



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO PELLISSON

**A COGESTÃO DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO
INFANTIL “NAVE-MÃE”: UMA PARCERIA
PÚBLICO-PRIVADA ANALISADA.**

**CAMPINAS
2016**

CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO PELLISSON

**A COGESTÃO DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO
INFANTIL “NAVE-MÃE”: UMA PARCERIA
PÚBLICO-PRIVADA ANALISADA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais.

Orientadora: Theresa Maria de Freitas Adrião

O ARQUIVO DIGITAL CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO PELLISSON, E ORIENTADA PELA PROF.^a DR.^a THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO.

**CAMPINAS
2016**

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): FAPESP, 2012/18669-1

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

D713c Domiciano, Cassia Alessandra, 1975-
A cogestão dos Centros de Educação Infantil 'Nave' : uma parceria público-privada analisada. / Cassia Alessandra Domiciano. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: Theresa Maria de Freitas Adrião.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Projeto Nave-Mãe. 2. Co-gestão. 3. Privatização na educação. 4. Educação infantil. 5. Convênios. I. Adrião, Theresa Maria de Freitas, 1965-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The co-management of Early Childhood Education Centers 'Nave-mãe' : a public-private partnership analyzed

Palavras-chave em inglês:

Nave mãe Project

Co-management

Privatization of education

Child education

Agreement

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Andréa Barbosa Gouvêia

Bianca Cristina Corrêa

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

Vitor Henrique Paro

Data de defesa: 19-02-2016

Programa de Pós-Graduação: Educação

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

**A COGESTÃO DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO
INFANTIL “NAVE-MÃE”: UMA PARCERIA
PÚBLICO-PRIVADA ANALISADA.**

Autora : Cassia Alessandra Domiciano Pellisson

COMISSÃO JULGADORA:

Theresa Maria de Freitas Adrião

Andréa Barbosa Gouveia

Bianca Cristina Correa

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

Vitor Henrique Paro

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

2016

AGRADECIMENTOS

Agradecer significa reconhecer os atores que estiveram envolvidos neste longo processo de formação no qual mergulhei durante cinco anos de minha vida e que, em alguns momentos, pensei não conseguir chegar ao final. O início do doutorado coincidiu com minha “iniciação” à maternidade somada as quarenta horas de trabalho semanal como professora do ensino fundamental na rede pública de Americana. Tive que aprender que ser mãe e mulher é, entre outras coisas, levar o filho à universidade para poder concretizar o que se propôs a fazer e também deixá-lo nos momentos em que isso não é possível. Aprendi ainda, que uma rede de apoio é imprescindível para que se leve adiante o sonho de concluir a pós-graduação e de se dedicar à pesquisa e aos estudos.

Desta rede fazem parte minha sogra Odette e meu sogro Arlindo, duas joias preciosas que há mais de dezoito anos me apoiam nessa jornada e, infinitas vezes, foram e são a salvação do meu dia; meus pais Pedro e Alzira que tantas vezes serviram o jantar e seus ensinamentos ao meu pequeno; meu companheiro Carlos que “perdeu” vários dias de trabalho para ficar à sombra das árvores no Instituto de Economia da Unicamp empurrando o carrinho de nosso filho para que cursasse as disciplinas na Faculdade de Educação e não desmamasse precocemente nosso pequeno Miguel; minha orientadora e eterna amiga Theresa Adrião que “brigou” por mim e pelo direito do Miguel de ter a mãe em casa durante os quatro primeiros meses de sua vida que coincidiria com a Atividade Programa de Pesquisa I, agradeço ainda pelo “colo” oferecido a mim e a ele quando sempre precisamos; às minhas companheiras de disciplina Rosilene e Débora que compreenderam, por diversas vezes, minhas saídas do Skype quando Miguel acordava a noite e demandava a presença da mãe, fazendo com que recomeçassemos nosso trabalho constantemente; meu pequeno Miguel que me permitiu sentir o maior amor deste mundo e que por incontáveis vezes compreendeu minhas ausências. A vocês minha eterna gratidão...

Incluo em minha lista também, minha pequena grande Carol que, no meio do caminho do meu doutorado resolveu se casar me deixando louca entre os preparativos do casamento e a tese, a você pequena, agradeço pela maturidade e pelo carinho com que sempre ouviu minhas lamúrias e angústias estando sempre disponível e me fazendo repensar por diversas vezes o rumo que deveria seguir. Meu irmão Elvio e minha cunhada Miriã por terem dado de presente duas pessoinhas que amo tanto e que fizeram e fazem meus dias mais leves e felizes. Meus amigos especiais Renata e Renato, que mesmo com

tantas coisas para realizarem, dispuseram do tempo que lhes restava para lerem parte desta tese, contribuindo muito para que fosse melhorada.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Unicamp, pela oportunidade de aprendizagem e desenvolvimento acadêmico e à Fapesp, pelo apoio financeiro indispensável para a realização desta tese.

Aos companher@s do Greppe, em especial à Dalva e a Luciane que foram minhas pernas e braços no decorrer do exame de qualificação, sem elas não teríamos o café delicioso que desfrutamos e a professora Bianca estaria na Rodoviária de Campinas me esperando até agora. Aqueles que estiveram presente na defesa dando-me apoio no momento em que meu nervosismo exalava pelos poros. Um obrigada especial à Nádia que nos acolheu com tanto carinho neste dia, contribuindo para que tudo desse certo.

Agradeço também às professoras Bianca Correa, Andréa Gouveia, Vitor Paro e Luciane Muniz que compuseram a Banca examinadora pela leitura, contribuição e disponibilidade.

Às prefeituras de Americana e Campinas. A primeira por conceder meu afastamento por um tempo precioso, a segunda, pelos dados disponibilizados sem os quais essa pesquisa estaria incompleta.

RESUMO

Esta pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, apresenta e analisa o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI), popularmente conhecido como Programa ‘Nave-mãe’, implementado no município paulista de Campinas no ano de 2007. Por este Programa, inaugurou-se, neste município, a transferência da gestão de equipamentos públicos de Educação Infantil ao setor privado. Buscou-se, mais especificamente, mostrar que o Programa ‘Nave-mãe’ se diferenciava dos tradicionais modelos de convênios instituídos na Educação Infantil, os quais, historicamente se consolidaram por meio de subvenção pública para oferta de vagas em escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais. Confirma-se também que o modelo de gestão privada dos Centros de Educação Infantil ‘Naves-mães’ não corresponde a forma de participação denominada *cogestão*, conforme exarado nos documentos que o normatizava. Além disso, analisou-se a dimensão *Trabalhadores e Trabalhadoras da Educação*, prevista no Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) (CARREIRA; PINTO, 2007) que compreende jornada dos alunos e professores, relação crianças por turma, crianças por professor, salários dos docentes, da equipe gestora e administrativa, em oito CEI ‘Naves-mães’ buscando compará-la aos insumos dos CEI diretos, localizados nas normativas. O período delimitado para análise compreendeu o intervalo de 2007 a 2014 o qual, englobou o ano em que o Programa foi legalmente instituído, até o último para o qual os dados estavam disponíveis. Para atender aos objetivos da pesquisa levantaram-se dados primários referentes à implantação e operacionalização do Programa ‘Nave-mãe’, à educação básica e à educação infantil municipal, o que abrangeu documentos legais, peças orçamentárias, relatórios financeiros sobre o Programa, atendimento à demanda, dentre outros. Utilizou-se também para suporte analítico, o levantamento teórico relacionado ao tema desta pesquisa. O estudo realizado, mostrou que o Programa ‘Nave-mãe’ se diferencia dos tradicionais formatos de convênio instituído para expansão do atendimento à Educação Infantil, primeiro porque não se trata de oferta de vagas subvencionadas, mas sim da transferência da gestão de unidades escolares públicas ao setor privado, subsidiada com recurso público, segundo, porque o volume de recurso dispendido por criança, representado na forma de gasto-aluno ano, se diferencia dos tradicionais convênios e das “alternativas” a baixo custo (FRANCO, 1984), ou seja, é uma modalidade de convênio que apresenta custo alto para o padrão de atendimento oferecido traduzido pela superlotação de salas de berçário e das condições de trabalho dos professores e monitores que atuam nesse Centros de Educação. O Programa ‘Nave-mãe’ materializa a transferência da gestão do equipamento público para o setor privado, na perspectiva da lógica gerencialista defendida pelos setores hegemônicos com vistas à “flexibilização” da gestão pública, confirmando tendências anunciadas em investigações anteriores (ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

Palavras-chave: Programa ‘Nave-mãe’; Cogestão; Privatização da gestão da escola pública; Educação Infantil; Convênio.

ABSTRACT

This research, funded by the São Paulo Research Foundation (Fapesp), presents and analyzes the Special Assistance Program for Early Childhood Education (PAEEI), popularly known as 'Nave-mãe' Program, implemented in São Paulo city of Campinas, in 2007. For this program, was inaugurated in this municipality, the transfer of management of public Early Childhood equipment to the private sector. It sought, to more specifically, show that the 'Nave-mãe' Program differed from traditional models of agreements established in early childhood education, which historically have been consolidated through public subsidy for supply of places in philanthropic schools, community and religious. It also investigated whether the private management model of 'Nave-mãe' Early Childhood Education Centers correspond to the form of participation called co-management, as recorded in the documents that regulated. In addition, we analyzed the size Workers and Workers of Education, provided for in Cost Student Initial Quality (CAQi) (CARRERA; PINTO, 2007) comprising journey of students and teachers regarding children per class and children per teacher, salaries teachers, the management and administrative staff in eight "Nave-mãe" Early Childhood Education Centers seeking to compare them to the inputs of direct Early Childhood Education Centers, located in the regulations. The period defined for analysis included the period of 2007 to 2014 which included the year in which the program was legally established until the last for which data were available. To meet the research objectives rose primary data related to the implementation and operation of the 'Nave-mãe' Program, basic education and municipal early childhood education, which included legal documents, budget parts, financial reports on the program, call the demand, among others. We also used for analytical support, the theoretical research related to the topic of this research. The study showed that the 'Nave-mãe' Program is different from the traditional partnership formats set to expand the service to Kindergarten, first because it is not offering subsidized jobs, but the transfer of public school units management the private sector, subsidized with public funds, second, because the volume of spent resource per child, represented in the form of spent-student year, differs from traditional agreements and "alternative" to the low cost (FRANCO M.C., 1984), ie, is a partnership modality that has a high cost to the offered standard of care translated by overcrowding nursery rooms and working conditions of teachers and monitors that operate in this Education centers. The 'Nave-mãe' Program materializes the transfer of public equipment management to the private sector, the perspective of managerial logic defended by hegemonic sectors with a view to "easing" of public management, confirming trends announced in previous investigations (ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

Key-Words: 'Nave-mãe' Project; Co-Management; Privatization of education; Childhood Education; Agreement.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.	Subdivisões de Campinas em macrorregiões	40
Figura 2	Organograma da Prefeitura Municipal de Campinas (2014)	45
Figura 3	Organograma do Sistema Municipal de Educação (2014).....	47
Figura 4	Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Campinas	50
Figura 5	Expediente despachado pelo Exmo. Sr. Prefeito municipal – Campinas	108
Gráfico 1	Evolução das receitas arrecadadas em Campinas (2007-2014)	81
Gráfico 2	Evolução das Receitas Próprias e de Transferências Constitucionais – Campinas (2007-2014).....	83
Gráfico 3	Proporção das Receitas Próprias em relação às de Transferência.....	83
Gráfico 4	Comparação dos gastos com Educação no município de Campinas nas subfunções	88
Gráfico 5	Gastos totais com pagamento de pessoal na Educação em Campinas em relação aos gastos totais na Função Educação (2007-2014)	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Alteração na nomenclatura das Unidades Municipais de Educação Infantil – Campinas	67
Quadro 2	Grupo de Docentes e Especialistas que atuavam na Educação Infantil, exigência para investidura no cargo, remuneração e jornada de trabalho semanal – Campinas (2014)	69
Quadro 3	Atribuições sumárias dos cargos do Grupo de Docentes e Especialistas da Educação em Campinas (2014).....	71
Quadro 4	Composição da jornada de Trabalho do PEI (Educação Infantil) e distribuição das horas aulas e horas atividades	73
Quadro 5	Organização da Educação Infantil por agrupamento e proporção crianças/Agente de Educação Infantil e/ou Monitor Infanto-juvenil I - Campinas (2007-2014).....	74
Quadro 6	Organização da Educação Infantil por agrupamento – Campinas (2007 – 2014).....	75
Quadro 7	Proporção criança por monitor/agente de Educação Infantil às Unidades de Educação Infantil em Campinas.....	77
Quadro 8	Despesas permitidas e não permitidas com recursos do Fundeb	88
Quadro 9	Itens financiáveis e não financiáveis com recursos provenientes do Programa – ‘Nave-mãe’ em Campinas-SP.	102
Quadro 10	Obrigações das entidades privadas e da SME frente à gestão dos CEI ‘Naves-mães’	104
Quadro 11	Pontuações para avaliação dos Planos de Trabalho das entidades privadas que se candidatam à gestão dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2007-2014).	107
Quadro 12	Agrupamentos na Educação Infantil por faixa etária, turno de atendimento e jornada das crianças nos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas-SP (2014).....	110
Quadro 13	Número de turmas e crianças por agrupamento nos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2014)	110
Quadro 14	Escolaridade exigida e carga horária semanal da equipe gestora dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2014).....	111
Quadro 15	Escolaridade e carga horária semanal da equipe pedagógica dos CEI ‘Nave-mãe’ Campinas (2014)	112
Quadro 16	Quantidade de funcionários previstos para operacionalizar a gestão do CEI ‘Nave-mãe’ Campinas (2014)	113
Quadro 17	Alterações na regulamentação do Programa ‘Nave-mãe’ Campinas-SP	117

Quadro 18	Síntese dos tipos de instrumentos e exigências legais para formalização dos “acordos” entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos.....	155
Quadro 19	Instituições privadas responsáveis pela gestão dos CEI ‘Naves-mães’: atividade principal e secundária, ano de início das atividades na Receita Federal e do convênio com a Prefeitura Municipal de Campinas (PMC) – Campinas-SP.	158
Quadro 20	Histórico de atuação na educação das entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’	160
Quadro 21	Segmento ao qual as entidades privadas ligavam-se e fonte de recursos prevista em estatuto para manutenção – Campinas (2014).....	165
Quadro 22	Caracterização de oito CEI ‘Naves-mães’ geridos por entidades privadas (2014).	174
Quadro 23	Comparação dos insumos previstos pela SME para os CEI ‘Naves-mães’ e para os CEI da rede direta – Campinas (2014).....	186

