de extrema pobreza conforme consta do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social/ Programa Bolsa-Família, devidamente identificadas pelo “Número de Identificação Social – NIS” ou do Banco de Dados do Cidadão/Programa Renda Mínima do Município de São Paulo;

Necessidade Educacional Especial: alunos e alunas com determinados tipos de necessidade identificada cujo cadastramento foi realizado pelas equipes de CEFAIs das Diretorias Regionais indicam priorização de atendimento, conforme Portaria no 4.993, de 14 de julho de 2016. (SÃO PAULO/SME)

Como não há vagas suficientes para todas as crianças, a ordem cronológica é o critério geral, mas não o único, há prioridades: crianças cuja matrícula foi determinada por um juiz, crianças em situação de vulnerabilidade ou com necessidades educacionais especiais. Importante observar que a demanda corresponde às famílias que cadastraram seus filhos para solicitar a matrícula, mas, muito provavelmente, muitas delas sequer chegam a cadastrá-los, levando a supor que a demanda contida pode ser ainda maior.

3.3 Orçamento Destinado ao Financiamento das Redes Parceiras

Segundo site da Secretaria da Fazenda, o orçamento é um instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas, para isso precisa da elaboração e execução de três leis: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA).

Instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas para poder controlar as finanças públicas e executar as ações governamentais, ensejando o objetivo estatal do bem comum. No modelo brasileiro, compreende a elaboração e execução de três leis, o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA) que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas de cada ente da Federação.

A Tabela 11 apresenta dados da execução orçamentária, conforme disponibilizados no *site* da Secretaria da Fazenda da Prefeitura do Município de São Paulo, no qual se especifica: “Execução orçamentária e financeira corresponde à concretização do orçamento, ou seja, ao montante em que o governo, mediante a consecução de um conjunto de atividades, arrecada as receitas estimadas e realiza os programas de trabalho fixados.” Na Tabela 11, podemos observar

o orçamento destinado à Prefeitura da cidade de São Paulo, à Secretaria Municipal de Educação e à Manutenção e Operação da Rede Parceira – Centro de Educação Infantil –(CEI)¹⁶.

Tabela 11 – Orçamento destinado à Prefeitura da cidade de São Paulo, à Educação Básica e a Convênios para Operação e Manutenção de CEIs e Creches.

Ano	Orçamento Prefeitura	Orçamento Educação	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	
			Rede	Parceira - CEI
2005/Orçado	15.200.000.000	766.870.494	34.820.000	
Atualizado	15.200.000.000	825.099.663	16.196.187	
Empenhado	13.868.926.528	783.519.421	15.161.642	
Liquidado	12.932.097.453	541.038.707	12.224.229	
2006/Orçado	17.233.928.200	3.252.223.867	175.722.333	
Atualizado	17.413.026.480	3.308.585.563	194.114.062	
Empenhado	16.469.155.862	3.145.240.071	190.204.719	
Liquidado	15.190.758.420	2.894.670.161	183.046.278	
2007/Orçado	21.512.767.223	3.451.265.832	238.200.006	
Atualizado	22.330.487.884	3.963.972.566	257.955.604	
Empenhado	20.237.648.290	3.898.458.205	256.595.521	
Liquidado	18.392.186.062	3.508.820.950	247.893.936	
2008/Orçado	25.284.792.148	4.148.014.438	265.000.000	
Atualizado	26.814.279.729	4.577.012.455	366.660.219	
Empenhado	24.179.900.226	4.400.184.894	351.074.681	
Liquidado	22.633.748.046	4.151.135.010	333.018.481	
2009/Orçado	27.506.290.062	5.091.427.652	390.000.090	
Atualizado	28.306.761.086	5.222.471.703	436.330.593	
Empenhado	25.059.903.110	4.915.690.488	414.344.255	
Liquidado	23.590.782.047	4.519.678.463	397.605.821	
2010/Orçado	27.897.832.339	5.967.299.584	490.282.284	
Atualizado	29.255.301.866	5.965.721.278	531.171.590	
Empenhado	28.761.555.364	5.935.426.691	529.412.672	
Liquidado	27.127.222.910	5.330.202.603	514.416.815	
2011/Orçado	35.622.810.875	6.978.389.021	771.832.634	
Atualizado	35.938.773.493	7.206.575.505	695.244.858	
Empenhado	32.118.216.288	6.826.925.275	692.206.531	
Liquidado	30.369.524.153	6.210.633.614	682.355.016	
2012/Orçado	38.734.598.114	7.307.184.447	801.968.415	
Atualizado	39.648.777.331	7.676.045.875	885.064.895	
Empenhado	36.400.104.976	7.406.757.808	874.524.339	
Liquidado	34.631.709.730	6.997.170.627	856.667.834	
2013/Orçado	42.041.788.033	7.914.456.075	880.652.925	
Atualizado	42.602.559.286	8.289.479.490	1.019.500.811	
Empenhado	39.136.092.195	7.939.770.655	1.005.029.746	
Liquidado	36.783.526.412	7.595.840.440	994.606.916	

¹⁶ Para a Tabela 11 empregamos a terminologia usada no orçamento de 2018 sob a rubrica 2828 Manutenção e Operação da Rede Parceira - Centro de Educação Infantil (CEI).

2014/Orçado	50.569.325.587	9.022.636.700	1.016.574.447
Atualizado	50.955.635.534	9.361.252.207	1.195.063.464
Empenhado	43.443.326.217	8.799.911.343	1.178.719.325
Liquidado	41.660.125.005	8.417.624.102	1.165.432.993
2015/Orçado	51.393.748.121	9.792.348.985	1.249.465.185
Atualizado	51.434.312.642	9.999.427.020	1.429.421.960
Empenhado	47.014.200.562	9.709.032.243	1.427.248.969
Liquidado	44.200.773.229	9.207.102.359	1.415.341.711
2016/Orçado	54.407.300.347	11.096.151.037	1.786.882.697
Atualizado	54.407.300.347		1.689.254.562
Empenhado	49.422.518.912		1.748.443.541
Liquidado	47.997.558.813		1.739.840.712
2017/Orçado	54.694.563.143	10.985.422.304	1.993.121.938
Atualizado	54.857.744.933	11.209.467.401	2.042.572.394
Empenhado	51.414.029.077	10.694.214.287	1.982.226.695
Liquidado	49.334.719.021	10.236.129.116	1.958.681.496
2018/Orçado	56.370.560.562,00	11.774.780.638,00	2.271.387.707
Atualizado	56.499.455.435,05	12.049.514.422,11	2.367.339.297
Empenhado	54.157.141.735,67	11.872.583.011,13	2.354.160.528
Liquidado	51.832.935.722,31	11.016.056.158,84	2.302.434.127

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda. <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>

A tabela 11 permite fazer um comparativo entre os valores de execução orçamentária dessa pasta com os valores do orçamento destinados à rede parceira, considerando o período de 2005 até 2018. A seguir, será feita essa comparação, a fim de acompanhar a evolução orçamentária destinada às instituições que estabelecem parcerias com essa Secretaria.

Quadro 5- Comparativo entre o orçamento destinado à SME e os percentuais destinados ao financiamento da rede parceira

Ano	Percentual %	Ano	Percentual %	Ano	Percentual %
2005	2,3%	2010	9,7%	2015	15,4%
2006	6,3%	2011	11%	2016	15,7%
2007	7%	2012	12,2%	2017	19,1%
2008	8%	2013	13,1%	2018	20,9%
2009	9%	2014	13,8%	-	-

Ao analisar a evolução dos valores da execução orçamentária e relacioná-la ao orçamento de SME com os percentuais destinados às redes parceiras, notamos que em 2005 os valores destinados a esse setor representavam 2,3% do total do orçamento da educação, nesse

período, as creches eram recém integradas à SME. Em 2006, correspondia a 6,3%, aumentando quatro (4) pontos em relação ao ano de 2005, período que corresponde à gestão do prefeito Gilberto Kassab; nos anos seguintes a evolução se estabiliza em torno de um (1) ponto, tendo um aumento um pouco superior a três (3) pontos em 2017, durante a gestão do prefeito João Dória. Para o ano de 2016 foi considerado o valor orçado. É importante considerar também que o orçamento da Educação é um dos maiores da Prefeitura do município de São Paulo, sendo assim, não é pequena a disputa pelo dinheiro público. O percentual destinado à rede parceira em 2018 foi de 20,9% em relação ao total do orçamento destinado à Educação.

Buscando saber, mesmo que aproximadamente, os custos do atendimento da rede direta para compará-los com os valores dos repasses para a rede indireta, Nascimento e Silva (2015, p. 7-10) fizeram uma análise utilizando os valores que a prefeitura de São Paulo destina à Educação Infantil de 0 a 3 anos de idade da rede direta, por meio de levantamento do salário bruto pagos aos funcionários, considerando o mês de outubro de 2014 e acrescentando mais 15% sobre esse valor referente a outros insumos, inclusive salários de trabalhadores terceirizados e preparo de alimentos. O exercício compreendeu CEIs com o mesmo número de alunos, pois se pretendia encontrar o valor *per capita* mensal e anual. Concluíram os pesquisadores que o valor mensal por criança da rede direta é de cerca de R\$1.086,79 e o da rede indireta é de no máximo R\$ 606,83 (lembrando que os valores correspondem a outubro de 2014). Os autores concluíram que as diferenças de investimento nas creches diretas e nas conveniadas estão relacionados com os valores pagos aos profissionais que atuam no atendimento a crianças.

O fato é que os valores repassados à rede parceira pela Prefeitura só foram possíveis por meio da exploração dos trabalhadores, em sua grande maioria mulheres. Exemplo disso é o salário bruto de R\$ 2.557,74¹⁷ das professoras de desenvolvimento Infantil da rede conveniada, cuja jornada é de 40 horas semanais, enquanto na rede direta, por uma jornada de 30 horas semanais o salário inicial é de R\$ 3.719,68¹⁸. Em ambos os casos os salários são baixos, mas também é inegável que as condições salariais são mais aviltadas na rede parceira.

Entrando no debate da desigualdade do atendimento a crianças de 0 a 3 anos, Craveiro (2015, p. 162) identifica e analisa os elementos que, além de uma remuneração menor, influenciam no caso da rede conveniada:

¹⁷Fonte: Sitraemfa – Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência e Educação à Criança, ao Adolescente e à Família do Estado de São Paulo. Valores referentes à Convenção Coletiva de trabalho 2019/2020.

¹⁸ Fonte: Jornal Sinpeem – Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo, dez. de 2019 – ano 23; n°. 19, p. 2. Referente ao Quadro dos Profissionais de Educação (QPE) 14 A.

Ao inserir-se na SME, o programa de creches deixa de ser voltado principalmente para os pobres e busca a universalização. Isto traz a necessidade de expansão das vagas, assim como atrai, paulatinamente, a frequência de parcelas da população provenientes de outras classes sociais em virtude da melhoria no atendimento. A presente pesquisa mostra que apesar dos avanços, existe um atendimento desigual. Não é mais um programa focado no acolhimento dos mais pobres, porém são as creches localizadas nas regiões mais empobrecidas que apresentam as piores condições. O desafio, portanto, insere-se na reflexão sobre como oferecer políticas públicas de boa qualidade incidência de equipamentos públicos, poucas oportunidades de trabalho, em regiões periféricas pobres onde prevalece a ocupação irregular, baixa lazer e cultura. Como afirmado por entrevistados, as crianças que estão em uma região de alta vulnerabilidade social demandam a oferta de serviço de qualidade superior e não o contrário, para compensar as condições em que vivem.

Peroni (2013, p. 250), ao analisar as relações entre público e o privado na política educacional brasileira, discute o problema do financiamento. A partir da aprovação do Fundeb, o Ensino Infantil passou a receber verbas desse Fundo, tendo isso autorizado o repasse de recursos às entidades sem fins lucrativos, porém, o atendimento prestado por essas instituições causa preocupação, tendo em vista o problema da qualidade:

Há uma grande preocupação, já que pesquisas (SUSIN, 2005, 2009, apud PERONI, 2013, p. 250) demonstram a fragilidade e precariedade desse atendimento no que se refere às condições físicas do local, projeto pedagógico, remuneração e formação dos professores e a não gratuidade, com mensalidades sendo cobradas mesmo recebendo dinheiro público e de famílias muito carentes. Outro fator importante é a ausência de gestão democrática nas instituições com critérios pouco transparentes na admissão e pagamento de funcionários, falta de critérios para a admissão das crianças, de prestação de contas da entidade, assim como nas relações dentro das creches e da instituição dos pais e da comunidade.