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Território de Campinas.....	41
Tabela 2	População de Campinas (2010).....	41
Tabela 3	Indicadores Gerais de Campinas em relação ao Estado de São Paulo (2010)	42
Tabela 4	Matrículas na Educação Infantil pública e privada – Campinas (2007- 2014)..	52
Tabela 5	Matrículas no Ensino Fundamental – Campinas (2007-2014).....	53
Tabela 6	Matrículas no Ensino Médio, na Educação Especial e de Jovens e Adultos – Campinas (2007-2014).....	55
Tabela 7	Número de Equipamentos de Educação Infantil sob a responsabilidade dos Núcleos de Ação Educativa Descentralizados (Naed) por região administrativa – Campinas (2014)	67
Tabela 8	Demanda manifesta não atendida na etapa de creche em Campinas	78
Tabela 9	Receitas de impostos próprios – Campinas (2007-2014).....	80
Tabela 10	Resumo das receitas próprias e de transferências – Campinas (2007-2014).	82
Tabela 11	Percentual de receitas próprias e de transferência em relação ao total das receitas municipais – Campinas (2007-2014)	82
Tabela 12	Recursos potenciais a serem investidos em Educação oriundos das receitas de impostos e transferências constitucionais – Campinas (2007-2014)	84
Tabela 13	Recebimento e contribuição dos recursos do Fundeb – Campinas (2007-2014)	85
Tabela 14	Movimento dos recursos do Fundeb em relação às matrículas da educação básica – Campinas (2007-2014).....	86
Tabela 15	Gastos totais na função Educação e na Subfunção Educação Infantil – Campinas (2007-2014).....	87
Tabela 16	Gastos totais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Campinas (2007-2014).....	90
Tabela 17	Recursos potenciais a serem investidos em Educação em comparação ao gasto total em MDE – Campinas (2007-2014).....	90
Tabela 18	Gastos totais com pagamento de pessoal do Executivo de Campinas (2007 – 2014).....	93
Tabela 19	<i>Per capita</i> repassado às entidades privadas – Campinas (2014).....	115
Tabela 20	Previsão orçamentária descritas nos Planos Plurianuais para Construção, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil (CEI) Diretos e ‘Naves-mães’ – Campinas (2006-2013).....	121

Tabela 21	Fontes de recursos que financiaram as despesas com Obras e Instalações na educação Infantil – Campinas (2007-2014)	121
Tabela 22	Número de unidades de Educação Infantil por tipo de estabelecimento Campinas (2008-2014).....	122
Tabela 23	Contratos efetuados pela Prefeitura Municipal de Campinas para execução das obras das ‘Naves-mães’	123
Tabela 24	Contratos efetuados pela Prefeitura Municipal de Campinas para construção e ampliação dos CEI diretos (2007-2014).....	124
Tabela 25	Contratos efetuados pela Prefeitura Municipal de Campinas para execução de reformas nos CEI diretos (2007-2014).....	124
Tabela 26	Obras contempladas com recursos FNDE-Proinfância em Campinas (2014) ..	126
Tabela 27	Evolução do <i>per capita</i> do Programa ‘Nave-mãe’- Campinas (2008-2012)	127
Tabela 28	Evolução do <i>per capita</i> do Programa ‘Nave-mãe’- Campinas (2013-2014)	127
Tabela 29	Correspondência do <i>per capita</i> aluno-ano ‘Nave-mãe’ em relação ao <i>per capita</i> aluno-ano Fundeb – Campinas (2008-2014).....	128
Tabela 30	Gasto aproximado aluno/ano rede direta e <i>per capita</i> fixado ‘Nave-mãe’ turno INTEGRAL – Educação Infantil Campinas (2007-2014).....	130
Tabela 31	Gasto aproximado aluno/ano rede direta e <i>per capita</i> fixado ‘Nave-mãe’ turno PARCIAL – Educação Infantil Campinas (2007-2014)	130
Tabela 32	Gasto total com subsídio <i>per capita</i> para gestão dos CEI ‘Nave-mãe’ (2008-2014) e na rubrica <i>Recursos Próprios</i> (2007-2014) – Campinas-SP.....	132
Tabela 33	Movimento da gestão dos CEI ‘Nave-mãe’ e das matrículas, entre as entidades privadas – Campinas (2008-2014)	166/196
Tabela 34	Valores totais repassados pela SME às entidades privadas para gestão dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2008-2014)	167
Tabela 35	Proporção de apropriação dos recursos públicos repassados pelas entidades privadas – Campinas (2008-2014).	168
Tabela 36	Número de crianças matriculadas por CEI ‘Nave-mãe’ de 2008 a 2014.....	169
Tabela 37	Capacidade de atendimento dos equipamentos de Educação Infantil da rede direta e ‘Nave-mãe’ (2014)	170
Tabela 38	Matrículas efetivadas nas ‘Naves-mães’ em Campinas no período de 2008 a 2014.....	170
Tabela 39	Matrículas na Educação Infantil na rede municipal de Campinas, ‘Naves-mães’ e conveniadas no período de 2007 a 2014.	171
Tabela 40	Proporção das matrículas das ‘Naves-mães’ em relação ao total de matriculados na educação infantil em Campinas (2008-2014)	171

Tabela 41	Taxa de frequência líquida da população de zero a cinco anos em Campinas (2007-2014).....	172
Tabela 42	Representação de número de professores e monitores contratados para os CEI ‘Naves-mães’ investigados e razão criança-adulto – Campinas (2014).....	178
Tabela 43	Número de turmas e matrículas por Agrupamento (2014).....	179
Tabela 44	Estimativa do número de professores e monitores indicados pela SME e total contratado pelas entidades privadas – Campinas (2014)	180
Tabela 45	Salários praticados pelas entidades privadas para professores e monitores dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas 2014	181
Tabela 46	Salários praticados pelas entidades privadas para equipe gestora dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas 2014.....	183
Tabela 47	Estimativa do número de funcionários da equipe administrativa indicado pela SME e total contratado pelas entidades privadas – Campinas (2014)	184
Tabela 48	Salários praticados pelas entidades privadas para equipe administrativa dos CEI ‘Naves-mães’	185
Tabela 49	Proporção do gasto com o Programa ‘Nave-mãe’ em relação aos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 2008-2014	202

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AG	Agrupamento
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
AP	Associação Privada
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial
CEB	Comissão de Educação Básica
CEI	Centro de Educação Infantil
Cemei	Centro Municipal de Educação Infantil
Ceprocamp	Centro de Educação Profissional de Campinas
CI	Centros Infantis
CLT	Consolidações das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
DSR	Descanso Semanal Remunerado
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Emei	Escola Municipal de Educação Infantil
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
Fapesp	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
Fumec	Fundação Municipal para Educação Comunitária
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
Greppe	Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

ITBI	Imposto sobre Transferência Inter Vivos
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
Naed	Núcleo de Ação Educativa Descentralizada
NM	Nave-mãe
ODM	Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
OSC	Organização Social da Sociedade Civil
Oscip	Organização Social de Interesse Público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAEEI	Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEB I	Professor de Educação Básica I
PI	Parques Infantis
PMC	Prefeitura Municipal de Campinas
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
QESE	Quota Estadual do Salário Educação
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RMC	Região Metropolitana de Campinas
Scielo	Scientific Eletronic Library Online

Seade	Sistema Estadual de Análise de Dados
Sinpro	Sindicato dos Professores de Campinas e Região
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCE	Tribunal de Contas
TDA	Tempo Docente com aluno
TDC	Tempo Docente Coletivo
TDEP	Tempo Docente entre Pares
TDF	Tempo Docente de Formação
TDI	Tempo Docente Individual
TDPA	Tempo Docente de Preparação de Aula

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
Procedimento de coleta e análise dos dados.	26
1. O MUNICÍPIO PAULISTA DE CAMPINAS.....	36
1.1. Caracterização geral do município.....	36
1.2. Organização político-administrativa de Campinas.	43
1.3. Organização geral da educação básica no município de Campinas e estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação no período investigado (2007-2014).....	46
1.4. Atendimento à educação básica em Campinas: panorama do período investigado (2007 - 2014).	51
1.5. Focalizando o olhar na etapa de escolaridade em estudo: a Educação Infantil Campineira – história e organização.....	55
1.5.1. A expansão de vagas nas creches por meio de convênios.....	60
1.5.2. Desvinculação dos Centros Infantis da Secretaria de Promoção Social.	62
1.5.3. Outras medidas adotadas pela SME para expansão de vagas na Educação Infantil	63
1.5.4. Organização da Educação Infantil no município de Campinas.....	66
1.5.5. Quadro geral do Grupo de Docentes da Educação Infantil, Agentes/Monitores Educacionais e Especialistas de Educação em Campinas.	68
1.5.6. Organização das turmas nas Unidades de Educação Infantil da SME de Campinas.	74
1.5.7. Distribuição das vagas à Educação Infantil.	77
1.6. Considerações sobre as receitas e os gastos educacionais em Campinas no período investigado (2007 a 2014).	79
1.6.1. Perfil e análise das receitas arrecadadas em Campinas (2007-2014).....	80
1.6.2. Análise dos Gastos com Educação no município de Campinas.....	86
1.7. Lei de Responsabilidade Fiscal: verificando as justificativas do poder público para implantação do Programa ‘Nave-mãe’ – Campinas (2007 a 2014).....	92
2. O PROGRAMA ‘NAVE-MÃE’ NO MUNICÍPIO PAULISTA DE CAMPINAS.	97
2.1. A Implementação do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) – ‘Nave-mãe’: motivações declaradas pelo poder público local.....	97
2.2. Aspectos legais do Programa ‘Nave-mãe’.	100
2.2.1. Diretrizes gerais às entidades privadas: processo seletivo	105
2.2.2. Diretrizes gerais às entidades privadas para gestão dos CEI ‘Naves-mães’: organização das unidades.	109
2.2.3. Definição do valor <i>per capita</i> pela SME e gestão dos recursos repassados.....	115
2.2.4. Alterações na regulamentação do Programa ‘Nave-mãe’.	117
2.3. Recursos empreendidos com o Programa ‘Nave-mãe’: previsão orçamentária.....	120
2.3.1. Fontes de recursos que viabilizaram a construção das ‘Naves-mães.	121
2.3.2. Apresentação e análise dos valores <i>per capita</i> fixados para o Programa ‘Nave-mãe’ Campinas (2008-2014).....	126

2.3.3. Gasto aluno-ano rede direta e <i>per capita</i> aluno-ano ‘Nave-mãe’: contribuições para a análise.	129
2.3.4. Fonte de financiamento e análise dos valores despendidos com os repasses <i>per capita</i> para gestão dos CEI ‘Naves-mães’ Campinas (2008-2014)	131
2.4. O Programa ‘Nave-mãe’ e os Organismos Internacionais: Os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio (ODM).	132
3. GESTÃO DOS CEI ‘NAVES-MÃES’: OS ATORES PRIVADOS NO CAMPO INVESTIGADO.	136
3.1. Elaboração do conceito de cogestão.	136
3.1.1. A atividade administrativa no âmbito da educação básica brasileira: <i>cogestão</i> e participação	140
3.1.2. O Programa ‘Nave-mãe’: <i>cogestão</i> ou privatização?.....	144
3.2. Contextualizando as múltiplas regulações do poder público para oferta de políticas sociais.....	146
3.2.1. Regulações entre o poder público e o setor privado para oferta de serviços sociais: contextualizando o objeto de análise.	149
3.3. Natureza Jurídica das entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’	155
3.3.1. Os atores privados na gestão da Unidades de Educação Infantil em Campinas: apresentando as entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’	158
3.3.2. Entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’ em Campinas: caracterização e recursos repassados.	164
3.4. Número de crianças matriculadas na Educação Infantil via Programa ‘Nave-mãe’ em Campinas (2008-2014).	168
3.5. Apresentação dos insumos levantados em oito CEI ‘Naves-mães’: retrato da gestão privada da Educação Infantil campineira.	173
3.5.1. Diferenças entre a indicação normativa e a realidade encontrada	178
3.5.2. Salários praticados pelas entidades privadas: professores e monitores.....	181
3.5.3. Salários praticados pelas entidades privadas: equipe gestora.	182
3.5.4. Salários praticados pelas entidades privadas: equipe administrativa.	184
3.6. Comparação dos insumos prescritos pela SME para os CEI ‘Naves-mães’ e para os CEI da rede direta – Campinas (2014).	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS	189
REFERÊNCIAS	204
ANEXOS	220
Anexo1. Composição do Conselho de Escola, de Educação e do Fundeb.....	221
Anexo 2. Gastos totais na Subfunção Educação Infantil – Campinas (2005-2014).	223
Anexo 3. Gastos totais nas demais Subfunções da Educação – Campinas (2005-2014).	224
Anexo 4. Gastos totais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Campinas (2005-2014)	225
Anexo 5. Despesa com pessoal no Executivo de Campinas (2005-2014).	226

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), dá continuidade aos estudos desenvolvidos junto ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional (Greppe)¹ sobre as relações existentes entre os setores público e privado no âmbito da educação básica no Brasil que, segundo Theresa Adrião *et al.*, (2009) e Adrião (2012), manifestam-se de diferentes formas como, por exemplo, subvenção pública à oferta educacional privada, aquisição de Sistemas Privados de Ensino para redes públicas e adoção de assessorias privadas para a gestão da escola ou de redes públicas. Relações estas que Adrião (2015) passou a denominar de **privatização** da educação básica.

Conforme a autora, utiliza-se o termo **privatização** para designar “de forma mais abrangente, o movimento que tem direcionado a educação básica PÚBLICA brasileira para o campo e sob o interesse do setor privado corporativo, lucrativo ou não, ou a este associado[...]” (ADRIÃO, 2015, p. 7-8, grifos da autora).

Conforme Adrião (2015), a opção por privatização, no lugar de mercantilização ou parceria público-privado/a, justifica-se, em razão das complexidades observadas nos atuais processos de privatização de modo que as referidas expressões

mais servem para acobertar o processo histórico em análise do que para explicá-lo em sua real expressão. Isso porque não se trata de uma relação colaborativa entre setores que atuam horizontalmente, como à primeira vista as expressões ‘relações público-privado’ ou parcerias ‘público-privado/a’ podem indicar. Tampouco se trata de formas específicas de privatização sugeridas pelo BM e entre nós reguladas pela lei nº 9.790/1999 ou pelas modalidades de Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa, ambas regulamentadas pela Lei Federal nº 11.079 de 30/12/2004. Trata-se de processos pelos quais a educação pública brasileira se subordina ao setor privado. (ADRIÃO, 2015, p. 7-8).

Uma das formas de privatização da Educação Infantil (EI), consubstanciada na oferta de vagas com subsídios públicos, foi meu objeto de investigação, tanto na Iniciação Científica, no ano de 2005, quanto no mestrado no período de 2007 a 2009.

No mestrado, o estudo se articulava ao Projeto de Pesquisa *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público privado no Estado de São*

¹ O Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional, GREPPE, agregando pesquisadores vinculados a diferentes universidades públicas no Estado de São Paulo, caracteriza-se pela realização de estudos, pesquisas e eventos acadêmicos de caráter predominantemente interinstitucional com o objetivo de promover o aprofundamento teórico e discussão de temas relevantes para a política educacional brasileira. Com seções em três universidades públicas de São Paulo (Unesp-RC, Unicamp e USP-RP), o GREPPE é composto por docentes, pesquisadores, alunos de graduação e pós-graduação. <https://greppe.wordpress.com/>

*Paulo*², por meio do qual foram analisadas três modalidades de privatização em municípios paulistas: 1) compra de Sistema Privado de Ensino, 2) oferta de vagas via instituições privadas com subsídio público e 3) assessoria privada para a gestão da educação.

Os resultados deste trabalho mostraram que a transferência das responsabilidades educacionais para as pontas do sistema, neste caso, os municípios, a incapacidade técnica e financeira destes entes federados, a necessidade de expansão do capital e os mecanismos facilitadores³ iniciados no início da década de 1990 para a diminuição de um Estado que, historicamente, já era pequeno no que se refere às políticas sociais, constituíram o principal mecanismo de privatização da educação básica no Estado de São Paulo (ADRIÃO *et al*, 2009).

A ênfase na participação do setor privado como “parceiro” ideal e eficiente do setor público, tem ampliado os diferentes *pactos* entre os respectivos setores, tanto no campo da oferta, quanto da gestão educacional, entendendo oferta como “as formas de provisão e atendimento às diferentes etapas da educação básica” e gestão, como “[...] os processos de organização e tomadas de decisão nos âmbitos de sistemas e unidades escolares” (ADRIÃO, 2014, p. 264).

Na modalidade oferta de vagas, integrou o Projeto citado, a investigação do Programa ‘Bolsa Creche’⁴ realizado em dois municípios paulistas que correspondeu à pesquisa de mestrado mencionada. O resultado, confirmou tendências destacadas em trabalhos anteriores (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006) como a transferência da responsabilidade do atendimento à educação infantil para a esfera privada, o aumento do gasto aluno nesta etapa da educação básica voltado ao setor privado, alterações na organização administrativa das Secretarias de Educação com a criação de novos departamentos e contratação de funcionários e, por fim, a ampliação do convênio via escolas privadas *stricto sensu*⁵, tendências estas que reforçaram a tese sobre a privatização da educação no estado de São Paulo (DOMICIANO, 2009).

² Ambas as pesquisas foram financiadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (Fapesp)² coordenada e orientada pela Profa. Dra. Theresa Adrião.

³ Como exemplo citamos a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

⁴ Este Programa consiste em um formato de financiamento adotado para a ampliação da oferta de vagas à educação infantil via subvenção pública à escola privada *stricto sensu* e, embora receba o nome de ‘Bolsa Creche’, financia tanto a creche, quanto a pré-escola (DOMICIANO; ADRIÃO, 2005; DOMICIANO, 2006; DOMICIANO, 2009)

⁵ Escolas privadas em sentido estrito são aquelas que não se adequam ao art. 20 da LDB/96, ou seja, não são comunitárias, confessionais ou filantrópicas, são, conforme Oliveira (2007), escolas que ‘visam o lucro’.

Intencionando contribuir e aprofundar o estudo sobre o processo de privatização na etapa da educação infantil, este trabalho analisou o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) instituído pela lei 12.884, em 4 de abril de 2007 no município paulista de Campinas, sendo regulamentado pelo Decreto 15.947, em 17 de agosto do mesmo ano. O PAEEI ficou popular e publicamente conhecido como Programa ‘Nave-mãe’.

A escolha pela análise do PAEEI deve-se ao pressuposto que motivou esta investigação qual seja, o Programa ‘Nave-mãe’ correspondia a uma modalidade de privatização da Educação Infantil que se diferenciava do tradicional modelo existente de subvenção de vagas em instituições filantrópicas (CAMPOS, 1988; FILGUEIRAS, 1994; ROSEMBERG, 1999). Tratava-se da materialização da transferência da **gestão de equipamentos públicos** de Educação Infantil ao **setor privado**, com subsídio público, cujo formato gerava desigualdades no padrão de atendimento à criança menor de 6 anos se comparado ao realizado pela rede direta. Chamava a atenção ainda o fato de, neste formato de convênio, as matrículas serem incorporadas à rede pública.

Tal pressuposto fundamentou-se no texto da lei 12.884/2007 em que a proposta do PAEEI estava explícita. Conforme o excerto legal, o Programa tinha como objetivo “a criação de Centros de Educação Infantil (CEI), **unidades** de Educação Infantil **da Secretaria Municipal de Educação (SME)**, cuja **gestão será realizada** em parceria **com instituições de direito privado** sem fins lucrativos.” (CAMPINAS, 2007, grifos da autora).

Incitou a investigação também, a alteração do texto do decreto regulamentador⁶ o qual passou a designar o PAEEI como um formato de cogestão da Educação Infantil. Nesta tese, entende-se cogestão como um dos mecanismos para democratizar a gestão da escola (PARO, 1997; 2012) em sendo assim, buscou-se apresentar, compreender e problematizar o significado do termo relacionando-o às características do Programa ‘Nave-mãe’, objetivando apurar se tratava-se de cogestão ou de um processo de privatização da gestão de Unidades públicas de Educação Infantil, conforme se pressupunha.

Os Centros de Educação Infantil, mencionados no PAEEI, recebem o nome de ‘Naves-mãe’⁷. Estas unidades, construídas, equipadas e mantidas pelo poder público, têm sua gestão transferida a instituições privadas, selecionadas conforme exigências técnicas e jurídicas publicadas pela prefeitura de Campinas em Edital de processo seletivo público.

⁶ Decreto nº 17.523, de 27 de fevereiro de 2012.

⁷ Pelo levantamento documental não foi possível identificar a origem do nome ‘Nave-mãe’.

Para gerir as ‘Naves-mães’, a entidade privada recebe, trimestralmente, um montante de recurso público calculado com base no número de crianças matriculadas, diferenciando-se conforme a faixa etária atendida.

A construção das ‘Naves-mães’ foi considerada, pelo então prefeito e idealizador do PAEEI em Campinas, Hélio de Oliveira Santos⁸, uma maneira inovadora e eficaz de zerar o histórico déficit de vagas na Educação Infantil municipal em virtude da capacidade de atendimento prevista para cada equipamento que era de até 500 crianças, de 4 meses a 5 anos e 11 meses. Confiante que zeraria a demanda não atendida até o ano de 2010, Dr. Hélio⁹ apresentou ao juiz da Vara da Infância e da Juventude do município, o projeto de edificação das ‘Naves’ em abril de 2005, como parte de um *plano de resposta* ao MP por ação movida¹⁰ contra a prefeitura (SANTOS, 2010). O *plano* fora apresentado em 2005 e o funcionamento das primeiras ‘Naves-mães’ iniciou-se em 2008.

Para viabilizar a construção dos CEI ‘Naves-mães’, a proposta anunciada pelo governo municipal era difundir o Programa às empresas para que estas o incluísse em suas ações de *Responsabilidade Social*.

O termo *Responsabilidade Social* é polissêmico. Para Marley Rosana Melo de Araújo (2006) não existe um conceito único, no entanto, para o Instituto Ethos de Empresa e Responsabilidade Social seu sentido corresponderia à

forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e a redução das desigualdades sociais (INSTITUTO ETHOS, 2011).

Araújo (2006) considera que a ideia de *Responsabilidade Social* ganhou força depois da crise atribuída ao Estado de Bem-Estar Social, em um cenário que passou a considerar indispensável a presença de “parceiros” privados para garantia do atendimento às políticas públicas sociais (educação, saúde, moradia etc) e para redução das desigualdades.

⁸ Como veiculado pela mídia Hélio de Oliveira Santos, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) teve seu mandato cassado em agosto de 2011 por denúncias de corrupção. Até o fechamento desta tese o ex-prefeito estava sob investigação da Política Federal.

⁹ Médico de profissão, ficou publicamente conhecido como Dr. Hélio.

¹⁰ Conforme diversos autores (OLIVEIRA, R.M, 2005; RAMOS, 2001; 2010; ROCHA, 2009) as ações do Ministério Público (MP) para que o governo municipal de Campinas ampliasse o número de vagas na Educação Infantil datam de 1992, tendo o MP determinado, em 1998, que o município atendesse 9.600 crianças da etapa de creche, sob pena de multa de R\$ 31.700,00 por dia. Dado este que se retomará no decorrer da tese.

Maria Vieira Silva e Silvana Aparecida de Souza (2009) chamam a atenção para a relação existente entre as ações de *Responsabilidade Social* e o aumento do lucro das empresas, fazendo-as concluir que tais ações “não ocorrem por serem um valor em si para a empresa, mas por se constituírem em uma nova exigência do mercado, assim como uma nova vantagem no mercado” (p. 791). Silvana Aparecida de Souza (2009, p. 73), afirma ainda que no campo educacional, as ações de *Responsabilidade Social* seriam “formas renovadas de privatização da educação, pela via da precarização de sua oferta [...]”.

No caso do Programa ‘Nave-mãe’, defende-se que a proposta do poder público entorno das ações de *Responsabilidade Social* empresarial voltavam-se à privatização da gestão do equipamento público.

Ainda segundo as justificativas do governo municipal para a implantação do Programa ‘Nave-mãe’, a adoção “do modelo de gestão em parceria [com instituições privadas]” (SANTOS, 2010, p76) se sustentava nos “limites de gastos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹ que impediriam a contratação em condições apropriadas dos professores e demais componentes da equipe das ‘Naves-mãe’ [sic] pelo município. (SANTOS, 2010, p. 76).

A esse respeito, considerou-se a hipótese de que a transferência da gestão das Unidades públicas de Educação Infantil a instituições privadas não se relacionava ao limite de 54% de gasto com pessoal para o executivo e 6% para o legislativo, imposto pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

Muitos autores têm destacado (ADRIÃO, *et al.*, 2009; ARELALO, 2008; BORGHI, 2012) que esse dispositivo legal contribui para o aumento, ou para justificar a ampliação da privatização dos serviços sociais, uma vez que as despesas com pessoal concentram grande volume de recursos orçamentários e, dados os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os governos tendem a terceirizar os serviços públicos ou buscar “parceiros” no setor privado. No caso de Campinas, tinha-se como hipótese que a imposição legal não justificava a privatização da gestão dos equipamentos escolares.

Discute-se ainda, que a partir da implementação do Programa ‘Nave-mãe’ o governo municipal não tem empreendido esforços para ampliar e manter sob sua gestão os Centros de Educação Infantil da rede própria desresponsabilizando-se gradualmente pela administração direta desses CEI.

¹¹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Os dados levantados para esta investigação mostram que o Programa em vigência no município de Campinas, materializa o aprofundamento dos processos de privatização da educação básica, ampliados pós reforma da gestão pública de natureza gerencial originada do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), elaborado no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). O PDRAE se constituiu o *Plano de Partida* para a elaboração e aprovação de um arcabouço legal que privilegiou a ação do setor privado, em conjunto com o setor público, para garantia de serviços sociais (PERONI, ADRIÃO, 2005; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

Integram o rol de “parceiros” do setor público as entidades do polissêmico Terceiro Setor (MONTAÑO, 2008) – Fundações; Organizações Não Governamentais (ONGs); Organizações Sociais (OS); Organização Social de Interesse Público (OSCIPs); Organizações da Sociedade Civil (OSCs) as quais, cada vez mais, assumem obrigações antes afetas ao Estado, estendendo sua atuação, inclusive, no espaço de definição de políticas.

Considerando a participação de entidades do Terceiro Setor como gestoras de equipamentos públicos em Campinas a partir de 2007, o objetivo geral deste trabalho foi analisar, com especial atenção às consequências para o financiamento da educação municipal, o Programa ‘Nave-mãe’ que inaugurou no município, o formato de gestão privada de Unidades públicas de Educação Infantil.

Delimitou-se para análise, o período de 2007 a 2014, intervalo temporal que incorporou o primeiro ano de instituição do PAEEI – ‘Nave-mãe’, marcado pela aprovação da lei 12.884/2007, até o último ano para o qual os dados estavam disponíveis.

A partir do objetivo geral que é analisar o Programa ‘Nave-mãe’ instituído no município paulista de Campinas em 2007 e dos pressupostos da pesquisa, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- 1) Caracterizar o perfil municipal considerando população, características socioeconômicas, organização educacional e político administrativa, bem como sua inserção na região metropolitana de Campinas;
- 2) Caracterizar o instrumento que formalizou o Programa ‘Nave-mãe’ verificando se, condizia com o previsto nas legislações que regulavam as relações entre os setores público e privado;
- 3) Identificar a origem da fonte de financiamento destinado às instituições privadas e à construção dos CEI ‘Naves-mães’;

- 4) Caracterizar os gastos com Educação no município, com ênfase na Educação Infantil, buscando identificar as consequências decorrentes da adoção do Programa ‘Nave-mãe’ para a composição dos gastos públicos.
- 5) Apurar os gastos com pagamento de pessoal contrapondo-os ao limite interposto pela LRF;
- 6) Caracterizar os tipos de entidades privadas responsáveis pela gestão dos CEI ‘Naves-mães’;
- 7) Caracterizar os insumos dos CEI ‘Naves-mães’ e dos CEI geridos pelo poder público municipal considerando a dimensão *Trabalhadores e Trabalhadoras da Educação*, prevista no Custo Aluno-Qualidade Inicial¹² (CAQi);
- 8) Comparar os insumos apurados nos CEI ‘Naves-mães’ com os levantados nos CEI geridos pela prefeitura.

Procedimento de coleta e análise dos dados.

Para a apreensão do objeto estudado, utilizou-se a pesquisa documental, caracterizada pela análise de documentos. A opção pela pesquisa documental deveu-se ao fato de se constituir uma importante fonte de dados, pressupondo “que as políticas sociais e concepções dos atores sociais que ocupam a administração pública estão também expressas, mesmo que não totalmente explícitas nesses textos.” (ADRIÃO, 2006, p. 21)

Mais precisamente, para consecução dos objetivos propostos e verificação dos pressupostos desta tese, buscaram-se em fontes primárias informações ligadas ao Programa ‘Nave-mãe’, à educação básica e à educação infantil municipal, o que abrangeu documentos legais, peças orçamentárias, relatórios financeiros sobre o Programa, atendimento à demanda, dentre outros relacionados ao tema da tese. A opção pelas fontes primárias documentais justifica-se por serem mais adequadas aos objetivos propostos.

O período de análise compreendeu o intervalo de 2007 a 2014, demarcado pela aprovação do PAEEI, em 2007, até o último ano em que os dados se encontravam disponíveis.

¹² Os insumos que compõem o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) resultaram dos estudos desenvolvidos por Denise Carreira e José Marcelino de Rezende Pinto (2007, p 78) realizado para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pelo qual os autores procuraram “agregar os diferentes insumos que asseguram o bom funcionamento de uma unidade escolar”, conforme indicações prescritas no artigo 4º, inciso IX, da LDB 9394/1996.

Para as análises, realizou-se ainda levantamento bibliográfico no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no Scientific Electronic Library Online (SciELO) e na revista da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) utilizando os seguintes descritores: *Naves-mães*; *Parceria Público-Privado na Educação Infantil*; *Financiamento da educação infantil*; *Privatização da gestão escolar*; *Subsídio público à educação infantil* e *Cogestão*.

A coleta dos documentos ligados ao PAEEI e ao atendimento à Educação Infantil se efetivou conforme segue.

NO ÂMBITO DO SISTEMA DE ENSINO recorreram-se aos dados de matrículas na educação básica por esfera da administração, com ênfase na Educação Infantil, envolvendo séries históricas no período de 2007 a 2014. O levantamento fora realizado junto ao portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Utilizaram-se também, as matrículas da Educação Infantil coletadas diretamente na Secretaria Municipal de Campinas. Com os dados reunidos, além da análise da tendência, apurou-se a taxa de matrícula líquida da população de zero a cinco anos tendo como base as projeções populacionais da Fundação Estadual de Sistema de Análise de Dados (Seade).

Buscaram-se também, documentos oficiais de criação e regulamentação do PAEEI – ‘Nave-mãe’ os quais compreenderam a Lei 12.884/2007, os Decretos 15.947/2007 e 17.523/2012 e o Guia Gestor¹³. A legislação concernente encontrava-se disponível na biblioteca jurídica *on line*, na página virtual oficial do município de Campinas. Já o Guia Gestor, adquiriu-se a versão impressa da SME após pedido protocolado pela pesquisadora.

Compuseram ainda os dados para análise, as justificativas e mecanismos utilizados pelo poder público para a implantação do PAEEI – ‘Nave-mãe’, levantados por meio de reportagens jornalísticas que tratavam sobre o assunto. Outra fonte de pesquisa foi o livro publicado pelo ex-prefeito de Campinas, Hélio de Oliveira Santos, intitulado “*Naves-mãe e a Pedagogia dos Sentidos; de Campinas, novos paradigmas para a educação infantil no Brasil*”, publicado em 2010.