Em nota, ao final do texto, há um esclarecimento sobre a não gratuidade e as cobranças de mensalidade. “As instituições dizem que são contribuições, mas na maioria dos casos estudados eram, mesmo que veladamente, critério para admissão e permanência de crianças, conforme relato dos pais.” (PERONI, 2013, p. 252).

A criação e manutenção de rede privada de creches com o repasse de dinheiro público, não é uma novidade. Craveiro (2015, p. 90-111) faz, um levantamento do número de creches, considerando cada mantenedora e constata “uma variação de 1 a 20 creches, por entidade que pode ser indireta ou conveniada.” A pesquisa estudou também dois grupos de creches conveniadas: o primeiro, composto de quinze creches com boa avaliação e o segundo, um conjunto de dez creches, que não foi bem avaliado. No grupo das creches bem avaliadas constata que,

Além disso, a maioria dessas instituições estabeleceu outros convênios com o poder público, como os que foram firmados com a Secretaria Municipal de Assistência

Social para a implementação dos Centros para Crianças e Adolescentes (CCA). Isso sugere maior capacidade de arrecadar recursos e de fazer parcerias.

Percebe-se que as entidades não restringem a sua atuação somente na área educacional, transitando por outras secretarias. No exemplo dado acima, atuam também na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social para a construção de uma rede de equipamentos que presta serviço ao poder público.

3.4 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: breve contexto histórico

Convém, antes de abordar a lei que instituiu o Marco Regulatório da Sociedade Civil (Lei nº.13. 019/14), conhecer um pouco o processo que resultou em sua aprovação. A legislação que regulava as ONGs era baseada no Código Civil de 1916, não existindo uma tipologia das entidades sem fins lucrativos, mas categorias criadas por lei para “atribuir privilégios a grupos bem articulados de organizações. Para uma caracterização das OSCs de fins públicos, deveria ser empregada nomenclatura para classificar as entidades sem fins lucrativos. Com essa intenção foi promulgada, a Lei 9.790 de 1999, divulgada como “nova lei do terceiro setor’.” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 67)

Organizações da Sociedade civil de Interesse Público (OSCIPS) e as Organizações Sociais (OSs) são figuras jurídicas criadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no âmbito do processo de reforma de Estado, que se caracterizam como entidades de direito privado que assumem a gestão de bens públicos, a segunda criada pela Lei das Organizações Sociais, em 1988, e a primeira pela Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, em 1999. Em 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou os investimentos com pessoal e adotou “uma disciplina mais rígida na relação entre arrecadação e gastos. Dessa maneira, a saída encontrada pelos governos de todo o país foi a de terceirizar parte dos serviços prestados pelo Estado, o que não esbarraria nas limitações impostas pela lei”. (OJEDA, 2012)

Com o grande crescimento do terceiro setor e pela falta, principalmente, de normativa que desse mais transparência e controle, multiplicou-se o número de fraudes. Um exemplo disso foi a CPI das Ongs, instalada em 2007 e encerrada em 2010, com recomendações de aperfeiçoamento dos mecanismos que materializam as parcerias entre poder público e ONG. A CPI foi instalada com o objetivo de investigar o repasse de recursos federais para as ONG e a OSCIP, no período de 1999 a 2009. O relatório final constatou alguns vícios como a fragilidade de controle e de fiscalização nas operações da parceria público-privada, e indicou a necessidade

de um instrumento jurídico que regulamentasse as atividades do terceiro setor. Em 2010, um grupo de entidades conhecido como ‘Plataforma por um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil’ organizou uma agenda a ser apresentada aos candidatos à presidência. No governo de Dilma Rousseff, constituiu-se um grupo de trabalho, para viabilizar a elaboração da nova legislação. Em 2014, entre interrupções e retomadas, foi aprovada a Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. (ARAUJO; FREGUETE; NASCIMENTO, 2019, p. 87-88)

A Lei 13.019 de 2014, alterada pela Lei 13.204 de 2015, foi aprovada a fim de aperfeiçoar os mecanismos de transparência, de eficiência e eficácia na destinação dos recursos públicos e também para estabelecer segurança jurídica para as OSCs, apresentando inovações em relação a legislações anteriores. Sobre o Marco, Pannunzio e Souza (2018, p. 3-4) avaliam que

O MROSC fixou as bases para uma nova política de parcerias entre OSC e governos, de alcance nacional (União, Estados, Distrito Federal e municípios). Trouxe diversas inovações em relação à legislação pré-existente, cabendo destacar (i) maior democratização do acesso a recursos públicos, na medida em que, via de regra, as parcerias deverão ser precedidas de chamamento público; (ii) melhor detalhamento de como podem ser empregados os recursos recebidos pela OSC (inclusive para remuneração de pessoal próprio e custos indiretos), contribuindo assim para a segurança jurídica das parceira; e (iii) priorização do controle de resultados com maior respeito à autonomia das OSC para decidir os meios pelos quais buscar as metas pactuadas.

Não se tem a intenção de aprofundar no tema, mas é preciso fazer uma observação neste trabalho. No atual momento histórico, pode-se verificar a presença de grandes empresas investindo no que se convencionou chamar de mercado educacional: são associações e fundações que atuam na educação, inclusive na educação básica. Ao abordar a Fundação Lemann, Peroni, Oliveira (2019, p. 45-46) esclarecem que esta foi fundada em 2001, pelo empresário Jorge Paulo Lemann, com início de suas atividades em 2002, e que é uma organização familiar e sem fins lucrativos, mas que ela “não é, de fato, uma fundação, mas um instituto, como reza em seu cadastro nacional de pessoa jurídica [...]” Adiante, considerando as diferenças entre instituto e fundação, missão, metas e visão de futuro da Fundação em relação aos seus projetos, a autora conclui que por ser

[...] uma instituição privada, estamos supondo uma correlação de forças na educação pública brasileira, cuja responsabilidade está sendo deslocada do Estado para o privado, contribuindo para sua expansão nos setores sociais. É notório que a educação básica brasileira está na mira dos investidores, sendo cada vez mais estimulada, no mundo competitivo, por meio de resultados e premiações. (PERONI; OLIVEIRA, 2019, p. 47)

Dessa forma, observa-se que a Educação Básica também está sofrendo as influências das concepções privatistas de mercado educacional, cuja atuação se espalha desde a elaboração de políticas públicas até sua gestão e execução, e as legislações, sob a influência desse mesmo mercado, têm sido constantemente objeto de mudanças para se adequar às novas exigências de garantias de segurança jurídica, como foi visto anteriormente no caso da Lei Federal 13.019/14. A Lei é referência para os entes federativos e deve ser regulamentada pelos mesmos. Essa demanda sugere alguns desafios para a sua implementação, considerando os milhares de entes públicos, as realidades tão diferentes no Brasil e a extensão da Lei, composta de 88 artigos. A multiplicidade de regulamentos pode minar a existência de regras claras sobre as parcerias, o que afeta a segurança jurídica, um dos fatores para a aprovação da Lei. Sem uma coordenação federativa, corre-se o risco de “milhares de regulamentos de parceria, não necessariamente coerentes entre si.” (PANNUNZIO; SOUZA. 2018, p. 4-5)

3.5 A regulamentação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Município de São Paulo

A Lei 13.010/14 começou a vigorar para os municípios a partir de 1 de janeiro de 2017, sendo regulamentada no município de São Paulo pelo Decreto 57.575/16 que estabeleceu que cada pasta se adequasse à legislação e à sua realidade. A seguir serão apresentadas as principais inovações dessa Lei, considerando o documento da Secretaria Municipal de Gestão (SMG) de agosto de 2017: ‘Lei Federal 13.019/14 Parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil’. Também serão incluídos destaques referentes à regulamentação do Marco Regulatório contidas no Decreto Municipal 57.575/16.

- Alteração de denominação das relações jurídicas entre Administração Pública e as OSCs: parceira denominação geral para designar os acordos celebrados entre a administração pública e as OSCs.

- Chamamento público, salvo em casos expressos na lei;
- Regras e procedimentos objetivos e procedimentos de critérios para selecionar, monitorar e avaliar as entidades parceiras e
- Regras padronizadas de transparência e controle social.

O conceito de sociedade cível é expresso no artigo 2º. Lei 13019/14

Para fins dessa Lei, considera-se:

I - Organização da Sociedade Civil: (Redação dada pela Lei nº.13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fim lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções

de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (incluído pela Lei nº. 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº. 9.867, de 10 de novembro de 1999; integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (incluído pela Lei nº. 13.204, de 2015)

c) organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (incluído pela Lei nº. 13.204, de 2015) (BRASIL, 2014)

O artigo em tela abarca as entidades sem fins lucrativos, como também trata das sociedades cooperativas e das organizações religiosas. São considerados legalmente organismos da Administração Pública: “União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º. do art. 37 da constituição Federal.” (Redação dada pela Lei nº. 13.204, 2015) (BRASIL, 2014)

A Lei substituiu o instituto jurídico ‘convênio’, criado para estabelecer a relação entre entes federados (União, estados, DF e municípios) ou entre diferentes órgãos públicos, por instrumentos novos: i. Termo de Colaboração- refere-se à parceria para execução de políticas públicas realizada pelas OSCs e que envolva transferência de recursos financeiros; ii. Termo de Fomento - refere-se à parceria para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco proposta pelas OSCs e que envolvam recursos financeiros; iii. Acordo de Cooperação refere-se à parceria para consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros. O artigo 2º assim define parceria:

III – parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes da relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei 13.204/2015) (BRASIL, 2014)

Como é possível perceber, as parcerias podem ou não envolver transferência de recursos financeiros. O Termo de Fomento e o Termo de Colaboração envolvem transferências de recursos financeiros, o que não ocorre com o Acordo de Cooperação. A Lei 13.019/14 também prevê o chamamento público obrigatório (embora também abra a possibilidade de ausência de chamamento público, como será visto adiante), mas, antes, a Administração Pública deve estabelecer critérios para a documentação, procedimentos e indicadores a serem utilizados. A

Lei 13.019 também estabelece orientações como procedimentos claros, objetivos e simplificados e, se possível, estabelecimento de critérios quanto a objetos, metas, custos, indicadores quantitativos e qualitativos de avaliação de resultados. A referida Lei aborda os casos da ausência de chamamento público em três artigos:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.” (NR) (Redação dada pela Lei 13.204 de 2015)

Art. 30

I- no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; (Redação dada pela Lei 13.204 de 2015)

II- nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei 13.204 de 2015)

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança

VI- no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (NR) (Redação dada pela Lei 13.204 de 2015)

Art. 31- Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (BRASIL, 2014)

No Artigo 32, fica estabelecido que a ausência de chamamento público deve ser justificada pelo administrador público, tanto no caso do artigo 30 quanto no caso do artigo 31, sob pena de nulidade do ato de formalização da parceria, como também admite a impugnação da justificativa. Pela Lei, as OSCs também podem atuar em rede, como consta no artigo 35-A

É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua: (Incluído pela lei 13.204, de 2015)

I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ; (Incluído pela lei 13.204, de 2015)

II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede. (Incluído pela lei 13.204, de 2015)

Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às

não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização: (Incluído pela lei 13.204, de 2015)

I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas; (Incluído pela lei 13.204, de 2015)

II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede. (Incluído pela lei 13.204, de 2015) (BRASIL, 2014)

Na atuação em rede, a organização celebrante é responsável em assinar o termo de fomento ou de colaboração e as demais organizações assinarão o termo de atuação em rede com a organização celebrante para repasse de recursos às não celebrantes, isto é, possibilita o repasse de recursos entre as próprias organizações. A atuação em rede foi regulamentada pelo Decreto Municipal 57.575/16, como predica o artigo 23, § 3º “Compete aos órgãos e entes municipais definir no edital de chamamento público o cabimento da atuação em rede com o objeto da parceria a ser celebrada”. Assim a atuação em rede é prevista desde que esteja definida em edital de chamamento público.

A celebração e formalização de parceria dependem de providências da Administração Pública para fins de: demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da OSC foram avaliadas e são compatíveis com o objeto; parecer do órgão técnico; mérito da proposta; reciprocidade de interesse; viabilidade de sua execução; cronograma de desembolso; fiscalização e avaliação da execução física; designação do gestor da parceria e da comissão de monitoramento e avaliação. A celebração do Termo de Colaboração, do Termo de Fomento ou do Acordo de Cooperação está submetido a cláusulas essenciais prevista na lei.

A liberação de recursos é feita em conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, mas há exceções como nos casos de evidências de irregularidades, desvio de finalidade ou inadimplemento, ou quando a OSC deixa de adotar, sem justificativa, medidas saneadoras apontadas pela administração pública.

O pagamento de remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho foi regulamentado pelo Decreto Municipal 57.575/16 (em seu ART. 40) e pode ser paga com os recursos da parceria, inclusive a dos dirigentes, desde que exerçam ação prevista no plano de trabalho aprovado.

A prestação de contas, pela lei federal, se dá primeiramente pela análise dos documentos previstos no plano de trabalho, com prioridade para o controle de resultados, isto é, pelo relatório de execução do objeto pela OSC. Já o relatório de execução financeira será solicitado pela administração pública na hipótese de descumprimento de metas e resultados.

Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

I – relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II – relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (BRASIL, 2014)

Na hipótese de descumprimento de metas e resultados, o Decreto Municipal 57.575/16 especificou o que deve conter no relatório de execução financeira. A lei 13.019/14 estabelece a obrigatoriedade de prestação de contas, nas parcerias que excedam um ano, ao término de cada exercício. A prefeitura de São Paulo, no entanto, alegando a realidade da cidade, considerou que a periodicidade da prestação de contas ficará a critério de cada pasta. O Decreto Municipal 57.575/16 estabelece a observação dos seguintes prazos:

Art. 58. A prestação de contas será apresentada pela organização da sociedade civil:
I – para parcerias com prazo de vigência igual ou inferior a 1 (um) ano: no mínimo uma vez e, em caráter final, em até 90 (noventa) dias contados do término da vigência;
II – para parcerias com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, periodicamente, no mínimo uma vez a cada 12 (doze) meses e, em caráter final, ao término de sua vigência, nos termos dos artigos 67, § 2º, e 69 da Lei Federal nº 13.019, de 2014. (SÃO PAULO/SP, 2016)

Além da questão dos prazos, esse Decreto especifica como se dará a prestação de contas e suas etapas. Conforme a Lei 13.019/14, art. 64, o gestor da parceria deverá emitir parecer técnico no qual avalia o andamento ou conclui que seu objeto foi executado conforme pactuado. No caso das parcerias que excedem um ano, conforme o art. 67, o gestor da parceria deverá emitir parecer técnico de análise de prestação de contas e mencionar: resultados e benefícios; impactos econômicos e sociais; grau de satisfação do público e possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado. Por fim, no caso de prestação de contas única, deve ser emitido o parecer técnico conclusivo,

Art. 67. (...)

§ 1º No caso de prestação de contas única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 69. (...)

§ 5º A manifestação conclusiva sobre a prestação de contas pela administração pública observará os prazos previstos nesta Lei, devendo concluir, alternativamente, pela: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - aprovação da prestação de contas;

II - aprovação da prestação de contas com ressalvas; ou (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - rejeição da prestação de contas e determinação de imediata instauração de tomada de contas especial. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (BRASIL, 2014)

Como pode ser observado, o gestor pode concluir que a prestação de contas foi aprovada, aprovada com ressalva ou rejeitada. O Decreto Municipal 57.575/16 indica quais documentos devem ser analisados, quais elementos deve conter o parecer e quando a prestação de contas deve ser aprovada com ressalvas. No caso de rejeição da prestação de contas o Marco Regulatório estabelece que a mesma deve ser disponibilizada para acesso público e levadas em consideração para futuras parcerias, conforme o parágrafo 6º. artigo art. 69:

Art. 69. (...)

§ 6º. As impropriedades que deram causa à rejeição da prestação de contas serão registradas em plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública, conforme definido em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (BRASIL, 2014)

O artigo 72 § 1º do Marco Regulatório estabelece o administrador público como o responsável pela aprovação da prestação de contas e dispõe, no artigo 27 § 2º, ações compensatórias e de interesse público para viabilizar o ressarcimento ao erário, “desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.” O Decreto Municipal 57.575/16 estabelece os prazos para saneamento de irregularidades e interposição de recursos para prestação de contas rejeitadas. No caso de descumprimento do plano de trabalho a Lei 13.019/16 (alterada pela Lei 13.204/15), art. 73, prevê penalidades a serem aplicadas pela Administração Pública. As sanções podem ser de advertência, suspensão temporária e declaração de idoneidade, e são de responsabilidade exclusiva de Ministro de Estado, ou do Secretário Estadual, Distrital ou municipal, prescrevendo em cinco anos.

O Marco Regulatório, nos artigos 58-60, também estabelece que a Administração Pública promoverá o monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria, expandindo o relatório técnico. Para isso, poderá se valer de apoio técnico de terceiros, delegar competências ou parcerias com órgãos ou entidade que se situem próximos ao local da aplicação dos recursos; também emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria. A celebração de parceria depende, entre outras medidas, da designação da comissão de monitoramento e avaliação, (órgão colegiado constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação), para a qual a administração pública submeterá o relatório técnico de

monitoramento e avaliação de parceria à comissão de monitoramento e avaliação, que então, decide sobre sua homologação.

Dentre as medidas de participação social, prevê conselhos de políticas públicas, órgão criado pelo poder público e que atua como instância consultiva para acompanhar e fiscalizar a execução da parceria. Para as parcerias superiores a um ano prevê a realização, sempre que possível, de pesquisa de satisfação. Conforme regulamentada pelo Decreto Municipal 57.575/16 no Art.47 em seu § 3º, que implica considerar os mecanismos de escuta ao público-alvo acerca dos serviços efetivamente oferecidos no âmbito da parceria, aferindo-se o padrão de qualidade definido em consonância com a política pública setorial.

O Decreto Municipal 57.575/16 também regulamentava o monitoramento e a avaliação e estabelece as competências para a realização da fiscalização das parcerias:

Art. 47. Compete ao Órgão ou ao ente da Administração Direta e Indireta realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma deste decreto e do plano de trabalho aprovado, sem prejuízo das normas específicas afetas às políticas públicas setoriais e aos correspondentes instrumentos de controle social.

§ 1º Os procedimentos de fiscalização serão regulamentados por ato específico de cada Órgão ou ente da Administração Direta e Indireta. (SÃO PAULO/SP, 2016)

O Marco Regulatório prevê, em seu artigo 66, parágrafo I, visita *in loco* eventualmente realizada durante a execução da parceria, visita sobre a qual apresentará um relatório e que será dispensada em caso de incompatibilidade com o objeto da parceria.

As medidas, previstas no Marco Regulatório para aperfeiçoar os mecanismos de transparência e controle foram regulamentadas no Decreto 57.575/16 e compreendem medidas nas quais a Administração Pública manterá em seu site na internet a relação das parcerias celebradas e seus planos de trabalho, por, no mínimo, 180 dias após o encerramento da parceria. As denúncias de possíveis irregularidades podem ser feitas por meio de canal disponibilizado pela Controladoria Geral do Município (CGM). O quadro 6 a seguir relaciona os documentos que Administração Pública e a OSC devem disponibilizar, segundo o Marco Regulatório.

Quadro 6 - Documentos que a Administração Pública e a OSC devem disponibilizar

Documento	Artigo	Administração Pública	OSC
Edital de chamamento público	Art. 26	X	
Resultado do julgamento dos Planos de Trabalho	Art. 2, § 4º.	X	

Formação da parceria com dispensa e inexigibilidade	Art. 32.§1º.	X	
Parcerias celebradas e planos de trabalho em vigor	Art. 66, inciso I		X
Repasses realizados	Art. 50	X	
Meios de representação referentes a irregularidades	Art. 12	X	
Situação da prestação de conta	Art.11, inciso V	X	

Fonte: Secretaria Municipal de Gestão

A Lei 13.019/14 teve vários artigos alterados pela Lei 13.204/15, lei extensa e que foi regulamentada pelos entes federativos: União, Estados, DF e Municípios. No município de São Paulo, a regulamentação se deu pelo Decreto 57.574/16, a partir do qual cada pasta propõe adequações legais conforme sua realidade. No caso da SME, os procedimentos para a celebração de parcerias estão contidos na Portaria nº. 4.548/17, que discrimina três termos de contratação: termos de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Nos Centros de Educação Infantil, o termo de colaboração será usado para formalizar a parceria entre a Administração Pública e a OSC.

A Portaria SME nº.4.548/17 dispõe as normas para celebração e o acompanhamento de termos de colaboração entre a Secretaria Municipal de Educação e Organizações da Sociedade Civil, em seu artigo 1º encontra-se a definição do que são os Centros de Educação Infantil e suas finalidades:

Os Centros de Educação Infantil – CEIs entendidos como espaços coletivos privilegiados de vivência da infância, visam contribuir com a construção da identidade social e cultural das crianças, fortalecendo o trabalho integrado do cuidar e do educar, em uma ação complementar à da família e da comunidade, objetivando proporcionar condições adequadas para promover educação, proteção, segurança, alimentação, cultura, saúde e lazer, com vistas à inserção, prevenção, promoção e proteção à infância, em regime de parceria e relação de complementaridade, cooperação, articulação e corresponsabilidade entre o poder público e a sociedade civil, com o objetivo comum de viabilizar e desenvolver uma Política Pública de Educação Infantil da Cidade de São Paulo. (SÃO PAULO/SP, 2017)

Destaca-se que o CEI é considerado espaço coletivo no qual se privilegia a vivência da infância, espaço que contribui para a construção da identidade social e cultural das crianças, com o fortalecimento do cuidar e do educar. O texto legal também se refere ao regime de parceria – por sua vez efetivado por meio do termo de colaboração - como relação de complementaridade, cooperação, articulação e corresponsabilidade entre poder público e sociedade civil. No que diz respeito à complementaridade, com o avanço das parcerias público-

privadas na Educação Infantil é possível concluir que quem está exercendo a função de complementaridade é a rede de CEIs direta, essa sim é que completa a rede parceria, e não o contrário. A fase inicial para celebração do termo de colaboração inicia-se com o credenciamento prévio da OSC pela SME, nos termos de portaria específica. A duração do termo de credenciamento será de cinco anos, podendo ser prorrogado uma única vez.

O Artigo 11º, trata da documentação necessária para a formalização da proposta, sendo de responsabilidade da OSC apresentar plano de trabalho e documentação referente aos dirigentes da organização e ao imóvel. O setor de parceria da DRE deverá verificar e validar, no sistema e nas páginas oficiais, a veracidade de todas as certidões e documentos apresentados pela organização para o credenciamento educacional.

O artigo 12º trata do plano de trabalho, no qual deve ser apresentados os dados do proponente e da CEI, descrever atividade, metas e objetivos. Algumas metas referem-se à formação continuada dos profissionais e a garantia de: alimentação saudável, espaços adequados, boa e regular aplicação dos recursos recebidos, etc.

O artigo 13º. da Portaria nº. 4548/17 aborda o Quadro de Recursos Humanos, apresenta o quadro obrigatório e o quadro facultativo que a entidade se compromete a manter, informando função, a formação e a quantidade. O artigo 16º. se refere ao Plano de Recursos Financeiros, que define metas e atividades estabelecidas, correspondendo ao quadro geral de receitas e despesas. O artigo 23 reforça que a utilização das verbas públicas repassadas devem estar condizentes com as metas e as atividades do plano de trabalho e o § 1º. relaciona as finalidades para as quais as verbas públicas não devem ser utilizadas, por exemplo, o que especifica o inciso IV: “pagamento, a qualquer título, de servidor ou empregado público, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias.” No parágrafo 3º. Estabelece que “as despesas com a remuneração da equipe de trabalho não poderão estar abaixo do valor estabelecido pelas convenções coletivas de trabalho.”

Seguindo a Lei a Federal 13.019/14 e o Decreto Municipal 57.575/16, os parágrafos 4º., 5º. e 6º. do Artigo 23º., da Portaria 4.548/17, autoriza a remuneração da equipe de trabalho.

§ 4º - As verbas repassadas à organização poderão ser utilizadas para a remuneração do pessoal contratado pela organização e para o pagamento dos respectivos tributos, encargos sociais e verbas trabalhistas, observadas as regras desta Portaria e subsidiariamente, as regras do caput e dos §§ 1º a 7º do artigo 40 do Decreto nº 57.575/16.