No âmbito do Sistema de ensino, identificaram-se também os critérios elaborados pela administração pública para seleção das instituições privadas. Para isso, empreendeu-

¹³ O Guia Gestor foi um documento elaborado pela SME no período de 2008 a 2013 que tinha como objetivo informar e regular o PAEEI ‘Nave-mãe’ junto às instituições privadas. Destaca-se que este documento só se encontrava disponível na versão impressa.

se pesquisa nos Diários Oficiais do município e nos Editais de Chamamento Público, no período delimitado para análise (2007-2014). Verificaram-se também, as contrapartidas exigidas das entidades privadas pela prefeitura utilizando como fontes de dados as orientações expressas nas regulações do PAEEI – ‘Nave-mãe’, Instruções Normativas e comunicados da SME.

No que se refere ao tema do financiamento do Programa analisado, levantaram-se os valores repassados às instituições privadas para operacionalização da gestão dos CEI ‘Naves-mães’, entregues em relatório oficial pela Administração e Gerenciamento de Convênios da SME. No relatório constavam: as entidades privadas, os CEI ‘Naves-mães’ geridos, o período de vigência do convênio, o total de crianças atendidas e os valores despendidos para o gerenciamento de cada ‘Nave-mãe’, nos anos de 2008 a 2014. O relatório entregue permitiu identificar o valor dos gastos especificamente direcionados às entidades privadas para gestão dos CEI ‘Naves-mães’. Tal relatório foi de grande importância, pois as *Execuções Orçamentárias* do período traziam os recursos destinados às tais entidades, agregados ao elemento de despesa *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica* no código 3.3.90.39¹⁴.

No quesito financiamento, apuraram-se ainda, os gastos empreendidos com as construções das ‘Naves-mães’ somando-se os valores correspondentes a *Obras e Instalações* da Educação Infantil, alocados no elemento de despesa (4.4.90.51). Agregou-se à composição e análise destes gastos o relatório emitido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que informava as unidades públicas de Educação Infantil construídas em Campinas, financiadas pelo governo federal no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁵ e, por fim, os contratos firmados entre a PMC e as Construtoras que empreenderam as obras das ‘Naves-mães’.

¹⁴ De acordo com o Anexo 4 da Lei 4.320 de 17 de março de 1964 (alterada pelas Portarias nº 325 de 27 de agosto de 2001 e 519 de 27 de novembro de 2001), a estrutura da natureza da despesa 3.3.90.39, corresponde: Categoria Econômica 3 – Despesa Corrente; Grupo de Natureza de Despesa 3 – Outras Despesas Correntes; Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas; Elemento de Despesa 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. Neste item computam-se despesas decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos. Disponível em: <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020332> - 020332 - Classificações Orçamentárias - acesso em 23/09/2014.

¹⁵ No ano de 2007 o governo federal brasileiro divulgou um conjunto de ações e medidas destinadas a “incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento [econômico]” (http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_instituico_nais.pdf) ações e medidas que fazem parte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Do PAC, decorrem outros Planos, como o Plano Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em conjunto com o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação. O PDE agrega um conjunto de programas dentre os

Referente à origem da fonte de financiamento destinada às instituições privadas e à construção dos CEI ‘Naves-mães’, obteve-se por meio das *Execuções Orçamentárias* disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Finanças.

Com o intuito de verificar a condição financeira da prefeitura frente às imposições da LRF, cuja limitações com gasto de pessoal serviu para justificar a transferência da gestão de equipamentos públicos para o setor privado, apuraram-se os gastos desta rubrica adotando como fonte de informação, os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), disponíveis no Sistema de Coleta de dados Contábeis da Caixa Econômica Federal.

Traçou-se, ainda, o perfil das receitas municipais, utilizando as planilhas disponibilizadas pelo Departamento Financeiro da SME. Já para apurar os gastos municipais na função Educação e na subfunção Educação Infantil, assim como as despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), utilizaram-se os valores pagos, discriminados nas *Execuções Orçamentárias*.

A partir da apuração dos gastos com Educação Infantil, calculou-se o *gasto aluno-ano aproximado* da rede pública e o *gasto aluno-ano* dos CEI ‘Naves-mães’, seguindo o procedimento desenvolvido no âmbito da pesquisa *Processo de implantação e impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2000)*; coordenada por Beatriz Luce, Lisete Arelaro e Romualdo Portela de Oliveira.

No que diz respeito às *Execuções Orçamentárias* de Campinas informa-se que estas apresentavam um nível privilegiado de detalhamento das despesas o que facilitou a composição dos gastos. Informa-se também, que os valores financeiros presentes nesta investigação se encontram expressos em real e foram indexados (atualizados) para o mês de junho de 2015, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)¹⁶.

NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS buscou-se tipificar as entidades que gerenciavam os CEI ‘Naves-mães’ considerando os segmentos aos quais se ligavam (empresarial, confessional ou comunitária), as fontes de recursos financeiros previstos nos estatutos para a manutenção delas, bem como, o histórico de atuação junto à educação infantil (projeto na área).

quais está o Proinfância que se caracteriza pelo repasse de recursos financeiros aos municípios para a construção, melhoria da infraestrutura física, reestruturação e aquisição de equipamentos de creches e pré-escolas públicas.

¹⁶ Acredita-se que o INPC apresenta melhor perfil para indexação dos valores, uma vez que representa o custo de vida da população com rendimento de 1 a 5 salários mínimos, incluindo em sua cesta os gastos com educação (IBGE, 2014) - <http://www.portalbrasil.net/inpc.htm> - Acesso em: 06/10/2014.

Para tanto, contataram-se nove gestores das entidades privadas que administravam os equipamentos públicos, solicitando as informações necessárias. Depois de muito insistir, os dados só foram obtidos após intermediação da SME, pois os representantes das entidades se negavam a divulgar as informações relacionadas ao PAEEI. Dentre as nove instituições contatadas, duas não retornaram ao pedido, mesmo após a mediação da SME, foram elas **AP2** e **AP7**.

Ainda no âmbito das instituições privadas, apurou-se o número de ‘Naves’ administradas por entidade privada e a quantidade de crianças sob a responsabilidade de cada uma delas, adotando como fonte, os relatórios sobre o PAEEI disponibilizados pela SME à pesquisadora.

Julgou-se necessário também, verificar o cadastro das instituições privadas junto à Receita Federal tendo em vista levantar o ano de fundação da entidade, o tipo de atividade e natureza jurídica, cadastradas na Receita.

NO ÂMBITO DOS CEI ‘NAVES-MÃES’ E DOS CEI GERIDOS PELO PODER PÚBLICO levantaram-se insumos relacionados aos *Trabalhadores e Trabalhadoras da educação* que correspondem a uma das dimensões do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) (CARREIRA; PINTO, 2007) quais sejam: jornada dos alunos e professores; relação crianças por turma, crianças por professor, criança por monitor infanto juvenil/agente de educação infantil; salários dos docentes, da equipe gestora (direção, vice-direção e coordenador pedagógico), do pessoal de apoio (assistente administrativo, cozinheiros, auxiliares de cozinha, equipe de limpeza, porteiro e monitor infanto juvenil/agente de educação infantil; plano de carreira, formação inicial e continuada.

Os insumos relativos às ‘Naves-mães’ foram levantados por meio de formulário endereçado ao correio eletrônico das entidades privadas responsáveis pela gestão dos equipamentos públicos, após contato telefônico realizado. Encontrou-se muita resistência por parte das entidades, conforme já mencionado, somente depois da intermediação da SME para que respondessem à solicitação da pesquisadora foi possível reunir as informações necessárias. Já os insumos dos CEI geridos pelo poder público, os dados encontravam-se dispostos no portal da transparência do município e nas legislações concernentes. Ao final da pesquisa, reuniu-se material de oito CEI ‘Naves-mães’ para análise.

Tendo em vista manter o anonimato das entidades privadas, condição por elas exigida, empregaram-se as iniciais das palavras Associação (A) Privada (P), seguida pelo

número arábico atribuído em ordem crescente conforme a data do início do convênio com a PMC, ficando da seguinte forma: **AP1, AP2, AP3, AP4, AP5, AP6, AP7, AP8, AP9**.

Para que as informações ficassem padronizadas manteve-se o anonimato dos nomes dos CEI 'Naves-mães, dos servidores públicos e dos funcionários das 'Naves' mencionados nesta pesquisa. No primeiro caso, os CEI estão identificados pela sigla da palavra 'Nave-mãe' (NM), seguida também pelo número arábico, atribuído em ordem crescente: **NM1, NM2** e assim, sucessivamente. Na identificação dos servidores públicos e dos funcionários das 'Naves', optou-se por nomeá-los de acordo com os respectivos cargos ocupados.

A apresentação desta tese foi organizada em três capítulos. No primeiro, encontram-se as características socioeconômicas do município de Campinas, análise da oferta da educação básica municipal, com ênfase na Educação Infantil, considerando o período correspondente à essa pesquisa (2007-2014). Compõe também o primeiro capítulo, a organização política-administrativa do município e análise do perfil de receitas e gastos municipais com vistas a apresentar as tendências que se relacionam à implementação do Programa 'Nave-mãe'. Buscou-se ainda, recuperar a história da educação infantil campineira até o cenário mais recente, bem como levantar os insumos concernentes à rede direta para compará-los aos encontrados nos CEI 'Naves-mães. No capítulo 2, o Programa 'Nave-mãe' é apresentado e analisado em seus aspectos legais e financeiros. Construiu-se o cenário de sua implantação e posterior implementação bem como as justificativas presentes nos discursos do executivo municipal para sua criação. A composição do gasto aluno-ano também está incluída neste capítulo e a partir dos montantes calculados, empreendeu-se à comparação entre os valores fixados pela SME para gestão dos CEI, o *per capita* do Fundeb e o *per capita* aluno-ano da rede direta. Apresentam-se também as fontes de recursos para operacionalização do Programa.

No terceiro capítulo, o esforço se concentrou em compreender o conceito de cogestão e sua relação com o "modelo" de gestão inaugurado pelo PAEEI além disso, discutem-se e apresentam-se as múltiplas regulações existentes entre o setor público e o privado para a oferta de políticas sociais e caracterizam-se as entidades privadas que gerem os CEI 'Naves-mães' considerando, a natureza jurídica, histórico de atuação na área da educação infantil e quantidade de CEI por elas geridos. Ainda neste capítulo estão os insumos relacionados à dimensão *Trabalhadores e Trabalhadoras da Educação* prevista

no CAQi, levantados em oito CEI ‘Naves-mães’ e sua comparação com o encontrado na rede direta.

Nas considerações finais, tentou-se entrelaçar a discussão teórica ao campo empírico apresentando as principais tendências trazidas pela implementação do Programa ‘Nave-mãe’ para consecução da política educacional local.

Dificuldades relacionadas à coleta de dados:

Iniciou-se a coleta das informações sobre o PAEEI – ‘Nave-mãe’ utilizando-se o recurso disponível denominado 156, encontrado na página da prefeitura, proveniente da Lei Acesso a Informação Municipal¹⁷ (LAI). Os primeiros dados solicitados se referiam aos aspectos financeiros do Programa e quantidade de crianças atendidas pelo Programa.

A resposta à solicitação chegou à pesquisadora via correio eletrônico com a recomendação do diretor do Departamento Financeiro para retirada dos documentos, pessoalmente, na SME. A orientação recebida consistiu em encaminhar futuros pedidos diretamente ao e-mail do diretor. A justificativa residiu no curto prazo estipulado pela LAI para a entrega dos dados protocolados e no número reduzido de servidores na SME, o que, segundo o Diretor Financeiro, gerava transtornos para garantir a entrega da informação em até 20 dias, tempo estipulado pela LAI.

Seguindo a orientação recebida, teve-se a maioria dos pedidos atendidos, porém em intervalo maior do que o previsto pela LAI. Dentre os dados requisitados, três deles foram mais difíceis para se ter acesso: as *Execuções Orçamentárias*, a *Prestação de Contas* das instituições privadas e as informações relacionadas aos *insumos (quadro de pessoal e salários)* das entidades privadas.

Solicitaram-se as *Execuções Orçamentárias* via LAI ao Departamento Financeiro da SME. Os dados entregues encontravam-se dispostos de modo que não possibilitavam a identificação detalhada dos gastos. Pediu-se novamente ao Departamento Financeiro da SME, que dispusesse outro documento que tivesse maior nível de desagregação das despesas.

Com o objetivo de atender à solicitação, o pedido fora encaminhado à Secretaria Municipal de Finanças a qual alegou por meio de seu Diretor de Contabilidade, que os

¹⁷ A Lei Federal de Acesso à Informação nº 12.527 foi promulgada em 18 de novembro de 2011 para garantir a todo e qualquer cidadão o acesso às informações públicas. Em Campinas o Decreto nº 17.630 de julho de 2012, regulamentou a lei federal citada, determinando os meios de solicitação, prazos para as respostas, recursos, comissões avaliações de julgamentos e outros pontos pertinentes ao assunto.

dados encontravam-se disponíveis no portal da transparência da prefeitura e publicados no Diário Oficial do município.

Entretanto, as informações dispostas no portal da prefeitura não apresentavam os valores acumulados de cada exercício, dificultando a composição e a análise dos gastos. Com este argumento, contatou-se o Diretor de Contabilidade que, posteriormente, encaminhou todas as planilhas das *Execuções Orçamentárias* ao e-mail da pesquisadora.

Para solicitar as *Prestações Contas*¹⁸ das entidades privadas, seguiram-se as recomendações do Diretor de Departamento Financeiro enviando o primeiro pedido de acesso diretamente ao e-mail do Diretor que ao receber, o encaminhou ao setor de Administração e Gerenciamento de Convênios. Obteve-se como resposta que o acesso seria liberado *in loco* apenas para consulta. Ao solicitar cópia impressa de, pelo menos, 1 Prestação de Contas de cada entidade privada, a coordenadora se recusou a atender tal solicitação alegando, com o aval da Secretária Municipal de Educação em exercício, que o setor teria

[...] que cessar todas atividades de auditoria para preparação do material em questão, resultando em atrasos na conferência da prestação de contas e, principalmente, desvio do foco primeiro que é o encerramento dos convênios de 2013 e instrução e preparação dos convênios para 2014, onde serão atendidas 14.500 crianças (COORDENADORIA DE CONVÊNIOS – carta resposta à pesquisadora)

Relativo ao levantamento dos *insumos* das entidades privadas, solicitou-se autorização do Diretor de Educação Básica para a busca de informações diretamente nos Centros de Educação Infantil. Para que a autorização fosse liberada, o Diretor requisitou cópia do Projeto de Pesquisa e Carta de Apresentação da pesquisadora redigida pela orientadora.

De posse da autorização, as diretoras dos CEI ‘Naves-mães’ foram contatadas para agendar o campo. Entretanto, ao mencionar as informações que comporiam a investigação: salário, quadro de pessoal, número de crianças atendidas, as oposições apareciam.

Como tentativa final, solicitou-se que a SME intercedesse junto às entidades privadas para que dispusessem os dados necessários para finalização da tese. Empreendeu-se para isso, contato telefônico e por e-mail, porém, a coordenação do setor de

¹⁸ Embora não se tenha utilizado as Prestações de Contas para esta tese, considerou-se importante relatar os obstáculos colocados pela então Coordenadora do setor de convênios, tendo em vista mostrar as dificuldades no acesso as informações relacionadas aos recursos financeiros públicos, quando carreados ao setor privado.