§ 5º - A organização deverá dar ampla transparência aos valores pagos com recursos da parceria a título de remuneração do quadro de recursos humanos vinculado à execução do termo de colaboração, de maneira individualizada, divulgando os respectivos cargos.

§ 6º - O pagamento da remuneração do pessoal da organização com as verbas repassadas pela SME não gera vínculo trabalhista com a Administração Municipal e

a inadimplência da organização em relação aos tributos, encargos sociais e verbas trabalhistas não transfere à Administração Municipal a responsabilidade por seu pagamento nem poderá onerar o objeto do termo de colaboração ou restringir a sua execução. (SÃO PAULO/SP, 2017)

Ressalte-se que valores pagos para o pessoal contratado pela organização, com as verbas repassadas pela SME, deve ser amplamente divulgado e não gera vínculo empregatício. O artigo prevê a suspensão de repasses quando houver ausência ou atraso na prestação de contas parciais, irregularidades, desvios de finalidades na aplicação de recursos, entre outras infrações.

O artigo 26º. especifica o destino da verba mensal e o artigo 27 estabelece o repasse em 12 meses, sendo nos meses de abril e setembro serão acrescidos 50%, preferencialmente usados para a qualificação do quadro de recursos humanos e encargos trabalhistas. Já o artigo 28 trata da fórmula de cálculo do repasse, que será feito mediante a multiplicação do número de crianças atendidas pelo valor fixo *per capita*, definido em ato específico da SME, “podendo haver a previsão de valor adicional *per capita* para crianças atendidas nos agrupamentos de berçários.” (SÃO PAULO/SP, 2017)

O artigo 29º ainda estabelece, a título de provisão/fundo de reserva, depósito mensal em conta poupança específica, de um percentual mínimo de 21,57% sobre o total de suas despesas mensais com recursos humanos, que serão utilizados para encargos trabalhistas. E em seu parágrafo único prevê a possibilidade de repasse de recursos entre as organizações: “Sempre que houver celebração de nova parceria com a mesma organização, em continuidade, o saldo do fundo a que se refere o caput poderá ser transferido para a nova parceria, permanecendo vinculado à mesma finalidade.” (SÃO PAULO/SP, 2017)

A revisão de alocação de aluguel, no artigo 33, estabelece que deve estar previsto acréscimo no repasse mensal para custear despesas de locação do imóvel e do respectivo IPTU, e no parágrafo 3º. estipula que após um ano de celebração do contrato de locação poderá ser solicitado aumento à DRE de acordo com o que dispõe o contrato. Ainda em relação ao aluguel, o artigo 42 trata dos casos nos quais o termo de colaboração poderá ser aditado: no parágrafo 1º. inciso d define que no caso de aumento do acréscimo do repasse de reajuste do aluguel deverá ser adotado o índice previsto no instrumento contratual, submetido à análise do setor de contabilidade e, ao final, aprovado pelo gestor.

O capítulo V trata da prestação de contas, que deve conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o cumprimento das atividades e comprovar o alcance das metas e resultados esperados. A prestação de contas deve estar disponível para visualização (art.54) e as denúncias de irregularidades são tratadas nos artigos 54 e 55:

Art. 55. A qualquer tempo, o Gestor da parceria poderá instaurar procedimento de tomada de contas especial, ante indícios ou suspeitas de irregularidades na execução do objeto.

Parágrafo único – Poderá, também, o Gestor a depender da gravidade das irregularidades constatadas, adotar providências relacionadas à denúncia do Termo de Colaboração, sem prejuízo da instauração, em paralelo, ou até mesmo posteriormente, da tomada de contas especial.

Art. 56. A SME organizará, nos moldes de sistemática de controle complementar por amostragem, a apresentação da descrição detalhada de todas as despesas e receitas efetivamente realizadas no período, assim como, da documentação que comprove a realização dessas despesas, tais como recibos, notas fiscais, comprovantes de recolhimento de tributos ou encargos e outras a serem definidas no Manual de Gestão de Parcerias - CEI. (SÃO PAULO/SP, 2017)

Nota-se que há vários procedimentos de monitoramento, controle e avaliação, como forma de eliminar ou inibir irregularidades, lembrando que a questão da transparência, controle, avaliação e segurança jurídica permearam as discussões do Marco Legal. A Lei municipal acompanha esses procedimentos que estão presentes na portaria de Celebração de Parceria. A seção II – do Capítulo V da Portaria 4548/17 trata da prestação de contas parcial ao fim de cada trimestre. Após vários procedimentos de verificação das contas, o Setor de Parceria emite manifestação sobre as contas parciais, podendo propor: aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas (art. 60). O gestor de parceria emite parecer técnico e, se ao final do processo, mantiver aprovação com ressalvas ou contas rejeitadas o gestor deve mandar o recurso para a decisão final do Dirigente Regional de Educação. A seção II trata da prestação de contas final, caso em que a entidade parceira deve apresentar a documentação solicitada no termo de colaboração. A prestação de contas final deverá ser analisada pela DRE, podendo concluir pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição e sendo submetido ao Dirigente Regional de Educação. No caso de prestação de contas irregulares, a organização poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja feito por meio de ações compensatórias de interesse público. Já no caso a rejeição definitiva, conforme o parágrafo 2º artigo 66:

§ 2º - A rejeição da prestação de contas, quando definitiva, deverá ser registrada em plataforma eletrônica de acesso público, cabendo à autoridade administrativa, sob pena de responsabilidade solidária, adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, nos termos da legislação vigente. (SÃO PAULO/SP, 2017)

As contas rejeitadas devem estar disponíveis ao público e a autoridade administrativa deve providenciar a apuração dos fatos. O artigo 67 do capítulo VI se refere à denúncia da parceria, que pode ser feita a qualquer momento e por qualquer das partes, conforme segue:

O termo de colaboração poderá ser denunciado, por qualquer das partes, a qualquer tempo, imotivadamente, desde que haja aviso prévio, por escrito, com o mínimo de 60(sessenta) dias de antecedência, devendo a organização manter o atendimento regular no CEI durante o período do aviso prévio. (SÃO PAULO/SP, 2017)

Em qualquer das hipóteses, seja denúncia motivada pela DRE seja pela parceira, “a organização será corresponsável com a Administração Pública, até o encerramento das atividades no CEI, pelo encaminhamento das crianças atendidas a outras Unidades Educacionais, de modo a evitar prejuízos ao atendimento das crianças.” (artigo 71). (SÃO PAULO/SP, 2017)

A seção I trata das irregularidades e sanções, garantindo a prévia defesa, que podem ser, conforme o artigo 73:

I - advertência;

II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a 2(dois) anos;

III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II deste artigo. (SÃO PAULO/SP, 2017)

As disposições transitórias da Portaria 4.548/17 referem-se aos convênios estabelecidos no período anterior à entrada em vigor, nos municípios, da Lei Federal 13.019/14

Os Termos de Convênio atualmente existentes entre a SME e as Organizações para a manutenção de CEIs/Creches, disciplinados pela Portaria SME nº 3.477/11 e firmados anteriormente a 01/01/2017, permanecerão regidos pelas normas aplicáveis à época da celebração.

Parágrafo Único – As parcerias referidas no caput deste artigo deverão realizar aditamento até 31/12/2017, para sua adequação às normas gerais expressas na Lei nº 13.019/14, no Decreto nº 57.575/16 e nesta Portaria, observados os termos inicialmente fixados. (SÃO PAULO/SP, 2017)

Nota-se que pelas Disposições Transitórias o prazo para a adequação dos Termos de Convênio é até 31/12/2017, ou seja, deverão ser adequar aos Termos de Parceria, conforme a Lei federal 13.019/14 e o Decreto Municipal 57.575/16.

Nesse percurso, buscou-se contextualizar os motivos pelos quais o Marco Regulatório da Sociedade Civil foi aprovado para, a partir daí, inserir a lei que o regulamentou no município de São Paulo (Decreto 57.575/16) e a legislação específica para a Educação (Portaria 4.548/17). Voltando, um pouco no período da Reforma do Estado, na década de 1990, constata-se que ao ente estatal foi imposta a culpa pela crise brasileira e que, por essa razão, era preciso avançar

numa proposta gerencial orientada pelos conceitos da administração, buscando eficiência, controle de resultados e descentralização, como forma de a propriedade pública não estatal estar sob controle social mais direto, de proporcionar a desburocratização etc. O MROSC representa o aperfeiçoamento dessas ideias presentes nas legislações anteriores, mas que não deram conta de impedir as irregularidades como desvio de dinheiro público e uso das parcerias para fins clientelistas. Na cidade de São Paulo, de 1993 a 1996 (Gestão Maluf), 22 creches diretas foram passadas para a rede indireta; de 1997 a 2.000, (Gestão Celso Pitta), foram 25. A demanda por creche, que sempre exerceu forte pressão sobre o poder público, foi sendo atendida pela rede indireta e, predominantemente pela rede particular. Não se pode afirmar, neste momento, que a mudança de legislação, com a entrada em vigor do MROSC no município de São Paulo desde 2017, impulsionou a privatização da Educação Infantil, até porque as bases legais para as parcerias público-privadas já estavam vigorando com a Reforma do Estado, de qualquer forma, como

Questionamos, ainda, até que ponto o novo Marco Regulatório pode fomentar ainda mais as parcerias público-privadas, tanto reduzindo as responsabilidades do poder público frente às políticas sociais quanto aumentando o poder do setor privado mercantil e/ou conservador na direção e execução das políticas educacionais. (PERONI; OLIVEIRA, 2019, p. 54)

Pode-se supor, também que a nova legislação impulsionará um processo no qual as organizações mais estruturadas atuem em rede, conforme previsto no MRSC e no Decreto Municipal 57575/16, com possibilidade, inclusive, de transferências de recursos públicos entre a organização celebrante e as organizações executantes.

Outro fator de preocupação é constar, na Portaria SME 4.548/17, apresenta a possibilidade para alterar a faixa etária de atendimento de crianças nos CEIs, neste primeiro momento, autoriza-se o atendimento, em caráter excepcional e segundo a Instrução Normativa 26/19, da demanda de 4 a 5 anos, correspondente ao Infantil I e II em CEI da rede direta.

Art. 13. O atendimento na Educação Infantil, a ser realizado nos Centros de Educação Infantil (CEIs) da Rede Direta e Parceira, nos Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs) e nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) ocorrerá em agrupamentos formados de acordo com as datas de nascimento e proporção adulto-criança

§ 1º - Nas regiões onde houver demanda e considerando a universalização de atendimento para a faixa etária de pré-escola, respeitada a capacidade física das salas, o número de crianças nas turmas de Infantil I e II deverá ser ampliado.

§ 2º - Cabe à Diretoria Regional de Educação autorizar, excepcionalmente e conforme a necessidade de atendimento da demanda, a criação de turmas de Infantil I e II nos CEIs da rede direta em período parcial com o intuito de garantir a universalização de atendimento para a faixa etária de pré-escola. (SÃO PAULO/SP, 2019)

No município de São Paulo, em dezembro de 2019, foram aprovados em lei dois programas destinados a crianças de 0 a 3 anos: o primeiro refere-se a compra de vagas em instituições sem e com fins lucrativos; e o segundo, a um auxílio mensal às famílias com crianças nessa faixa etária, no limite de até 3 filhos.

3.6 Avanço da Privatização no Município de São Paulo: O Programa Mais Creche e o Programa Bolsa Primeira Infância

A compra de vagas em instituições com fins lucrativos não é fato novo, muitos municípios adotam essa medida como forma de garantir a vaga na educação infantil, como já pontuavam Adrião e Peroni (2009, p. 112)

Há ainda outra maneira pelo qual o campo educacional tem se adequadado aos ditames da Nova Gestão Pública, esta se refere ao financiamento ou subvenção por parte do poder público a escolas e/ou instituições privadas com ou sem fins lucrativos. A justificativa para tal fenômeno recorre à necessária efetivação do direito à educação básica, razão pela qual se generalizam programas de “compra” de vagas em escolas privadas em substituição à ampliação das vagas em escola pública.

Em 5 de dezembro de 2019 foi aprovada a Lei 17.244 que cria os programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância, ambos para atender a demanda de 0 a 3 anos de idade. O Mais Creche consiste na compra de vagas em escolas privadas sem ou com fins lucrativos, com pagamento feito por criança e diretamente às instituições previamente credenciadas. Para isso a Portaria prevê chamamento público a ser realizado pela SME. Seu objetivo, segundo o §1º, artigo 2º., é “garantir a todas as crianças de 0 (zero) a 3 (três) de idade em situação de vulnerabilidade socioeconômica o acesso e a permanência em escolas de educação infantil.” O Programa Bolsa Primeira Infância consiste, segundo o Inciso II do Artigo 2º., na “concessão de um auxílio financeiro mensal pago à família [...] podendo inclusive ser utilizado para acesso a serviços, a bens e gêneros de primeira necessidade.” (SÃO PAULO /SP, 2019) Esse Programa é destinado a crianças que não foram contempladas com o Mais Creche.

De acordo com o parágrafo 1º., do artigo 3º., da lei 17.244/19 O Programa Mais Creche tem caráter provisório e emergencial e cessará ao final do ano assim que houver vaga na rede municipal de ensino. A Lei exige algumas condições para a viabilização do benefício:

§ 2º O número de beneficiários do Programa Mais Creche não pode ser superior a 10% (dez por cento) do número de alunos de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade matriculados na rede pública municipal, direta e parceira.

§ 3º O valor do benefício do Programa Mais Creche não poderá ser superior ao valor total “per capita” repassado pelo Município às parcerias de educação infantil estabelecidas e formalizadas nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (SÃO PAULO/SP, 2019)

O Quadro 7 apresenta o valor “per capita” destinado aos Centros de Educação Infantil e creches da rede parceira.

Quadro 7 – Valor “per capita” e adicional berçário para os Centros de Educação Infantil/Creches da rede parceira da cidade de São Paulo.

FAIXA DE ATENDIMENTO	VALOR PER CAPITA				VALOR ADICIONAL BERÇÁRIO
	Da 1 ^a a 60 ^a criança	Da 61 ^a a 90 ^a criança	Da 91 ^a a 120 ^a criança	A partir de 121 ^a criança	
Até 60 crianças	R\$ 727,16				R\$ 257,81
De 61 a 90 crianças	R\$ 727,16	R\$ 565,73			R\$ 257,81
De 91 a 120 crianças	R\$ 727,16	R\$ 565,73	R\$ 519,02		R\$ 257,81
Acima de 120 crianças	R\$ 727,16	R\$ 565,73	R\$ 519,02	R\$ 480,33	R\$ 257,81

Fonte: Quadro – Prefeitura de São Paulo. Portaria SME nº.5737 de 2019.

Um dos requisitos para credenciamento, conforme o Inciso I do artigo 4º., da mesma lei é a instituição ser sem fins lucrativos; porém, o parágrafo 3º., do mesmo artigo, autoriza o chamamento público para credenciamento de instituições com fins lucrativos, conforme segue:

Caso o número de instituições de ensino credenciadas na forma do “caput” deste artigo seja insuficiente para atender à demanda, fica o Poder Executivo autorizado, a seu critério, a efetuar chamamento público para credenciamento de escolas que não se enquadrem no previsto no inciso I do “caput” deste artigo. (SÃO PAULO/SP, 2019)

O instrumento legal para a viabilização do Programa é o contrato com a Administração Pública Municipal, e a instituição deve, como disposto no artigo 5º. promover atendimento gratuito, garantir alimentação e promover educação inclusiva de crianças com deficiência, obedecidos os parâmetros de qualidade da Rede Municipal de Ensino e sob a supervisão da respectiva Diretoria Regional de Educação.

O Bolsa Primeira Infância terá seu valor fixado em regulamento próprio e pago individualmente por criança, limitado a três crianças ou três gestações (no caso de mais de um nascimento por gestação) e com caráter temporário, cessando quando da criação de vagas na rede direta, na rede parceira ou em instituição credenciada em programa próprio pela SME. O auxílio será concedido dentro de cada exercício financeiro, de acordo com o respectivo ano letivo, podendo ser renovado enquanto não houver vaga na rede municipal de ensino.

A Lei 17.244/19 foi regulamentada pelo Decreto 59.134/19, que em seu no artigo 19º. estabelece como finalidade do Programa Bolsa Primeira Infância “promover o desenvolvimento, por meio de apoio às famílias”, no mesmo artigo, o parágrafo 2º., estipula o valor do benefício em R\$ 200,00 por criança. Segundo o artigo 20º. Inciso II, compete à Secretaria Municipal de Educação transferir, mensalmente, os valores do benefício à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social por transferência direta dos valores aos beneficiários para retirada por meio de cartão magnético.

Os questionamentos em relação aos programas abordados acima são muitos. No caso do Programa Mais Creche questiona-se a legislação que prevê o repasse de dinheiro público a instituições com fins lucrativos, Além disso, o que se observa é a flexibilização do atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, dado que na mesma rede municipal de ensino pode-se encontrar diferentes formas de atendimento: desde a rede direta, passando pela rede parceira indireta, depois pela rede parceira particular e agora, rede privada com fins lucrativos. Verifica-se uma forte fragmentação do atendimento educacional da infância, em nome do direito à Educação Infantil, e uma condição de financiamento insuficiente para as políticas sociais. A solução, mais uma vez, não é nova: amplia-se a privatização e o Estado, por alegada e alardeada ineficiência, transfere a execução para a sociedade civil focalizando nos mais pobres. Ao se referir às políticas do neoliberalismo e do terceiro setor em relação ao Estado, Peroni, (PERONI, 2008, apud PERONI, OLIVEIRA, FERNANDES, 2009, p. 766) usa o termo “a naturalização do possível”, e pondera:

O esvaziamento do conteúdo da democracia e a separação entre o econômico e o político são evidentes. Perdeu-se a discussão das políticas sociais como a materialização de direitos sociais. As lutas e conquistas dos anos de 1980 no Brasil, de direitos universais, deram lugar à naturalização do possível, isto é, se um Estado “em crise” não pode executar políticas, repassa para a sociedade civil e esta, por sua vez, focaliza as políticas sociais nos mais pobres para evitar o caos social. O Estado apenas repassa parte do financiamento, e avalia.

Em matéria da Secretaria Especial de Comunicação da Prefeitura de São Paulo, de 12/11/2019, o Secretário Municipal de Educação Bruno Caetano constata que o atendimento será praticamente universalizado:

“Praticamente universalizamos o atendimento em creches para crianças com menos de dois anos de idade. A nossa principal demanda está justamente nos berçários, que atendem crianças com até 1 ano e 11 meses. Noventa e cinco por cento da demanda por vagas em creches na cidade está nesta faixa etária”, disse o secretário municipal de Educação, **Bruno Caetano**. (Grifo do autor)

Considerando que atualmente a rede direta atende em média 55.360 alunos (conforme tabela 9), e o total de matrículas na Educação infantil é de 338.800¹⁹ (em setembro de 2019) é possível ter a dimensão de como a privatização atingiu um estágio em que essa rede municipal praticamente se tornou privada com os CEIs diretos representando uma ilha rodeada de escolas particulares. Considerando o número de matrículas acima e um valor médio por aluno de R\$ 726,00²⁰, a Prefeitura estima que o benefício atingirá, algo em torno de 33 mil crianças²¹, gerando um gasto anual de aproximadamente 300 milhões em 2020²², valor que deixará de ser investido na construção e manutenção dos CEIs. E os esforços, como podemos observar na citação a seguir, parecem ser na direção de consolidar a esfera privada, pois o foco em relação aos CEIs estará nas parcerias para as quais serão destinados, segundo as projeções, mais de R\$ 2,8 bilhões em 2020.

Na Educação, a peça orçamentária de 2020 traz um forte investimento em demandas colhidas da população durante as audiências públicas do PLOA. Será mantido o foco na conclusão das novas unidades dos CEUs e no aumento de vagas em creches, que conta com mais de R\$ 2,8 bilhões destinados à ação de manutenção e operação da rede parceira nos Centros de Educação Infantil (CEI). Os esforços estão concentrados na ampliação das matrículas na periferia do município, onde a demanda é maior e a permanência das crianças pequenas na creche melhora sensivelmente sua qualidade de vida e seu desenvolvimento futuro. O valor total para a pasta é de R\$ 13,8 bilhões, 7,7% a mais do que o valor orçado em 2019. (SÃO PAULO/SP. Secretaria Especial de Comunicação, 28/09/2019)

De fato, conforme a rede parceira cresce, mais dinheiro público deve ser transferido para elas. A rede parceira vai ganhando mais espaço na administração pública, pois sua dimensão propicia uma correlação de forças na qual o setor privado, agindo organizadamente, se fortalece e pode atuar com maior poder de negociação em relação à administração pública. Na análise do Programa Bolsa Creche nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia, cujo atendimento é garantido pelo pagamento a entidades filantrópicas, Ongs e escolas privadas *stricto sensu*, Domiciano (2009, p. 190), verifica que

¹⁹ Fonte: Prefeitura de São Paulo, Secretaria Especial de Comunicação 12/11/2019. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/projeto-de-lei-para-criacao-do-programa-mais-creche-e-enviado-a-camara-municipal>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

²⁰ Fonte: Câmara municipal de São Paulo 27/11/2019. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-dos-vereadores-aprova-projeto-que-cria-vagas-em-creches-privadas-de-sao-paulo/>> Acesso em: 18 jan. 2020

²¹ Fonte: Prefeitura de São Paulo. Secretaria de Comunicação 16/12/2019. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-publica-chamamento-publico-para-escolas-interessadas-em-atender-no-programa-mais-creche>. Acesso em: 18 jan. 2020.

²² O Sindicato dos Profissionais em Educação no Município de São Paulo (SINPEEM), em seu jornal (dez. 2019, p.5) considera que a Lei 17.244 autoriza a compra de vagas em creches particulares, com fins lucrativos e que o Programa Mais Creche prevê o pagamento de *voucher* para as creches conveniadas de até R\$727,00 por criança, totalizando um gasto anual em 2020 de mais de R\$ 300 milhões aos cofres públicos.

O 'Bolsa Creche' ganhou tamanha expressividade nos dois municípios investigados ocupando espaços significativos na oferta e no financiamento da educação infantil que parece constituir-se uma 'terceira rede' de escolas, incluídas no setor privado, obviamente, mas que funcionam 'paralelamente' aos estabelecimentos educacionais que se mantêm com recursos próprios e às escolas públicas. O Programa criou uma diversificação da forma de atendimento à educação infantil em Piracicaba e Hortolândia, sob o financiamento público, que sugere a diluição das fronteiras que separam a rede pública, estatal, da esfera privada.

O Programa Bolsa Primeira Infância apresenta diversos problemas, o primeiro é que o auxílio não garante o direito à educação da criança; o segundo é que, apesar dos recursos terem origem na Secretaria Municipal de Educação, eles são transferidos à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, ou seja, ele se organiza com base nas características de um programa de assistência social, financiado com recursos da educação.

Pode-se concluir que o arcabouço jurídico construído a partir da década de 1990 surge no bojo das relações de produção de um capitalismo em crise, espraia-se nas relações sociais e exprime projetos políticos de sociedade que, apesar de suas particularidades e contradições, formam uma totalidade e incidem sobre todas as áreas. No caso das políticas educacionais são introduzidas mudanças nas relações entre o público e o privado que se materializam na adoção do padrão da empresa para o setor público, como também recrutam instituições privadas para atuarem nas áreas sociais. A segurança jurídica é uma forma de oferecer garantias para a marcha da produção, numa sociedade dividida em classes.

Entendemos que, como pano de fundo, o complexo jurídico – como um particular sistemas de relações -, acompanha o desenvolvimento de uma sociedade consolidada e dividida em classes, gerando um contínuo desenvolvimento na esfera civil e política que já apresentam um alto grau de autonomia. Então, a constituição de um estado político, um estado de direito específico, se dá e teve sua gênese, parafraseando Marx, com a decomposição da sociedade burguesa em indivíduos independentes, em que as ditas relações são regidas pelo direito. (TORRIGLIA; ORTIGARA, 2014, p. 190)

Algumas inferências são possíveis de se fazer considerando o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e as leis municipais que derivam do mesmo. A Lei federal estabelece um 'roteiro' com regras, critérios, documentação, prazos, protocolos, entre outras medidas, para concretizar o termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação entre a administração pública e as entidades. Considerando todas essas medidas burocráticas, a participação no processo implica ter conhecimentos técnicos e administrativos para desenvolver e acompanhar as regras e os procedimentos requeridos, o que propicia a formação de pessoas ou grupos que se profissionalizem para oferecer os serviços.