Administração e Gerenciamento de Convênios da prefeitura havia mudado, com isso, teve-se que reiniciar a interlocução com o novo coordenador.

O novo coordenador sugeriu que, a pesquisadora deveria solicitar os dados diretamente às entidades privadas, pois eram sigilosos e só elas poderiam fornecer.

Argumentou-se em e-mail resposta, que as informações requisitadas não eram de caráter sigiloso, primeiro por ser empreendida com recurso público, segundo, porque indicou-se no pedido que não se identificariam pessoas, tampouco as instituições, apenas cargos. Para embasar a justificativa utilizou-se o artigo 5º da Constituição Federal, inciso XXXIII e o artigo 2º da Lei de Transparência (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Explicou-se ainda, que após inúmeros contatos com as instituições, elas se negavam a divulgar informações que se relacionam a cargos e salários. Para finalizar, alegou-se que, embora as instituições fossem de caráter privado, faziam uso de recursos públicos para o gerenciamento dos CEI.

Depois disso, finalmente o Diretor do Departamento Financeiro e o Coordenador do setor de Administração e Gerenciamento de Convênios agendaram uma reunião na SME para que se expusesse quais informações ainda se faziam necessárias, pois intercederiam junto às instituições privadas. Assim, encaminharam o pedido diretamente às instituições e, posteriormente, direcionaram as respostas à pesquisadora.

Além dos insumos previstos, compuseram o pedido: breve caracterização do CEI ‘Nave-mãe’, do bairro, da comunidade, dos alunos; fonte de recursos financeiros previstos nos estatutos para manutenção das instituições e histórico relacionado à área educacional.

No que diz respeito a resistência por parte das entidades privadas, indica-se duas exceções. A primeira da instituição AP4, e a segunda, da instituição AP6.

O presidente da AP4, desde o primeiro contato, consentiu que se buscassem as informações em um dos CEI por ela gerido. O campo durou cerca de 8 horas possibilitando acompanhar a rotina escolar e a coleta de dados para pesquisa. A AP4 disponibilizou todas as informações solicitadas sem objeções. Por intercessão da vice-diretora deste CEI, a AP6 também resolveu receber a pesquisadora, entretanto, desmarcou o encontro agendado e, dada a incompatibilidade de horários entre a pesquisadora e a diretora educacional do CEI, não se conseguiu conciliar a agenda para um novo encontro.

Outra dificuldade encontrada, foi quanto à submissão do Projeto de Doutorado ao Comitê de Ética e Pesquisa da Unicamp na Faculdade de Ciências Médicas, dado a ausência de Comitê avaliador nas ciências humanas.

Depois de cadastrar a pesquisa na Plataforma Brasil com os devidos documentos, a análise foi rejeitada em função da ausência de autorização dos co-participantes, referência do comitê aos CEI Naves-mães e CEI geridos pelo poder público.

Justificou-se que a escolha das ‘Naves-mães’ e dos outros CEI seriam indicados pela SME, ou seja, definidos *a posteriori*. Mesmo assim, a decisão expressa no parecer consubstanciado do comitê estipulou um prazo de 60 dias para que se apresentasse todas as autorizações necessárias. Diante dos entraves colocados para obtenção das autorizações, desistiu-se de dar andamento ao processo, mantendo somente a pesquisa documental.

1. O MUNICÍPIO PAULISTA DE CAMPINAS

Neste capítulo contextualiza-se o perfil de Campinas considerando população, características socioeconômicas, organização educacional e político-administrativa. Recupera-se a história da fundação e urbanização do município bem como da trajetória da educação infantil desde sua origem na Secretaria de Assistência Social, até a assunção pela pasta da Educação. Analisa-se também, o perfil da Receita e dos Gastos públicos empreendidos com Educação, com ênfase na Educação Infantil, no período de 2007 a 2014.

Para a construção deste cenário, levantaram-se dados demográficos, financeiros e educacionais para os quais empreenderam-se tanto contato com os órgãos centrais da administração pública, como também consultas aos *sites* governamentais.

1.1. Caracterização geral do município.

O município de Campinas localiza-se no interior do estado de São Paulo a uma distância de aproximadamente 100 Km da capital do Estado. De acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, a população estimada era de 1.080.113 habitantes. Pela projeção populacional do Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) de 2014, desse total, 57.386 eram crianças na faixa etária de zero a três anos e 26.279 de quatro a cinco anos (SEADE, 2015). Somando o atendimento da rede pública e privada, a taxa de matrícula líquida¹⁹ desse grupo de crianças era respectivamente, 37,90% e 99,92% no ano de 2014. Como na maioria dos municípios brasileiros, o déficit maior concentra-se na etapa de creche.

Sobre “as origens históricas da ocupação da região onde se encontra Campinas”, João Miguel Teixeira de Godoy e Gabriel Vinicius Barone (2011, p. 121) indicam o início do século XVIII e ligam-na “à abertura do caminho para as minas de Goiás (a chamada “Estrada dos Goiasés”²⁰), mais especificamente, a trilha percorrida pelo segundo Anhanguera entre 1722 e 1725” (p. 121), na região de Jundiaí e Mogi das Cruzes onde houve a concessão de várias sesmarias a sesmeiros.

¹⁹ A taxa de matrícula líquida é a proporção entre os matriculados em determinado nível/etapa de escolaridade em relação à população na faixa etária adequada a esse nível/etapa de escolaridade. (IBGE, 2015; OLIVEIRA, R. 2007).

²⁰ Rota de penetração bandeirista aberta em 1722 (ROSSETO, 2006).

Conforme ainda os autores, tais concessões favoreceram a ocupação paulatina do entorno do bairro do Mato Grosso de Jundiá o qual se transformou em uma região de “roças de subsistência, em função do grande número de aventureiros que se dirigiam às minas e utilizavam a região como trajeto e parada para abastecimento, na qual muitos acabavam por fixar moradia” (GODOY; BARONE, 2011, p. 121)

Godoy e Barone (2011, p. 122) dividem a ocupação do território de Campinas em dois momentos. O primeiro em que se constituiu como bairro rural com predomínio da cultura de subsistência. O segundo, “afetado diretamente pelas Políticas Pombalinas²¹” iniciadas nos anos de 1750.

O governo pombalino destacou-se por iniciativas importantes no sentido de fortalecimento do poder do Estado Português contra alguns interesses do catolicismo jesuítico, bem como de alguns setores da nobreza. Além disso, buscou articular uma política mercantilista externa com reformas internas econômicas e sociais. (GODOY; BARONE, 2011, p. 121).

As Políticas Pombalinas estimularam, entre outras coisas, “o surgimento de povoações, freguesias e elevação de Vilas na Capitania de São Paulo (GODOY; BARONE, 2011, p. 121).

Além disso, na segunda metade do século XVIII, fazendeiros de Itú, Porto Feliz, Taubaté instalaram lavouras de cana e engenho de açúcar utilizando a mão de obra escrava. (IBGE, 2014).

O crescimento econômico do então bairro de Campinas do Mato Grosso²², somado aos interesses dos fazendeiros (IBGE, 2014), bem como a inserção da localidade ao circuito mercantil interno do eixo centro-sul da Colônia, “parte fundamental da política mercantilista pombalina” (GODOY; BARONE, 2011, p. 122), permitiriam a elevação do bairro em Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso em 1774.

Para Godoy e Barone (2011), a partir desse período e das transformações econômicas decorrentes, houve a integração definitiva de Campinas “nos circuitos da economia internacional” (p. 123). O declínio do ciclo do ouro fez com que os roceiros,

²¹ O Marques de Pombal foi ministro do governo Português em 1738. As políticas Pombalinas caracterizaram-se pelas reformas administrativas estatal, visando melhorar a eficiência da máquina pública. No campo econômico o foco estava no dinamismo da economia portuguesa incentivando o desenvolvimento das indústrias e do comércio com o intuito de ampliar a arrecadação. No Brasil, reformulou os serviços públicos por meio, principalmente, do combate à sonegação de impostos. Na área educacional influenciado pelo ideário iluminista, Pombal acabou com o ensino historicamente ministrado pelos jesuítas no Brasil e em Portugal (MACIEL; SHIGUNOV NETO, 2006).

²² Nome dado pelos exploradores da região situada entre Rocinha (atual Vinhedo) e o rio Atibaia, em razão de uma floresta secular que se estendia até os campos de Moji Mirim. (LUDWING, *et al.*, 2015)

pequenos sitiantes, fossem substituídos por grandes proprietários de terra dedicados ao plantio de cana e depois ao de café. Esses proprietários organizavam a produção agrícola em larga escala voltando-a à exportação.

No ano de 1797, a Freguesia foi elevada à categoria de Vila, recebendo o nome de Vila São Carlos desmembrando-se da Vila Jundiá. Entretanto, Campinas foi elevada à condição de município apenas em 1842, por meio da lei nº 181, de 5 de fevereiro. (IBGE, 2014).

O processo de industrialização em Campinas encontra forte relação com a produção cafeeira e a chegada das ferrovias. Ulysses Cidade Semeghini (1988, p. 95) mostra que a implantação de indústrias em Campinas se deu por etapas. Destaca primeiramente o intervalo entre 1875 e 1885 o qual “coincide com o primeiro *rush* cafeeiro em que se consolidou o núcleo metal/mecânico”, o final da década de 1880 e 1920 em que houve a segunda expansão cafeeira²³. Já nos anos de 1900 a 1920 não houve instalação significativa de indústrias, mas o crescimento econômico prosseguia “ditado pelo aumento da população, pela urbanização e pela expansão ferroviária” tendo como principal estímulo a diversificação da base agrícola local. A partir da década de 1920, “acompanhando a expansão cafeeira e a expressiva industrialização do estado [de São Paulo]”, o setor manufatureiro se ampliou. Depois dos anos de 1920, o próximo grande impulso só ocorreria em 1950, mas o município se manteve durante este intervalo como um dos maiores polos fabris do estado (SEMEGHINI, 1988).

O período posterior à década de 1920 marcou o aumento da população urbana e a estabilização dos habitantes da área rural. Parcela significativa do fluxo migratório se encaminhava para as áreas urbanas provocando o aumento populacional. (SEMEGHINI, 1988)

As décadas posteriores acompanharam grande processo migratório para região e de fixação de residências no entorno das fábricas, dos estabelecimentos comerciais e das grandes rodovias que se encontravam em implantação como a Via Anhanguera em 1948, a Rodovia dos Bandeirantes em 1979 e a Rodovia Santos Dumont no ano de 1980. (IBGE, 2014).

A interiorização da indústria, acentuada nos anos de 1970, trouxe o deslocamento populacional em todo Estado de São Paulo, porém mais concentrado onde a economia era mais dinâmica como a da região de Campinas (BAENINGER, s/d).

²³ Neste período o autor destaca que embora se tenha registro de ampliação de indústrias nas Estatísticas Industriais, o movimento fora afetado pelo surto de febre amarela que desolou Campinas.

Campinas, mesmo tendo vivenciado as crises econômicas em diferentes momentos históricos, manteve o fluxo de migração atribuído por Cunha e Oliveira (s/d) em parte à instalação de novas indústrias incentivada pelo governo do Estado de São Paulo e, por outro lado, pela “existência de uma base agrícola moderna fortemente articulada ao setor industrial, e à existência de uma rede urbana bem estruturada” (CUNHA; OLIVEIRA, s/d, p. 354).

Contraditoriamente, como se espera do modo de produção capitalista, do mesmo modo que o processo de industrialização trouxe para região de Campinas o desenvolvimento econômico, as diferenças sociais se acirraram, pois, as políticas sociais não acompanharam o fluxo migratório. O município cresceu de forma desordenada, as favelas aumentam na ordem de 7,62% no período de 1970 para 1980 (BASSETO, 2006).

Campinas chegou ao limiar do século XXI com quase um milhão de habitantes com todos problemas urbanos e sociais característicos “de qualquer outra grande aglomeração urbana, como a segregação sócio-espacial, os problemas de moradia, desemprego, etc” (CUNHA; OLIVEIRA, s/d, p. 351).

Mesmo com todos problemas de uma metrópole, Campinas mantém-se no centro da Região Metropolitana de Campinas com desenvolvimento industrial privilegiado e importante polo de produção de conhecimento fomentado pela instalação da Universidade Estadual de Campinas em 1966.

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) foi criada pela Lei Complementar Estadual n. 870, em 19 de junho de 2000. Os municípios que integram a RMC além de Campinas são: Americana, Artur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba²⁴, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. (MANFREDO, 2006).

Considerando a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a maioria dos municípios da RMC é, conforme Débora Gomes (2014), de pequeno porte, sendo Campinas a única metrópole do bloco.

De acordo com Ana Cristina Fernandes, Carlos Brandão e Wilson Cano (2002, p. 400),

A herança de antigo e precoce entreposto mercantil e, mais tarde, do mais importante núcleo do “complexo cafeeiro paulista”, criou as bases para o

²⁴ Morungaba passou a integrar a RMC em março de 2014, por meio da Lei Complementar nº 1.234, de 13 de março de 2014.

futuro dinamismo da agricultura, para eficiente infraestrutura de transporte e para a qualidade da rede urbana do que viria a ser, mais tarde a atual RMC. Esse processo, desde seu início, fortaleceu a centralidade de Campinas, consolidando-a como “capital regional” de vasta parcela do interior paulista.

Campinas, subdivide-se em cinco macrorregiões²⁵ conforme mapa a seguir:

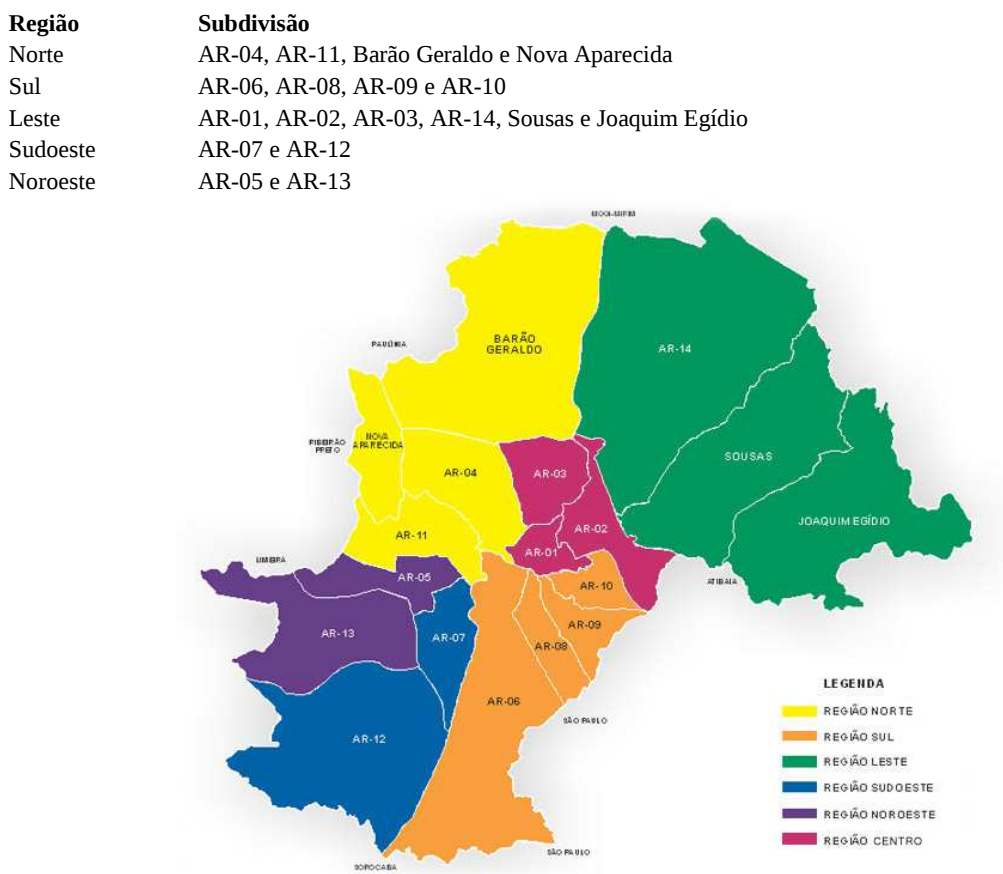


Figura 1 – Subdivisões de Campinas em macrorregiões (2014).