As denúncias envolvendo entidades que prestam serviço para a Prefeitura sempre estiveram presentes na imprensa. As denúncias mais recentes mostram, com clareza, a extensão do problema. Matéria da Folha de S. Paulo, de novembro de 2019, noticiou que a polícia civil abriu investigação sobre a atuação de uma ‘máfia das creches’, na cidade de São Paulo, que criou uma indústria de Ongs de fachada para gerir entidades terceirizadas. Essa denúncia leva a uma reflexão sobre as medidas que a legislação prevê para controle e transparência que parecem não impedir a atuação de grupos especializados em burlar a lei para oferecer serviços para a prefeitura. Mais preocupante ainda é saber que esses serviços se referem ao atendimento a crianças da Educação Infantil, que já começa com uma entidade suspeita de fraude e de formação de uma indústria paralela que age comercializando Ongs de fachada.

Robertson (2012) alerta para as dificuldades em desmontar processos que se constituíram e, assim, constituíram a educação enquanto mercado. A autora também aborda a crescente indústria especializada em torno das PPPs, que inclui também a educação, exportando sua especialidade globalmente, como também o crescente número de atores privados, fundações, bancos, escritórios de advocacia especializados que atuam como fontes de autoridade voltadas para o mercado. Parte dessa indústria atua na educação como as fundações educacionais e filantrópicas, assim como em empresas grandes e poderosas empresas globais, a exemplo de corporações nacionais de capital aberto como Kroton e Ser Educacional que estão se organizando rapidamente para transladar recursos auferidos em operações na educação superior para o campo da educação básica. Essas ‘indústrias’ educacionais, quando encontram abertura nos governos e legislação favorável, oferecem diversos serviços. É preciso considerar, com grande preocupação a transferência do poder de decisão sobre políticas educacionais de agentes públicos a atores econômicos.

No setor educacional, o fato de o Estado ceder o poder de tomar decisões (de que maneira enquadrar as bases operacionais e de regulamentação da atividade educacional, por exemplo) para atores econômicos (como corporações educacionais, firmas de consultoria, filantrópicas de risco), ou àqueles que fazem suas apostas e barganhas (como o BM, a IFC), representa uma virada da autoridade da esfera pública para a esfera privada, e do nacional para o supranacional. Isso gera implicações significativas para a educação, para a sociedade e para a democracia. (CROUCH, 2011, apud ROBERTSON, 2012, p. 298)

A questão da política educacional ser decidida por grupos de grande poder econômico torna-se central para a democracia. Os interesses econômicos estão postos à frente do direito à educação e constituem uma temerosa ameaça à escola pública, “Essa mutação empresarial não visa apenas a aumentar a eficácia e a reduzir os custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos

sociais ligados ao status de cidadão.” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 274) Buscar soluções para as danosas consequências desses processos de privatização não é tarefa pequena, pois os retrocessos constituem uma ameaça frontal ao sistema incipiente de direitos conquistados com muita luta pelos trabalhadores e movimentos sociais, que estão sendo duramente atacados, particularmente o direito à Educação Infantil, que está na mira de conglomerados empresariais, muitos deles sequer educacionais, mas financeiros.

Historicamente no Brasil, o atendimento a criança pequena esteve ligado à filantropia, a integração das creches na Educação não mudou esse caminho, a Constituição Federal de 1988 autorizou o repasse de recursos públicos a entidades filantrópicas, confessionais e comunitárias sem fins lucrativos. As legislações infraconstitucionais acompanharam a Carta Magna, o que favoreceu a expansão desse setor na administração pública, em especial na Educação Infantil. Na Prefeitura de São Paulo, a privatização por meio de parcerias público-privadas domina o atendimento a crianças de 0 a 3 anos de idade, atualmente em torno de 85%, e se intensifica com a aprovação da Lei municipal 17.244/19 que cria os programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância e autoriza, inclusive, contratos com instituições com fins lucrativos. À medida que o atendimento por meio dessas instituições se expande, o orçamento destinado a elas aumenta, como também a influência que exercem perante a administração público. O fato é que se observa uma flexibilização do atendimento a crianças de 0 a 3 anos: ocorre na rede direta, indireta, rede parceira particular e, com a aprovação da lei 17.277/19 podendo ser ofertado, em instituições com fins lucrativos. O atual estágio da privatização e a diversidade de possibilidades de atendimento com as redes parceiras geram dúvidas quanto à qualidade do ensino ofertado e sua continuidade. O financiamento da Educação Infantil deve garantir um atendimento de qualidade em escolas públicas diretamente administradas pelo poder público. Se, de fato, a educação é prioridade, como se apresenta nos discursos, é preciso rever os cortes no financiamento para a educação, investir no sistema público de ensino e no custo aluno qualidade inicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação Infantil como um direito é um fato recente na história do Brasil, fruto das lutas sociais que confluíram para um grande movimento contra a ditadura e pelos direitos sociais, foi inscrita na Constituição Federal de 1988. Porém, sua efetivação continua sendo motivo de movimentação social para que se concretize como direito na prática, dado que menos de uma década depois a promulgação da Carta Maior ela sofreu um duro golpe com a reforma do Estado e com todo o aparato jurídico que favoreceram as parcerias público-privadas. Se, num primeiro momento, parte da sociedade organizada que lutava pela consolidação dos direitos sociais, conseguiu obter vitórias importantes, o refluxo das lutas propiciou a movimentação de setores que agiram para ampliar sua influência no cenário nacional.

A reforma do Estado se efetivou na década de 1990 e continuou atuante até os dias atuais, com a reforma trabalhista (Lei 13467/2017), a terceirização irrestrita (Lei 429/2017), a reforma da previdência (EC 103/2019) e, agora, a reforma administrativa que se encontra em discussão. As reformas buscam retomar o caminho de enxugamento do Estado e retirada dos direitos sociais e trabalhistas, para implantar políticas em perspectiva neoliberal na economia e regressiva nos costumes, atingindo os direitos duramente conquistados pela classe trabalhadora. As investidas de um conjunto expressivo das forças políticas instaladas no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, com apoio dos grandes grupos religiosos e de mídia, estão trilhando um sólido caminho da desmoralização dos serviços públicos-estatais e de seus servidores (chamados recentemente pelo Ministro da Economia Paulo Guedes de “parasitas” e “inimigos”), num suposto consenso social que se erigiu de setores da sociedade interessados em aprofundar e estender as leis do mercado por toda a sociedade, sob o manto retórico da eficiência que seria proporcionada pela concorrência dos setores privados. Assim, entrou nas áreas sociais, introduzindo a lógica da empresa e do mercado no serviço público, desvirtuando a noção de direito e recolocando em seu lugar a noção de serviços, e abrindo espaços na educação para os negócios privados lucrativos. Esse passo não foi dado sem antes ser pavimentado o caminho, com um aparato político-jurídico que propiciasse, ao mesmo tempo, a retirada do Estado da educação e legislações que garantissem a segurança jurídica para atuação do setor privado nessa área. O fato é que a crítica à capacidade gerencial do Estado evitava

o debate central, ou seja, a regulação dos mecanismos de distribuição e apropriação de recursos do fundo público e o papel do Estado nos processos de acumulação. Um dos pressupostos centrais a orientar a estratégia dos reformistas foi a subsunção do

debate político ao técnico ou, mais precisamente, o político apresentado como técnico. (CARVALHO, 2007, p.39)

Se o debate central que está posto na regulação dos mecanismos de distribuição e a apropriação dos recursos do fundo público e do papel do Estado no processo de acumulação, deriva dessa mesma lógica a questão do financiamento público a organizações que se legitimam como representação da sociedade civil e consideradas de interesse público para substituir Estado no provimento de serviços sociais. Nesse movimento, legitimadas por uma legislação reformulada, vão adentrando e se alastrando em suas relações com o Estado e engendrando os valores da empresa nos serviços públicos, cuja eficiência passa a ser medida por indicadores de desempenho e resultados, mas com financiamento público.

De fato, um dos efeitos da nova gestão pública é que os limites entre o setor público e o privado se embaralham. Aliás, a própria ideia de um setor público cujos princípios transgridem a lógica mercantil é posta em questão com a multiplicidade das relações contratuais e delegações, bem como as transformações sofridas pelo emprego público no sentido de uma maior diversidade de formas e de uma precariedade mais desenvolvida. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 318)

Tem-se, assim, uma ressignificação da ‘coisa’ pública, contexto no qual o setor privado passa a ser uma extensão do Estado, materializando a velha contradição: se antes o Estado era criticado por exercer o monopólio do financiamento e da gestão dos serviços sociais, agora esse monopólio passa a ser entregue ao setor privado, sem risco para a sua atuação porque sua subvenção se mantém estatal. A retirada do Estado deve ser limitada à execução da prestação de serviços, mas não no financiamento desses serviços.

O detalhe importante é que esse setor encontra as condições ideais para sua atuação e proliferação, tanto que seu crescimento, como se observou no caso da Educação Infantil no município de São Paulo, se expandiu ao ponto de se tornar majoritário no atendimento dessa demanda e com perspectiva de crescimento, perspectiva esta assentada na própria legislação, podendo também, as organizações da sociedade civil atuarem em rede e, no estágio atual, podendo ser instituições com ou sem fins lucrativos. A expansão desse setor comprova a correlação de forças favorável ao seu crescimento. A privatização da Educação Infantil, no município de São Paulo, chegou a um estágio que se pode considerar bem avançado, antecipando a política de *Voucher* que está sendo discutida em relação ao novo Fundeb, que encontra apoio em setores da sociedade e ganha expressão política em propostas do legislativo, ademais na política econômica francamente privatizante do Governo federal.

Nos debates, a constitucionalização da política de *voucher* e a regulamentação da educação doméstica (*home schooling*) têm o apoio no próprio governo federal, como se constata

com a declaração do Ministro da Economia, Paulo Guedes, em janeiro de 2020, em Davos, na Suíça, durante o Fórum Econômico Mundial, de que era preciso investir em Educação Infantil, e quanto mais cedo, melhor, e que o governo estuda apoiar um gigantesco programa de *vouchers*. Considera que a desigualdade de renda no país tem sua origem na desigualdade de oportunidades e nos privilégios gerados pela falta de competitividade no mercado interno. Infere-se, assim, que para o governo federal, tais reformas constituem o caminho certo e necessário para combater a desigualdade de renda, na medida em que combate a desigualdade de oportunidades na Educação Infantil. Duas observações são necessárias: a primeira é que se trata de um ministro da Economia pautando a política educacional; a segunda é o simbolismo do local onde se anuncia o programa de *voucherização* da educação, em particular a infantil, o evento internacional que reúne chefes de Estado e líderes corporativos que, inevitavelmente, discutem os problemas mundiais sob a ótica de uma elite empresarial mundial.

O discurso de desigualdade de oportunidades do ministro vai ao encontro das recomendações das organizações internacionais, que tem à frente o Banco Mundial, que age de forma normativa como ator político, intelectual e financeiro para os países que aceitam as suas prescrições, lembrando que o BM, atua como qualquer banco, visando lucros operacionais, mas também, como formulador de políticas. Exemplo dessas propostas são as parcerias público-privadas que, como foi visto, constituem uma estratégia de privatização que têm funcionado como “perfeito guarda-chuva, pois, enquanto o fornecimento de educação opera de acordo com princípios do livre mercado (competição, eficiência etc.), o Estado garante um estimulante ambiente de políticas e, o mais importante, financiamento.” (ROBERTSON, 2012, p. 292) Dessa forma, não há contradição entre o que diz o ministro da economia e a proposta do Banco, e, do mesmo modo, com os interesses de determinados setores na direção da constitucionalização do *voucher* na educação, e consequentemente na Educação Infantil, considerada um mercado em expansão e que propicia oportunidades de negócios atraentes, posto que financiados pelo Estado.

Voltamos à questão de pesquisa sobre os fundamentos político-jurídicos que orientam o Executivo municipal na estratégia de privatização da Educação Infantil. A análise dos dados documentais e bibliográficos demonstra que os processos de privatização para o setor, postos a funcionar pela Secretaria Municipal de Educação, estão pautados no modelo de empresa, que por sua vez se vale da concorrência/competição como fundamento político orientador das mudanças jurídicas que vão favorecer tais processos. É assim que a estratégia da privatização, tendo à frente as parcerias público-privadas, a antessala do *voucher* (e da educação como

empresa privada), coaduna com os pressupostos neoliberais da nova gestão pública. Nos termos de Dardot e Laval, (2016, p. 290),

O postulado dessa nova “governança” é que a gestão privada é sempre mais especializada, menos sujeito que o setor público a regras estatutárias. [...] para os neoliberais, o principal fator dessa superioridade reside no efeito disciplinador da concorrência como estímulo ao bom desempenho. É essa a hipótese que se concentra no princípio de todas as medidas que visam a “terceirizar” para o setor privado ora os serviços públicos inteiros, ora segmentos de atividades, incrementar as relações de associação contratual com o setor privado (por exemplo, na forma de “parceria público-privadas”) ou, ainda, criar vínculos sistemáticos de subcontratação entre administrações públicas e empresas [...]

É preciso considerar também que, apropriando-se de uma justa demanda social, setores e ideias privatistas dão destaque à infância porque as crianças “são consideradas maleáveis e suscetíveis à influência externa” (PENN, 2002, p. 9) Para abrirem-se à janela de oportunidades que o neoliberalismo promete aos futuros trabalhadores, mais produtivos, e cidadãos, mais cívicos, cabe por ênfase no desenvolvimento cognitivo das crianças, criando as condições necessárias e práticas apropriadas para tal. Ao focar no aspecto cognitivo, a ênfase recai no biológico, sendo a Educação Infantil considerada um investimento para aumentar as possibilidades de ruptura do ciclo de pobreza, evitando problemas futuros como delinquência e comportamento antissocial, introduz-se, assim, a teoria do capital humano para essa faixa etária.

Percebe-se um afunilamento das ideias que permeiam as políticas públicas para a infância e, em particular para a Educação Infantil no que se refere à oferta, com as parcerias com instituições sem fins lucrativos e, agora, com entidades de fins lucrativos, sempre às expensas das verbas públicas. Os fundamentos político-jurídicos embasados na boa-governança completam-se com as ideias do mercado como regulador ótimo das relações sociais e de produção e promotor do desenvolvimento nacional e pessoal, e as estratégias de mercado formuladas por correntes neoliberais encontram nas áreas sociais, em especial na educação, espaços de competitividade para a economia global. Encontrando acolhimento nos governos, o Estado passou a redirecionar suas políticas públicas, principalmente por meio da sistematização dos pressupostos neoliberais no aparato jurídico, gerando segurança jurídica e condições políticas necessárias para potenciais investidores privados.

É possível considerar que, na Educação Infantil, esse processo encontrou uma referência na sua própria história de atendimento em instituições particulares desde a sua oferta pela pasta da assistência social, o que contribuiu para que esse nível de ensino se tornasse a expressão mais bem acabada dessa política no município de São Paulo. Os processos de privatização, que representam uma direção política muito clara para essa faixa etária,

apresentam diversos desafios para os rumos da educação pública, em particular para a democracia e a justiça social. O sinal de alerta parte de onde essa política tem sido aplicada há vários anos, como nos EUA e no Chile. Entender o que ocorreu nesses países ajuda a compreender o que está ocorrendo no Brasil e na rede de escolas da infância do município paulistano, e permite conjecturar acerca de suas consequências dessa direção política. A sociedade chilena passa por um período de convulsão social em que a educação como direito é central nas reivindicações. Nos EUA, Diane Ravitch (2011, p. 224) aponta diversos problemas relacionados à entrada de grandes fundações como Gates, Walton e Broad na política educacional norte-americana.

Há algo de fundamentalmente antidemocrático em entregar o controle de políticas para a educação pública a fundações privadas comandadas pelas pessoas mais ricas da sociedade; quando as mais ricas dessas fundações se juntam por um propósito comum, elas representam uma força particularmente poderosa que está além do alcance das instituições democráticas. Essas fundações, não importam quão válidas e bem-intencionadas, não são organizações públicas. Elas não são sujeitas a supervisão ou revisão do público, como uma organização pública séria. Elas assumiram por si mesmas a tarefa de reformar a educação pública, talvez de maneiras que nunca sobreviveriam ao escrutínio dos eleitores em qualquer distrito ou Estado. Se os eleitores não gostam da política de reforma da fundação, eles não podem votar para que ela saia do cargo. As fundações demandam que escolas e professores públicos sejam responsabilizados pela performance, mas elas próprias não são responsabilizadas por ninguém. Se os seus planos fracassarem, nenhuma sanção será imposta a elas. Elas são bastiões de poder sem responsabilidade.

A autora ainda aponta que a Fundação Broad investiu milhões de dólares em escolas autônomas²³, além de outros milhões de dólares investidos em outras áreas educacionais. Essas escolas disseminam um modelo de livre-mercado baseado em competição e escolha pessoal; competem pelos estudantes mais bem-sucedidos das comunidades mais pobres e empurram aqueles com performance mais baixa para a escola pública. Enfim, competem por estudantes e por dólares públicos. “O maior desconhecimento é como a multiplicação de escolas autônomas irá afetar a educação pública.” (RAVITCH 2012, p. 170)

O modo como o Estado se movimenta diante desses atores poderosos, remete à questão de quem realmente formula, executa e avalia a política educacional. Outras questões precisam ser colocadas como a tão enfatizada eficiência, transparência, fiscalização etc. É possível acompanhar pela imprensa diversos casos de investigação de fraudes envolvendo as parcerias público-privadas que vão desde formação de indústria de ONGs de fachada para gerir as

²³ “As escolas autônomas são criadas quando uma organização obtém autorização de um órgão estadual, por um período de tempo, geralmente cinco anos, para atingir seus objetivos de performance em troca de autonomia e podem ser administradas por organizações sem fins lucrativos ou por empresas comerciais, por uma organização nacional ou por um grupo comunitário local.” (RAVITCH, 2012, p. 142)

unidades educacionais a desvio de merenda, superfaturamento em aluguéis, reclamações trabalhistas, vínculos estreitos com políticos etc. Outra questão que se coloca é o fato de, quando constatada irregularidade, a prefeitura descredencia a instituição, uma operação que causa transtorno para as famílias tendo em vista a necessidade de a prefeitura estabelecer parceria com outra entidade. Chamam a atenção esses fatos, porque, como se viu, elaborou-se um aparato jurídico com fins de prover segurança jurídica ao investimento privado e de evitar irregularidades, mas pelo que se constata, a legislação e os procedimentos para se garantir transparência não estão dando conta de evitar tais irregularidades e não garantem segurança às famílias e às crianças que utilizam tais serviços.

De nossa parte, é preciso deixar claro, a educação pública-estatal é um direito, e como tal deve ser laica e gratuita. Nas contradições do sistema, tendo em vista que a escola é um meio de difusão do conhecimento acumulado pela humanidade e de contínua criação cultural, constitui instrumento que colabora para a transformação social quando os direitos educativos das crianças são plenamente garantidos pelo Estado, assim como colabora para a emancipação humana.

“Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram [...]” (MARX, 2011, p. 25) Se o processo histórico propiciou uma correlação de forças que permitiu o avanço da política neoliberal, tendo como consequência alguns embaraços aqui apontados, é preciso avançar nas lutas no sentido de criar as condições da passagem de uma sociedade baseada na exploração para uma sociedade a serviço da emancipação humana. E qualquer projeto emancipatório só pode começar com sua provisão desde a educação dos pequenos, os antes assistidos, agora educandos.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e a sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista retratos de Escola**, Brasília, v. 3 n.º.4, p. 107-116, jan./jun. 2009.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Trad.: Dora Flaksman. Rio de Janeiro, 2ª. ed. Editora Guanabara, 1986.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, 2002, v.28, n.1, p.77-89. janeiro/junho. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v28n1/11656.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2019.

SILVA, Maria Abádia da. **Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional**. 1999. 327p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253400>>. Acesso em: 27set. 2019.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de; FREGUETE, Lilian Marques; DO NASCIMENTO, Rosenery Pimentel. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, relações federativas e implicações para oferta de educação infantil. **Práxis Educacional**, [S.l.], v. 15, n. 31, p. 80-101, jan. 2019. ISSN 2178-2679. Disponível em: <<http://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/4661>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

ARELARO, L. A não transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org). **O público e o privado na educação: Novos elementos para o debate**. 1ª. ed. São Paulo: Xamã, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para Todos** – investir nos conhecimentos e nas competências das pessoas para promover o desenvolvimento. Estratégias 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial – Resumo Executivo. Washington DC, 2011.

BANCO MUNDIAL. 2018. **Relatório Anual de 2018 do Banco Mundial**, Washington, DC: Banco Mundial.doi: 10.1596/978-1-4648-1310-8. Licença: Creative Commons Attribution Non Commercial – No Derivatives 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº.4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://wwwp.fc.unesp.br/~lizanata/LDB%204024-61.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. **Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 25 jan. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº.95 de 15 dezembro de 2016 - Novo Regime Fiscal.** Câmara Federal, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. **Resolução nº. 5 de 2009.** Ministério da Educação Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, 2009. <http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005_2009.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. **Parecer nº. 20 de 2009.** Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2097-pceb020-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Plano Nacional de Educação Anexo Metas e Estratégias 2014-24. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 13.257 de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº. 13.019 de 31 de julho de 2014.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Estabelece o Regime Jurídico das Parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 17set. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 13.257 de 8 de março de 2016**. Presidência da República Secretaria –Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. **Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – 2018. 2 ed. – Brasília, DF: INEP/MEC, 2019, 474p. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 12.796 de 4 de abril de 2013**. Câmara dos Deputados. Legislação. Altera a Lei nº 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. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12796-4-abril-2013-775628-publicacaooriginal-139375-pl.html>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica Novo FUNDEB: em nome de um consenso que promova o direito à educação**. Brasil, 24 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-por-um-consenso-no-fundeb>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

CALEJO, Marco Antônio. Câmara Municipal de São Paulo. Câmara dos vereadores aprova projeto que cria vagas em creches privadas de São Paulo. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-dos-veredores-aprova-projeto-que-cria-vagas-em-creches-privadas-de-sao-paulo/>>. Acesso em 18 jan. 2020.

CAMPOS, Maria Malta. Histórias entrelaçadas: a criação dos Parques infantis Paulistanos e a trajetória da educação Brasileira. **Revista Magistério/Secretaria Municipal de Educação: SME/DOT**. nº. 2. p. 10-17, 2015. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/24717.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

CAMPOS, Roselane Fátima. Educação Infantil: políticas e identidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 217-228, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

CAMPOS, Roselane Fátima. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios. **Revista Brasileira de Educação** v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012. p. 81-105. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

CARVALHO, Celso. Políticas educacionais no contexto de mudanças na esfera pública. In: Políticas Educacionais & Discursos Pedagógicos. Carlos Bauer...[et al.] - Brasília: Liber Livro, 2007.

CARVALHO, Marta Maria Chagas. Quando a história da educação é a história da disciplina e da higienização das pessoas. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Civilização Capitalista**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. Brasil: verso e reverso constitucional. **Cadernos IHU ideias**. Ano 11 – Nº 197 – 2013, ISSN: 1679-0316. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/197cadernosihuideias.pdf>>. Acesso >. Acesso em: 14 jun. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. O direito e o avesso. Dossiê crise no Congresso. **Estudos avançados**, 23 (67), 2009. p.1-22. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v23n67/a02v2367.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2020.

COSTA, Márcia da. A educação em tempos de conservadorismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação**. 10ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

CRAVEIRO, Sílvia da Silva. **Desigualdade da rede de creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo: um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas**. 2015. 180 f. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14143>> Acesso em: 14 jun. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 831-855, out. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2ª. ed. São Paulo: Moderna, 1998.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOMICIANO, Cássia Alessandra. **O programa Bolsa creche nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?** 2009. 226 f. Dissertação (mestrado) Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/90157>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

DUARTE, Newton. **A escola de Vigotski e a educação escolar: algumas hipóteses para uma leitura pedagógica da Psicologia Histórico-cultural**. Psicologia USP, São Paulo, v.7, n.1/2, p.17-50, 1996. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/psicousp/article/view/34531/37269>>. Acesso em 5 jan. 2010.

FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul). **Atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no atendimento da Educação Infantil**. Nota técnica. RS, dez. 2017. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/notas_tecnicas/atuacao-das-organizacaoes-da-sociedade-civil-oscs-no-atendimento-da-educacao-infantil/> Acesso em: 20 jan. 2020.

FINEDUCA/CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. Nota 1/2016. **A Aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024**, Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE_01_2016.pdf>. Acesso em 2 jun. 2108

FOLHA DE S. PAULO. Conhece todos os ex-prefeitos de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1846051-conheca-todos-os-ex-prefeitos-de-sao-paulo-joao-doria-sera-62-na-cidade.shtml>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

FRANCO, Dalva de Souza. **Gestão de creches para além da assistência social: transição e percurso na Prefeitura de São Paulo de 2001 a 2004**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/D.48.2009.tde-23092009-151933. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-23092009-151933/pt-br.php>>. Acesso em: 30 ago. 2108

FRANCO, Dalva de Souza. **As creches na educação paulistana: 2002 a 2012**. 2015. 1 recurso online (230 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/305012>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. 1ª. ed., São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida lógica do mercado**. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2020.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 9ª. Ed., São Paulo: Cortez Editora, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os Delírios da Razão - Crise do Capital e Metamorfose Conceitual no Campo Educacional. In: Gentili, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação**. 10ª. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GATTI, Bernardete A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004 Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

GOHN, Maria da Glória. **Movimento Sociais e Educação**. 8ª. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GUIMARÃES, Célia Maria. A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 18, n. 38, p. 80-142, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1984723818382017081/pdf>>. Acesso em: 14 jun.2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades/Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

JEZINE, Edineide; SERRANO, Rossana Maria Souto Maior. O Banco Mundial e os indicadores de regulação e emancipação nas políticas de avaliação na educação superior brasileira. In: TEODORO, António; JEZINE, Edineide (Orgs.) **Organizações internacionais e modos de regulação das políticas de educação: indicadores e comparações internacionais**. Brasília: Liber Livro, 2012.

JORNAL DO SINPEEM (Sindicato dos Profissionais em Educação no Município de São Paulo). **SINPEEM quer mais creches diretas e o fim da terceirização da educação infantil**. São Paulo, p. 5, Ano 23; nº. 179, dez. 2019.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. 7ª. ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

LEITE, Miriam L. Moreira. Infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

LEHER, Roberto. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, edição 3, artigo 3, 2/1999. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/um-novo-senhor-da-educacao-a-politica-educacional-do-banco-mundial-para-a-periferia-do-capitalismo/>>. Acesso em: 8 abr. 2020. p. 19-30.

LIMA, Laís Leni Oliveira. Educação e Infância: projetos em disputa. Revista **Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 263-274, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

MARQUEZ, Christine Garrido. **O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil**. 2006. 214 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/2059>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Tradução Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Direitos humanos: uma crítica marxista**. Lua nova, São Paulo, 2017, nº. 101, p. 109 – 137.

MORAES, Raquel de Almeida. O método materialista dialético e a consciência. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014.

NAGLE, J. – A Educação na Primeira República. In: HOLLANDA, S.B. – **História Geral da Civilização Brasileira**, tomo III, livro 3º. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil S.A., 1990.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 5, n. 10, 2015. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/67575>>. Acesso em: 14 jun. 2020. p.1-14

OJEDA, Igor. A complexa relação entre Estado e ONGs. **Desafios do desenvolvimento**. 2012. Ano 9. Edição 71 - 08/05/2012. IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2727:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 14 jun. 2020.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº. 12, p. 61-83, mar. 2001

PALUDO, Conceição; VITÓRIA, Fernando Bilhalva. Contribuição do materialismo histórico-dialético para o entendimento da política pública social da atualidade. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014.

PANNUNZIO, Eduardo; SOUZA, Aline Gonçalves de. **Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: Desafios no Ambiente jurídico brasileiro atual**. São Paulo: FGV. 2018. Disponível em: <[PASQUALINI, Juliana Campregher. **Contribuições da psicologia histórico-cultural para a educação escolar de crianças de 0 a 6 anos: desenvolvimento infantil e ensino em Vigotski, Leontiev e Elkonin**. 2006. 206 f. Dissertação \(mestrado\) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/90339>>. Acesso em: 4 fev. 2020.](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24576#:~:text=O%20projeto%20Sustentabilidade%20Econ%C3%B4mica%20das,Pesquisa%20Econ%C3%B4mica%20Aplicada%20(IPEA).>. Acesso em: 14 jun.2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

PENN, Helen. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. Trad.: Fúlvia Rosemberg, **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, mar. 2002. p. 7-24. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a01n115.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

PEREIRA, João Márcio Mendes. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19 n. 56 jan-mar. 2014. p. 77-100.

PERET, Eduardo. Editoria Estatísticas Sociais – 22 fev. 2019 – **Desemprego é o maior dos últimos sete anos em treze capitais do país**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23844-desemprego-e-o-maior-dos-ultimos-sete-anos-em-13-capitais-do-pais>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

PEREZ, José Roberto Ruz; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, São Paulo, p. 649-673, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000200017>. Acesso em: 22 maio 2019.

PERONI, Vera Maria Vidigal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, nº. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

PERONI, Vera Maria Vidigal; OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra de. O Marco Regulatório e as parcerias público-privadas no contexto educacional. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista – Bahia – Brasil, v. 15, nº.31, p. 38-57, jan./mar/2019. Disponível em: <<http://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/issue/view/326>>. Acesso em 11 fev. 2020

PERONI, Vera Maria Vidigal; OLIVEIRA, Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espínola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da Educação Básica brasileira. **Educ. Soc.**; Campinas, v. 30, nº. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108.pdf>>. acesso em: 14 jun. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções Gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n.I, p. 23-46, jan./jun. 2006. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/715/71580102.pdf>> Acesso em: 14 jun.2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Financiamento da Educação na Constituição de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, v.39, nº. 145, p. 846-869, out.-dez., 2018.

Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-es0101-73302018203235.pdf>>. Acesso em: 14 jun.2020.

POLONI, Maria José. **Creche: do direito à educação à judicialização da vaga**. 2017. 279 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/1706>>. Acesso em: 14 jun.2020.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROBERTSON, Susan L. A estranha não morte da privatização neoliberal na *Estratégia 2020 para a educação* do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação** v. 17 n. 50 maio-ago. 2012. p. 283-302. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n50/v17n50a03.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

RODRIGUES, Artur. **Máfia das creches em SP negociava ONGs a R\$ 8.000,00, indica investigação**. Folha de S. Paulo, 28/11/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/mafia-das-creches-em-sp-negociava-ongs-a-r-8000-indica-investigacao.shtml>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

RODRIGUES, Artur; SALDAÑA, **SP tem indústria da creche com influência de políticos e aluguel inflado**. Folha de S. Paulo, caderno cotidiano, 20 abr. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/sp-tem-industria-da-creche-com-influencia-de-politicos-e-aluguel-inflado.shtml>> Acesso em: 14 jun.2020.

ROSEMBERG, Fúlvia. A LDB, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria M. Malta; HADDAD, Lenira. **A rede de creches no Município de São Paulo**. São Paulo: DPE/FCC, 1991. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/textosfcc/article/view/2422/2380>>. Acesso em 10 out. 2019.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) - **LEI Nº 16.710, DE 11 DE OUTUBRO DE 2017**. Dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) - **DECRETO Nº 58.294, DE 28 DE JUNHO DE 2018** Regulamenta o artigo 8º da Lei nº 16.710, de 11 de outubro de 2017, que dispõe sobre a

instituição de Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 21 maio. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) OBSERVA SAMPA – Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo. Disponível em <<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/indicadores/indicadores-por-tema/?category=Educa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) - **DECRETO N° 58.514, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2018** Aprova e institui o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) **Primeira Infância. Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030.** Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/primeira_infancia/index.php>. Acesso em: 23 maio 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) - **RESOLUÇÃO 02/CGIPMIPI DE 29 DE JULHO DE 2019.** Dispõe sobre a criação da Comissão de Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância e da Comissão Técnica da Primeira Infância. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) – **Plano Municipal de Educação: Linha de Base: 2015-2025 Secretaria Municipal de Educação.** – São Paulo: SME, 2016. 117p. Disponível em: <<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/Portals/1/Files/34620.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Nota Técnica - Demanda Escolar.** Prefeitura de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Demanda-Escolar>>. Acesso em: 17 set.2019.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Instrução Normativa nº. 26 de 2019.** Prefeitura de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Dispõe sobre diretrizes, procedimentos e períodos para a realização de matrículas - 2020 na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos - EJA, da Rede Municipal de Ensino e nas Instituições Privadas de Educação Infantil da Rede Parceira, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 11 jan. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Lei nº. 17.244 de 2019.** Prefeitura de São Paulo. Dispõe sobre a criação dos Programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Decreto nº. 59.134 de 2019**. Prefeitura de São Paulo. Dispõe sobre a criação dos Programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 19 jan.2019.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) **Portaria SME nº. 4.548 de 2017**. Prefeitura de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Estabelece normas para a celebração e o acompanhamento de termos de colaboração entre a Secretaria Municipal de Educação e Organizações da Sociedade Civil visando à manutenção, em regime de mútua cooperação, de Centros de Educação Infantil – CEI para o atendimento de crianças na faixa etária de zero a três anos. <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em; 11 jan. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) **Portaria SME nº. 5737 de 2019**. Prefeitura de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Atualiza o valor do “per capita” e adicional berçário para os Centros de Educação Infantil/ creches da rede parceira da Cidade de São Paulo Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) **Lei nº. 16.271 de 2015**. Prefeitura de São Paulo. Aprova o Plano Municipal de Educação. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) **Roteiro de Leitura Lei Federal 13.019 de 2014 Parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil**. Prefeitura de São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Agosto de 2017 – versão 2.0. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/coordenadoria_de_bens_e_servicos_cobes/index.php?p=227. 11/01/2020>. Acesso em: 19 jan. 2019.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Infocidade: Educação – Tabelas. Escolas e Matrículas da Rede Municipal segundo Tipo**. Prefeitura de São Paulo. Disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/8_escolas_e_matriculas_da_rede_municipal_s_2005_10934.html>. Acesso em 15 nov. 2018.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Prestação de Contas – Orçamento Prefeitura de São Paulo**. Secretaria Municipal da Fazenda -. Disponível em: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/index.php>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Decreto nº. 57.575 de 2016**. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município, da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Proposta Orçamentária para 2020 da Prefeitura de São Paulo prevê aumento de 34,4% nos investimentos da cidade Prefeitura de São Paulo.** Secretaria Especial de Comunicação. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/proposta-orcamentaria-para-2020-da-prefeitura-de-sao-paulo-preve-aumento-de-34-4-nos-investimentos-na-cidade>> . Acesso em 18 jan. 2020.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007

SAVIANI, Dermeval. **A lei da Educação: LDB: trajetória, limites e perspectiva.** 13ª. ed. Campinas/ SP: Autores Associados, 2016.

SENNETT, Richard. **A cultura do novo capitalismo.** Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Camilla Croso (Org.) AZZI, Diego, BOCK, Renato. **Banco Mundial em foco: um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na da América Latina.** São Paulo: Ação Educativa e ActionAid, 2007.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002.

SITRAEMFA (Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência e Educação à Criança, ao Adolescente e à Família do Estado de São Paulo). **Convenção Coletiva de Trabalho 2019/2020.** Disponível em: <<http://www.sitraemfa.org.br/index.php/o-sindicato/documentos/convencoes-coletivas/861-convencao-coletiva-2019>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

SOUSA, José Vieira de. Abordagens metodológicas no estudo de políticas educacionais: o caso do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília (2010-2012). In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação.** Campinas: Autores Associados, 2014.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: Gentili, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação.** 10ª. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

TORRIGLIA, Patrícia Laura. ORTIGARA, Vidalcir. O campo de mediações: primeiras aproximações para a pesquisa em políticas educacionais. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação.** Campinas: Autores Associados, 2014.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. “Mal necessário”: creches no Departamento Nacional da Criança, Brasil (1940-1970). In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

VITAGLIANO, José Arnaldo. **A face jurídico-legal da transnacionalização da educação superior no Brasil – o caso Laureate/FMU**. 2018. 197 p. Tese (Doutorado) - Universidade Nove de julho, Faculdade de Educação, São Paulo, SP. Disponível em: <<http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2018>>. Acesso em: 14 jun. 2020.