As macrorregiões correspondem às divisões político-administrativas pelas quais o poder público subdivide a gestão e implementação das políticas públicas no município.

Considerando o período de análise desta investigação (2007-2014) apresentam-se os dados populacionais, econômicos e sociais de Campinas. A seleção dos referidos anos

²⁵ O Decreto nº 16.532, de 29 de dezembro de 2008, instituído pelo então prefeito Dr. Hélio de Oliveira Santos, alterou a denominação e a estrutura administrativa das Secretarias de governo, transformando as antigas divisões das Administrações Regionais (ARs) e subprefeituras, em Macrorregiões: Norte, Sul, Leste, Noroeste e Sudoeste (CAMPINAS, 2008). Trata-se, portanto, de uma divisão político-administrativa, não geográfica.

contempla o Censo populacional de 2010, a divulgação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010) sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Índice de Gini²⁶, além do Índice Paulista de Responsabilidade Social²⁷ (2010).

Assim, construiu-se o conteúdo das tabelas que seguem a partir dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações disponíveis no *site* da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEAD) e na página eletrônica do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Tabela 1 – Território de Campinas

<i>Localização</i>	<i>Área (Km²)</i>	<i>Área Urbana Total</i>	<i>Área Rural Total</i>	<i>Densidade Demográfica</i>	<i>Distância Da Capital</i>
Região Noroeste do Estado de São Paulo	794,43	386,93	407,50	1.359,60	100 Km

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo/2010.

Tabela 2 – População de Campinas

<i>Total</i>	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>
1.080.113	520.865	559.248

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo/2010.

²⁶ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda. (IPEA, 2014) - Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23 - Acesso em 21/05/2014.

²⁷ O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) foi proposto pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo no ano de 2000 e aprovado pelo governador do Estado Geraldo Alckmin em 19 de fevereiro de 2001 por meio da Lei nº 10.765. O IPRS congrega dados da área da saúde, educação, renda, finanças públicas e desenvolvimento urbano fornecidos pelos municípios e divulgados bianualmente pela Assembleia Legislativa mediante publicação de relatório no Diário Oficial – Poder Legislativo. A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados é a instância que coleta, organiza e analisa os dados para a elaboração do relatório. A Lei 10.765/2001 prevê no seu artigo 2º, incisos I e II que os municípios que omitirem ou não prestarem informações para a elaboração do IPRS no prazo determinado serão incluídos no Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais e proibidos de firmar convênios com o governo estadual. A primeira edição do IPRS ocorreu em março de 2001. (SÃO PAULO, 2001). Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/boletins/boletim12001/legislacao/estadual/lei10765.htm> - acesso em: 30/05/2014.

Tabela 3 – Indicadores gerais de Campinas em relação ao Estado de São Paulo

Indicador	Campinas	Estado de São Paulo
População Total (2010)	1.080.113	41.262.199
População Urbana (2010)	1.061.540	39.585.251
População Rural (2010)	18.573	1.676.948
Grau de urbanização (em %)	98,28	95,94
IDHM (2010)	0,805	0,783
IPRS (Riqueza) (2012)	48 (30 ^a)	45
IPRS (Longevidade) (2012)	74 (109 ^a)	69
IPRS (Escolaridade) (2012)	46 (477 ^a)	48
Índice de Gini (2010)	0,56	
Taxa de Mortalidade Infantil (2014)	8,03	11,43
PIB <i>per capita</i> (em reais correntes) (2012)	38.843,95	33.593,32
Renda <i>per capita</i> (em reais correntes-2010)	1.135,29	853,75

Fonte: Sistema Estadual de Análise de Dados, 2014; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2014.

Legenda: IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social (Riqueza considera: consumo de energia elétrica por ligação, consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços por ligação, remuneração média dos empregados com carteira assinada e do setor público e valor adicionado fiscal *per capita*; Longevidade considera: taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade perinatal, taxa de mortalidade-faixa de 15 a 39 anos e de 60 a 69 anos. Para cada ano de referência, as taxas de mortalidade referem-se à média do triênio. Para 2010 utilizou-se a média do período de 2009-2011; Escolaridade considera: Média da proporção de alunos da rede pública que atingiram o nível adequado nas provas de português e matemática do 5º ano do Ensino Fundamental, Média da proporção de alunos da rede pública que atingiram o nível adequado nas provas de português e matemática do 9º ano do Ensino Fundamental, taxa de atendimento escolar na faixa etária de 4 a 5 anos, taxa de distorção idade-série no ensino médio.

(-) Dado não disponível ou inexistente.

A taxa de urbanização de Campinas é de 98,28%. A população urbana em 2010 era de 1.061.540 habitantes e a rural de 18.573. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,805 alcançado pelo município em 2010, foi superior ao do Estado de São Paulo que ficou em 0,783. Conforme a classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o município situa-se na faixa de Desenvolvimento Humano Muito Alto (IDHM entre 0,8 e 1).

No *ranking* do PNUD Campinas ocupou, em 2010, a 14ª posição em nível estadual e a 28ª em nível nacional “empatando” com municípios como São Paulo, Assis, São Bernardo Campo, Porto Alegre e São Carlos. A renda *per capita* em reais corrente apresentada na Tabela 3, correspondia, em 2010, a R\$ 1.135,29 quase 25% acima da renda do Estado de São Paulo, que no mesmo período ficou em R\$ 853,75. Em 2011, a participação de Campinas no Produto Interno Bruto (PIB) estadual era de 3%.

De acordo com informações do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o índice de extrema pobreza²⁸ em Campinas diminuiu de 1,52% em 2000, para

²⁸ O índice de extrema pobreza, neste caso, foi medido pela proporção de pessoas com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 (em reais de agosto de 2010) (ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013) – disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/campinas_sp#idh – Acesso em 21/05/2014.

1,06 em 2010, entretanto, quando se compara o índice de Gini de 2000, que era de 0,57, com o 2010, que foi para 0,56, observa-se que a desigualdade se manteve no mesmo patamar.

1.2. Organização político-administrativa de Campinas.

No período definido para contextualizar o cenário político de Campinas, o município teve à frente do poder executivo por quase dois mandatos Hélio de Oliveira Santos (2005-2008; 2009-2011), filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em seu primeiro mandato, teve como vice-prefeito Guilherme Campos, do Partido Social Democrático (PSD) e, no segundo, Demétrio Vilagra, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Hélio de Oliveira Santos, publicamente conhecido como Dr. Hélio, estudou medicina na Universidade Estadual de Campinas, tornando-se cirurgião pediátrico. Em 1985 presidiu o Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância de Campinas, foi consultor da Unicef e da Organização Panamericana da Saúde e também diretor da Faculdade de Ciências Médicas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas de 1987 a 1990. Até 2010, era membro vitalício do Conselho Curador da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (Feac)²⁹. Na política, exerceu o cargo de Secretário Municipal da Saúde nos municípios de Hortolândia (1993-1996) e de Americana (1997), e de Deputado Federal no período de 1999 a 2004 (SANTOS, 2010).

Dr. Hélio exerceu o segundo mandato em Campinas até agosto de 2011, quando foi cassado pela Câmara dos vereadores em virtude de um *impeachment*. O então prefeito estava sob acusação de infrações político administrativas ao não impedir suposto esquema de corrupção e irregularidades na aprovação de loteamentos e na instalação de antenas de telefonia celular. Além disso, havia suspeitas de fraudes em licitações e superfaturamento de preços nos contratos na Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento (Sanasa) e também, de indicação para cargos de confiança de profissionais acusados de irregularidades (ENTENDA, 2014).

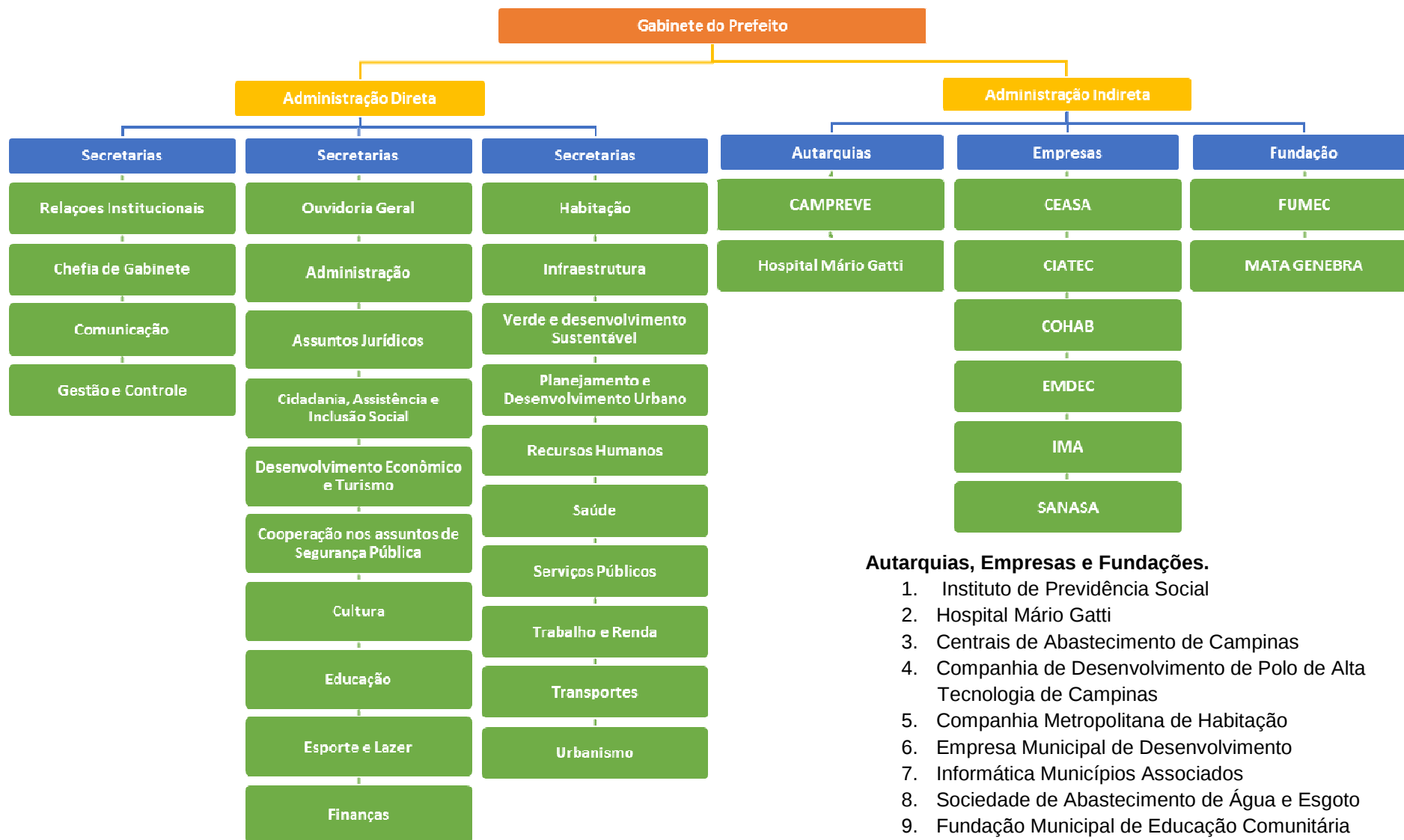
Assumiu o executivo municipal o vice Demétrio Vilagra, mantendo-se no cargo até dezembro de 2011, quando também sofreu *impeachment* por suspeita de participação do esquema de corrupção que tirou o ex-prefeito do executivo. A Prefeitura ficou sob a

²⁹ Federação das Entidades Assistenciais de Campinas, fundação que oferece assistência e assessoria técnica, científica, jurídica, contábil e financeira a uma rede de entidades assistenciais que se dediquem à área de educação, assistência social e saúde. Tem projetos próprios voltados especificamente para crianças e adolescentes. Desenvolve trabalhos assistenciais em Campinas desde 1964. (ROSSETO, 2006).

administração interina do presidente da Câmara Municipal Pedro Serafim, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), escolhido pela maioria dos vereadores da Câmara municipal em eleição indireta ocorrida no mês de abril de 2012, permanecendo no cargo até o final do mandato.

Pedro Serafim candidatou-se às eleições de 2013, mas foi derrotado e sucedido por Jonas Donizete, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que obteve 315.488 dos votos válidos. O vice-prefeito, Henrique Magalhães Teixeira, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) é filho de Magalhães Teixeira, prefeito de Campinas em dois períodos distintos, de 1983 a 1988, e de 1993 a 1996.

A estrutura da Administração Direta e Indireta da prefeitura no período investigado (2007-2014) organizava-se conforme organograma a seguir (Figura 2).



Autorarquias, Empresas e Fundações.

1. Instituto de Previdência Social
2. Hospital Mário Gatti
3. Centrais de Abastecimento de Campinas
4. Companhia de Desenvolvimento de Polo de Alta Tecnologia de Campinas
5. Companhia Metropolitana de Habitação
6. Empresa Municipal de Desenvolvimento
7. Informática Municípios Associados
8. Sociedade de Abastecimento de Água e Esgoto
9. Fundação Municipal de Educação Comunitária
10. Fundação José Pedro de Oliveira

Figura 2 – Organograma da Prefeitura Municipal de Campinas (2014)
Fonte: Lei nº 10.248, de 15 de setembro de 1999.

1.3. Organização geral da educação básica no município de Campinas e estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação no período investigado (2007-2014).

Os princípios, a organização e o financiamento da Educação Básica em Campinas constam do artigo 222 ao 238 da Lei Orgânica Municipal (LO) publicada em 31 de março de 1990³⁰. Relacionados no Capítulo II intitulado “Da Educação, da Cultura, dos Esportes, Lazer e Turismo”, no que diz respeito à Educação Infantil, o texto legal encontra-se desatualizado, o que não significa descumprimento legal por parte do poder público com esta etapa de escolaridade, chama-se atenção apenas para o fato de a normativa não ter acompanhado todas as alterações decorrentes da LDB.

No art. 223, inciso II da LO, a garantia do Ensino Fundamental (EF) aparece como prioritária e obrigatória. Já a oferta da Educação Infantil (EI), encontra-se subentendida no art. 226 o qual disciplina que “o município só poderá atuar nos níveis mais elevados de educação quando a demanda de creches, pré-escolas, e ensino fundamental estiver plena e satisfatoriamente atendida do ponto de vista qualitativo e quantitativo.” (CAMPINAS, 1990, p. 103), reafirmando o que se encontra expresso no texto da CF de 1988 e da LDB 9394/96.

Sobre a etapa de creche o art. 228 especifica que “o atendimento deverá ter uma função educacional, de guarda, de assistência, de alimentação, de saúde e de higiene, executado por equipes de formação interdisciplinar.” (CAMPINAS, 1990, p. 104).

Referente ao Financiamento da Educação, o inciso VI do art. 223 estabelece “a garantia de **prioridade de aplicação, no ensino público municipal**, dos recursos orçamentários do Município, na forma estabelecida pelas Constituições Federal e Estadual” (CAMPINAS, 1990, p. 103, grifos nosso). O Art. 232 estabelece o mínimo de “25% da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do **ensino público.**” (CAMPINAS, 1990, p. 106, grifos nosso).

A regulamentação do Sistema Municipal de Ensino efetivou-se em 13 de março de 2006, por meio da Lei Municipal nº 12.501. Durante o período investigado (2007-2014), o Sistema constituía-se pelas unidades e órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Educação conforme disposto no organograma que segue:

³⁰ Conforme informação no corpo da LO, o texto encontra-se atualizado até a Emenda n. 50, de 14 de dezembro de 2012.

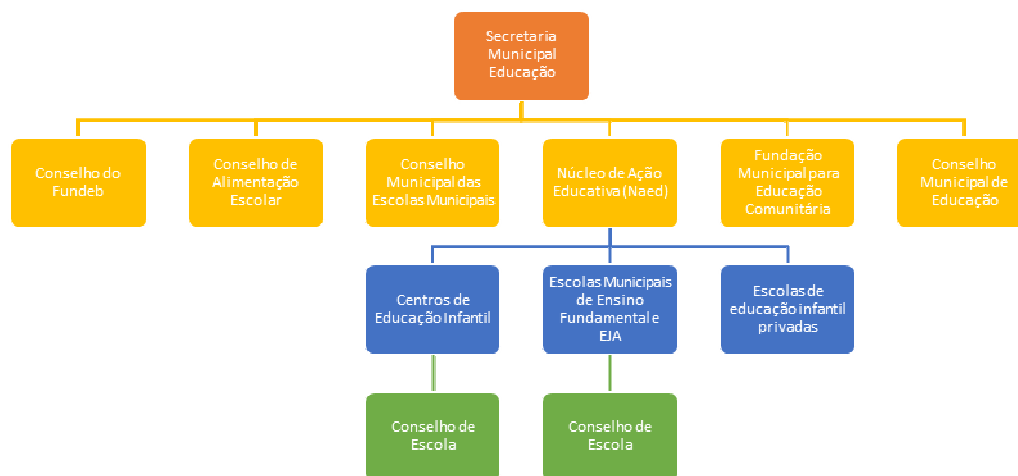


Figura 3 – Organograma do Sistema Municipal de Educação (2014).

Fonte: Lei nº 12.501/2006

O Conselho Municipal de Educação, tem função normativa, deliberativa e de assessoramento ao Sistema Municipal de Educação (CAMPINAS, 1996); o de Alimentação Escolar, deliberativa, fiscalizadora e de assessoramento ao governo municipal para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos estabelecimentos de educação infantil e ensino fundamental (CAMPINAS, 2000); o do Fundeb, acompanha e controla a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; o Conselho das Escolas Municipais têm função consultiva, normativa e deliberativa do processo educativo, **no âmbito da rede municipal** de ensino (CAMPINAS, 1992, 2006) e, por fim, os Conselhos Escolares **deliberam sobre assuntos pertinentes à unidade escolar** como captação e investimento de recursos, diretrizes a serem seguidas e metas a serem alcançadas pela unidade escolar, dentre outros assuntos³¹ (CAMPINAS, 1991, 2006).

A Fundação Municipal para Educação Comunitária³² (Fumec), mantém os programas de Educação de Jovens e Adultos, anos iniciais (EJA I) e os empreendidos na Educação Profissional do Centro de Educação Profissional de Campinas “Prefeito Antônio da Costa Santos” – Ceprocamp³³.

³¹ A instituição e composição dos Conselhos encontram-se no Anexo 1 desta tese.

³² Instituída pela Lei Municipal nº 5830, em 16 de setembro de 1987.

³³ O Ceprocamp funcionava desde 2004, com cursos profissionalizantes nas modalidades de formação inicial e continuada; qualificação, atualização e habilitação técnica de nível médio (pós médio ou concomitante), nas áreas de Saúde e Saúde Ocupacional, Ambiental, Gestão Empresarial, Informática, Hospedagem/Hotelaria e

Os Núcleos de Ação Educativas Descentralizadas (Naed), são desde 2003³⁴, órgãos descentralizados da SME responsáveis pela implementação da política educativa nas cinco regiões administrativas de Campinas (norte, sul, leste, sudoeste e noroeste), as principais funções destes Núcleos são: efetivar a supervisão escolar por meio dos Supervisores Educacionais, avaliar os Projetos Pedagógicos das unidades educacionais públicas, privadas e conveniadas, incluídas também as ‘Naves-mães’, desenvolver projetos de formação nas regiões administrativas, comunicar-se diretamente com as escolas, intermediando informações expedidas pelos departamentos e coordenadorias da SME (CAMPINAS; 2003; OLIVEIRA, M., 2005).

Conforme o Texto da Lei 12.501/2006 as finalidades do Sistema Municipal de Ensino recaem sobre a oferta gratuita, o acesso e a permanência às crianças de até 5 anos de idade nas Unidades de Educação Infantil, além da oferta do ensino fundamental de caráter obrigatório e gratuito, a todos que demandarem, inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade própria. Encontram-se ainda entre as atribuições municipais a oferta do atendimento especializado gratuito aos “educandos com necessidades especiais”; a garantia de padrões mínimos de qualidade; o direito à aprendizagem de toda criança e adolescente promovido pela formação, produção e pesquisa científica; a participação de docentes, pais e “demais segmentos ligados às questões da educação municipal” na formulação de diretrizes e políticas educacionais, na gestão dos recursos financeiros e materiais tanto da escola pública, quanto da privada e por fim, a garantia de viabilizar projetos e programas às crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social. (CAMPINAS, 2006).

A estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação era verticalizada compreendendo: Gabinete do Secretário Municipal de Educação; Departamento Pedagógico; Departamento de Apoio à Escola e Departamento Financeiro, cada segmento composto por seus respectivos setores, assessorias e coordenadorias conforme apresentado no Organograma a seguir (Figura 4).

Ao Departamento Pedagógico cabia o desenvolvimento da proposta pedagógica do município articulando-se aos Naeds para orientação e formação dos profissionais da rede, ao Departamento Financeiro competia a organização e controle das finanças específicas da

Turismo. Disponível em: www.fumec.sp.gov.br/fumec-0 e www.campinas.sp.gov.br/governo/educacao/ceprocamp - acesso em 22/06/2015.

³⁴ Conforme Oliveira M. (2005), o Núcleo de Ação Educativas Descentralizadas (Naed) fora incluído no processo de reorganização da Estrutura Administrativa da SME, na gestão do Partido dos Trabalhadores (2001-2004), com o objetivo de descentralizar a implementação das políticas educacionais municipais, instituir uma equipe de trabalho que acompanhasse e adequasse as decisões políticas a cada realidade local, “regionalizando” as ações educacionais municipais. (OLIVEIRA, M., 2005).

educação como planejamento orçamentário, levantamento de custos e indicadores financeiros para otimização dos recursos, supervisão e acompanhamento da execução orçamentária, coordenação do repasse de recursos descentralizados às unidades de educação pública e às conveniadas. O Departamento de Apoio à Escola era responsável pela supervisão e acompanhamento dos insumos necessários às escolas como material de consumo, transporte, manutenção, reforma e construção de unidades escolares e alimentação.

Compunha a estrutura organizacional do Departamento Financeiro a Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios responsável

Pelo gerenciamento e acompanhamento da execução dos convênios firmados pela SME, e elaboração de prestação de contas dos recursos recebidos; gerenciamento e acompanhamento dos convênios e/ou parcerias da PMC com entidades privadas de educação especial e de educação infantil; gerenciamento e acompanhamento do repasse de recursos feito às unidades educacionais municipais, do ensino fundamental e da educação infantil. (CAMPINAS, 2003).

Ligados diretamente ao Gabinete do Secretário estavam os Núcleos de Ações Educativas Descentralizadas (Naed), aos quais vinculavam-se os Centros de Educação Infantil ‘Naves-mães’, as Escolas Municipais de Educação Infantil, de Ensino Fundamental e EJA, além das escolas privadas, conveniadas ou não, com o poder público. Por meio de seus Representantes Regionais, Supervisores Educacionais, Coordenadores Pedagógicos, Professores de Educação Especial e Profissionais de Apoio Técnico e Administrativo, os Naeds asseguravam a descentralização e implementação das políticas educacionais na rede municipal de ensino. (CAMPINAS, 2003).

Os Naeds eram dirigidos pelos Representantes Regionais os quais, eram servidores públicos efetivos da área da educação, nomeados pelo prefeito para exercerem a coordenação dos Núcleos (CAMPINAS, 2003). Os Supervisores e Coordenadores Pedagógicos eram titulares de cargo pertencentes ao Grupo de Servidores do Magistério denominados Especialistas da Educação. (CAMPINAS, 2007).

Tanto os Naeds, quanto a Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios tinham papel central no acompanhamento das ‘Naves-mães’ objeto de estudo desta tese. Os Naeds, por meio de seus Especialistas se responsabilizam pela supervisão às escolas e pela orientação pedagógica para elaboração e implementação do Projeto Político Pedagógico. A Coordenadoria oferecia suporte às Naves para aplicação dos recursos repassados e gerenciava a prestação de contas das entidades privadas.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

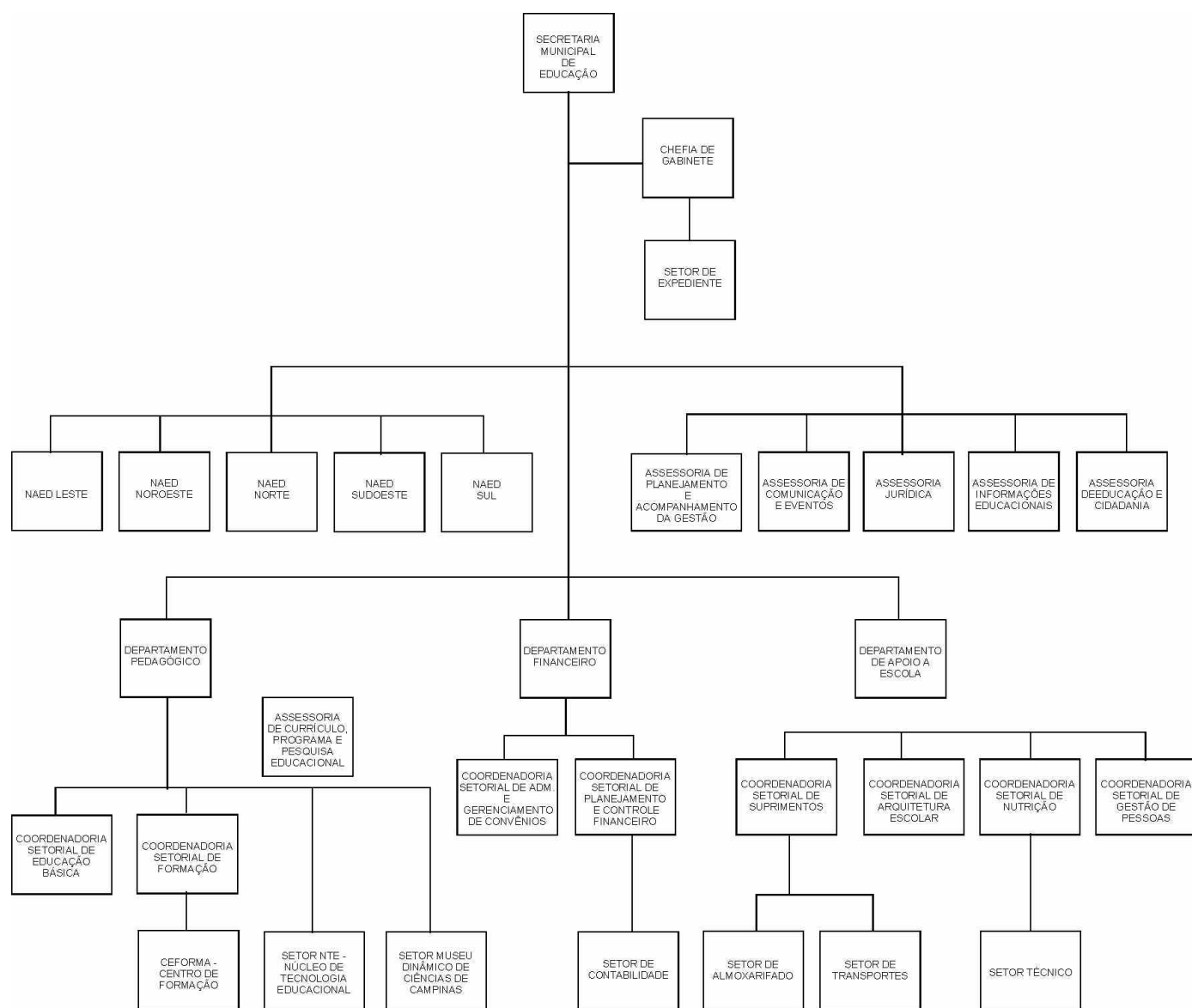


Figura 4. Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Educação.

Fonte: Anexo do Decreto nº 14.543, de 25 de novembro de 2003.

1.4. Atendimento à educação básica em Campinas: panorama do período investigado (2007 - 2014).

No ano de 2014 a SME atendia 49.687 crianças na rede pública municipal, sendo 18.318 no ensino fundamental e 31.369 na educação infantil, na rede privada havia 17.740 crianças matriculadas nas escolas de educação infantil e 31.340 nas de ensino fundamental. O estado atendia 73.538 crianças e jovens no ensino fundamental (INEP, 2014).

Para oferta da educação básica, o município contava com: 16 Centros de Educação Infantil (CEI) ‘Nave-mãe’³⁵ atendendo crianças na faixa etária de zero a cinco anos e onze meses, 138 Escolas Municipais de Educação Infantil³⁶ cujo atendimento por faixa etária, a depender da escola, variava de zero a cinco anos e onze meses, 175 escolas privadas de Educação Infantil, sendo 44 delas conveniadas com o poder público local para oferta de vagas à EI, 60 equipamentos que ofereciam o Ensino Fundamental, com 43 deles atendendo a Educação de Jovens e Adultos (EJA-EF), 104 escolas privadas de Ensino Fundamental, 54 Escolas Privadas de Ensino Médio e 1 Escola de Ensino Profissionalizante (Ceprocamp) vinculada à Fundação Municipal para Educação Comunitária. (INEP, 2014).

Nas tabelas a seguir encontram-se as matrículas do município de Campinas em todas as etapas e modalidades da educação básica no período de 2007 a 2014, segundo a dependência administrativa. Para a construção dessas informações, utilizaram-se dados dos Censos Educacionais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

³⁵ As ‘Naves-mães’ são escolas construídas pelo poder público local, mas geridas por entidades privadas sem fins lucrativos, sobre as quais detalhar-se-á mais à frente.

³⁶ Somando-se as Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis) e os Centros Municipais de Educação Infantil (Cemeis). Conforme se verá no próximo item, todos equipamentos que oferecem a Educação Infantil no município passaram a se chamar Centros de Educação Infantil.

Tabela 4 – Matrículas na Educação Infantil pública e privada – Campinas (2007-2014).

Série Histórica	Creche		Pré-escola		Total
	Pública	Privada	Pública	Privada	
2007	7.135	3.658	18.643	8.505	37.941
2008	8.172	4.283	18.672	9.482	40.609
2009	8.552	4.229	17.368	9.442	39.591
2010	14.188	4.885	15.563	7.751	42.387
2011	16.034	5.588	14.610	8.052	44.284
2012	14.812	6.938	15.676	9.085	46.511
2013	14.568	7.247	15.913	9.384	47.112
2014	14.235	7.516	16.134	10.224	48.109

Fonte: A autora com base nos dados do Censo Escolar disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

As matrículas das creches públicas se ampliaram 99,51% em todo período analisado. Nota-se que o crescimento se acentuou de 2009 para 2010 e de 2010 para 2011, quando na Educação Infantil havia 14 ‘Naves-mães’ em funcionamento. Nesse intervalo (2009-2011) houve incremento de 7.482 matrículas. De 2011 a 2014, houve decréscimo de 11,22%. A esse respeito, o Núcleo de Educação Infantil da SME justificou que houve redução no número de crianças atendidas em turno parcial e ampliação da jornada integral, além da reorganização do atendimento nas unidades com a diminuição da quantidade de crianças por turma. Apesar do decréscimo visualizado neste intervalo (2011-2014), na série histórica, houve ampliação de 8.139 matrículas nas creches públicas.

Nas creches privadas, o atendimento cresceu 105,40% de 2007 a 2014, tal aumento representa, em parte, a amplitude da modalidade de convênio existente em Campinas com as “tradicionais” entidades sem fins lucrativos para oferta de vagas cujo atendimento para etapa de creche e pré-escola correspondia a 5.208 crianças em 2007 subindo para 6.470 em 2014³⁷.

Referente a pré-escola, as matrículas cresceram 20,22% na rede privada e decaíram 13,46% na pública no período de 2007 a 2014. Na esfera privada, observa-se que desde 2007, primeiro ano da integração de 1/3 das matrículas de educação infantil ao Fundeb, o atendimento cresceu 10,33%, movimento contrário ao percebido para rede pública em que se detectou queda em todo intervalo analisado, exceto em 2014 quando apresentou aumento de 2,35%.

Na série histórica, considerando as matrículas de creche e pré-escola públicas, verificou-se ampliação da oferta no primeiro caso e decréscimo no segundo, referente ao

³⁷ Dados informados pela Secretaria Municipal de Educação.

atendimento privado constatou-se ampliação nas duas etapas da EI. Sobre possível impacto do Fundeb acerca desse movimento, Débora Gomes³⁸ (2014) constatou que mesmo com o aumento das matrículas na rede privada, não se visualizou alteração na divisão de responsabilidades entre as respectivas dependências administrativas, ou seja, o município continuou como provedor principal da oferta educativa nesta etapa de escolaridade.

Entretanto, é preciso que se registre certo falseamento nas estatísticas do atendimento, principalmente para etapa de creche, pois somadas as matrículas públicas, estavam as correspondentes ao Programa ‘Nave-mãe, tendo em vista assim estarem cadastradas no Censo Educacional³⁹. Sendo a gestão dos equipamentos de EI, nesta modalidade de convênio, transferida ao setor privado, afirma-se que tais matrículas não deveriam integrar a somatória da rede direta. A esse respeito, ressalta-se que estudos anteriores (DOMICIANO, 2009; ADRIÃO; DOMICIANO, 2011) indicaram que a iniciativa do poder público municipal em computar matrículas “conveniadas” como públicas tem sido recorrente em diferentes municípios paulistas.

Tabela 5 – Matrículas no Ensino Fundamental – Campinas (2007-2014)

Série Histórica	EF I (1º ao 5º ano)			EF II (6º ao 9º ano)		
	Estadual	Municipal	Privada	Estadual	Municipal	Privada
2007	44.441	12.998	13.889	42.889	11.971	11.708
2008	42.415	12.113	14.183	42.977	12.014	12.070
2009	40.888	12.034	14.507	43.181	12.258	12.442
2010	37.701	11.872	15.197	44.920	11.484	12.651
2011	37.347	11.471	15.828	44.916	10.454	12.971
2012	37.312	10.498	16.667	42.797	9.694	12.960
2013	36.705	9.948	17.449	40.533	8.825	13.336
2014	39.174	9.897	18.186	34.364	8.421	13.154

Fonte: A autora com base nos dados do Censo Escolar disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

Considerando as séries iniciais do Ensino Fundamental nota-se a concentração de matrículas na esfera estadual. Ao longo de toda série histórica, percebe-se a ampliação do número de crianças atendidas pelo setor privado se comparado às matrículas da esfera pública. Tanto na rede estadual, quanto na municipal o total de matrículas do 1º ao 5º ano decaíram respectivamente 11,86% e 23,86% de 2007 a 2014. Já na esfera privada observou-se ampliação de 30,44%. Para além da melhora no rendimento salarial médio dos brasileiros somada à crença de que a educação privada seja superior à pública e por isso a

³⁸ A autora analisou em sua dissertação de mestrado as consequências do Fundeb para a oferta da educação básica nos municípios paulista de Campinas e Monte Mor, no período de 2005 a 2012.

³⁹ Consulta ao banco de dados do Inep (Educacenso) confirmam a afirmação.

esta opção realizada pelas famílias, não se pode ignorar que o declínio constatado na esfera pública, assemelha-se à tendência registrada por Nicholas Davies (2009) para todas as etapas e modalidades da educação básica nos municípios do Rio de Janeiro, qual seja, a medida que os governos se omitem da oferta do ensino público a rede privada aumenta sua atuação.

O decréscimo no número de matriculados na rede pública também coincide com o início da vigência do Fundeb, a esse respeito Gomes (2014) considerou que a partir da implementação deste fundo, o quadro da divisão de responsabilidades nesta etapa de escolaridade sofreu alteração. Analisa a autora, que embora já se visualizasse nos anos finais do Fundef a ampliação da oferta privada em relação à municipal, isto não impactou na divisão de responsabilidades dos entes federados para com a oferta educativa, ou seja, a maior parte do atendimento se manteve concentrado no estado e município, entretanto, a partir do início da implementação do Fundeb a rede privada ampliou sua atuação na mesma proporção (6,30%) em que as esferas estadual e municipal diminuíram (6,30%).

Ao que parece, a partir da implementação do Fundeb, o município passou a priorizar a oferta da educação infantil, ainda que via convênio com a esfera privada, se abstendo de ampliar ou manter o Ensino Fundamental, como consequência, assim como nos municípios cariocas (DAVIES, 2009), houve “migração” das matrículas para rede privada caracterizada por um aumento de 30,94% no período analisado.

Nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) notou-se a mesma tendência anunciada para o primeiro ciclo, queda nas matrículas na esfera pública e ampliação na rede privada. Na esfera estadual, verificou-se diminuição de 8.525 (19,88%) matrículas no intervalo analisado (2007-2014), na rede municipal 3.550 (29,66%) e na rede privada aumento de 1.446 (12,35%).

Para os anos finais do Ensino Fundamental, Gomes (2014) constatou uma diferença com relação ao percebido para os anos iniciais, embora tenha havido queda no número de matrículas estaduais, este ente manteve a concentração do atendimento sob sua responsabilidade, ao passo que a rede privada logrou o “título” de provedor principal, se comparado ao município.

Tabela 6 – Matrículas no ensino médio, na educação de especial e de jovens e adultos – Campinas (2007-2014)

Série Histórica	Ensino Médio			Educação Especial			Ed. de Jovens e adultos		
	Estadual	Municipal	Privada	Estadual	Municipal	Privada	Estadual	Municipal	Privada
2007	31.773	0	8.197	0	0	0	16.688	8.665	1.278
2008	32.593	0	7.798	0	0	0	11.861	7.289	1.098
2009	33.498	0	7.750	0	0	0	9.637	7.212	838
2010	35.523	0	8.139	0	0	0	8.537	6.026	101
2011	35.558	0	6.724	0	0	0	5.628	6.768	190
2012	35.637	0	7.839	0	0	0	5.095	5.916	98
2013	36.158	0	8.373	0	0	0	3.765	5.524	19
2014	36.982	0	9.075	0	0	0	3.785	5.524	15

Fonte: A autora com base nos dados do Censo Escolar disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

As matrículas do Ensino Médio na rede estadual se ampliaram 16,40% ao longo do período analisado. Na Educação Especial, não houve registro em nenhuma das redes de atendimento, o que pode significar que as matrículas integram a rede regular de ensino. Na EJA, houve decréscimo em todas as esferas sendo que 77,32% na rede estadual, 36,25% na municipal e, praticamente zerou na esfera privada. Referente à queda acentuada nas matrículas de EJA em ambas as esferas da federação, cabe um questionamento: seria possível que elas tenham migrado para o ensino regular, dado o fator de ponderação para captação do Fundeb ser superior? Talvez essa seja uma indicação a ser investigada.

1.5. Focalizando o olhar na etapa de escolaridade em estudo: a Educação Infantil Campineira – história e organização.

Uma das primeiras iniciativas da institucionalização da Educação Infantil pública em Campinas data de 1940 com a inauguração do primeiro Parque Infantil (PI) denominado “Violeta Dória Lins”⁴⁰ localizado no Cambuí, bairro cujo padrão socioeconômico das famílias era considerado alto. A estrutura física e a organização dos PI campineiros se assemelhavam aos Parques Infantis criados no município de São Paulo em 1935 sob a coordenação de Mário de Andrade (FARIA, 2002; FERREIRA R., 1996; RAMOS, 2001; 2010; TEODORO, 2005)

Os PI em Campinas atendiam crianças na faixa etária de 4 a 12 anos, estavam vinculados ao órgão Serviço de Ensino e Assistência Sócio-Educacional subordinado à Secretaria de Educação e Cultura (FERREIRA R., 1996; RAMOS, 2001; 2010).

⁴⁰ O Parque Infantil do Cambuí foi denominado “Violeta Dória Lins” em 6 de setembro de 1950, pela lei municipal nº 383 (RAMOS, 2010).

De acordo com Ana Lúcia Goulart de Faria (2002, p. 124), os PI não se enquadravam nos tradicionais formatos de escolas e pré-escolas existentes, “tratavam-se de um projeto, tanto para alunos que os frequentavam em período alternado, como para àqueles em idade pré-escolar.”, expressavam, conforme ainda a autora, o interesse relacionado à educação extraescolar.

No final de 1963, Campinas tinha 11 Parques Infantis e 3 Recantos Infantis atendendo 2.160 crianças de 4 a 12 anos. Os Recantos Infantis se diferenciavam dos Parques quanto a metragem e a quantidade de funcionários, ambos menores se comparados aos PI, entretanto, conforme Maria Martha Silvestre Ramos (2010), a finalidade e os objetivos educacionais eram os mesmos.

De acordo com Anna Angélica Ramos Ferreira (1996), as professoras⁴¹ que atuavam nos Parques e Recantos eram especialistas em recreação infantil formadas em cursos especializados ministrados pelo Departamento de Educação Física e Esportes do Estado de São Paulo⁴².

Por meio dos depoimentos dos profissionais que trabalhavam nas unidades educacionais na época, Ramos (2001; 2010) concluiu que as crianças que frequentavam os Parques e Recantos pertenciam a diferentes classes sociais, pois, o acesso não se restringia à população pobre ou à mãe trabalhadora.

Outra modalidade de atendimento público à criança de 4 a 6 anos que se consolidou em Campinas nos anos de 1970, foi a dos Parques Infantis anexos às Escolas Parques. As Escolas Parques se localizavam em bairros de grande concentração de operários fabris, atendiam crianças de 7 a 10 anos em turno integral. Para aproveitar as instalações das Escolas Parques o poder público criou os Parques Infantis anexos a estas escolas. Dados apresentados por Ramos (2001; 2010), indicavam que nos anos de 1970, a rede de Campinas tinha 15 turmas nestes Parques Infantis, cujo atendimento abarcava cerca 560 crianças (RAMOS, 2010).

No ano de 1971, 14 prédios escolares correspondentes às Escolas Parques foram cedidos ao governo do Estado com base no “regime jurídico de permissão de uso” para o estabelecimento de Escolas Estaduais, a justificativa do prefeito em aderir às prerrogativas

⁴¹ O termo usado no feminino, deve-se a ausência de professores do sexo masculino na atuação com as crianças.

⁴² A popularidade da Educação Infantil de Campinas repercutiu pelo estado de São Paulo, por volta do ano de 1956, as escolas passaram a receber estudantes de outros municípios para a realização da parte prática dos cursos especializados em razão de se destacar na organização das atividades de Educação Física, recreação e jogos desenvolvidos nos Parques Infantis (FERREIRA R., 1996).

estaduais da época, era direcionar o orçamento público, exclusivamente, ao atendimento às crianças menores de 6 anos (RAMOS, 2001; 2010).

De acordo com Ramos (2001; 2010), as políticas municipais de expansão escolar coadunavam-se com as orientações de âmbito federal e estadual que tinham como mote principal, a educação compensatória. A educação do pré-escolar, entendida como um estágio preparatório para o ingresso no ensino primário e garantia de êxito nos estudos, materializou-se no texto do Parecer nº 990/72 do Conselho de Educação do Estado de São Paulo, pelo qual, deliberou-se que os “conteúdos” do ensino pré-primário estivessem articulados ao ensino primário⁴³. Além disso, previa que o atendimento escolar às crianças pobres fosse priorizado. Em 1975, ainda nesta linha, o Parecer do Conselho Federal de Educação nº 2.521, determinou que as classes de pré-primário integrassem o ensino de primeiro grau. Seguindo tais orientações, 19 turmas dos Parques Infantis anexas às Escolas Parques Municipais, foram transformadas em classes de ensino pré-primário em Campinas (RAMOS, 2001; 2010).

No município de Campinas, o ano de 1981 constituiu-se o marco da reorganização do atendimento à criança de 4 a 6 anos. A Lei Municipal nº 5.157, de 10 de novembro, alterou a denominação dos Parques e Recantos Infantis para Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis), as unidades não mais atenderiam aos maiores de sete anos e, por fim, a normativa estabeleceu critérios socioeconômicos para matrícula privilegiando os mais pobres e também, os mais velhos (FERREIRA R., 1996; RAMOS, 2001; 2010; TEODORO, 2005).

No contexto da expansão de vagas a baixo custo, que marcou o atendimento à Educação Infantil brasileira, Luciana Basseto (2006) e Ramos (2001; 2010) citam a adesão de Campinas ao Programa Pré-Escolas Comunitárias elaborado e estimulado pelo MEC na década de 1980. O Programa tinha como proposta a articulação entre os municípios e instituições e órgãos setoriais para planejar, programar e executar a expansão da educação pré-escolar e a participação das comunidades (líderes comunitários, igreja, associações).

Para a efetivação do Programa, Ramos (2010, p. 72) afirma que o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral)⁴⁴, “com Comissões Municipais presentes em todos os municípios brasileiros, representou uma possibilidade para que a educação pré-escolar

⁴³ Atualmente, ensino fundamental.

⁴⁴ O Mobral foi um Programa do Governo Federal iniciado em 1970 e extinto em 1985, tinha como objetivo a erradicação do analfabetismo no Brasil. Na década de 1980, o MEC atribuiu ao Mobral a função de ajudar na expansão do atendimento pré-escolar. (Kuhlmann, Jr. (2011);

comunitária se efetivasse dentro das prioridades estabelecidas pelo Programa Nacional de Educação Pré-Escolar.”

A pesquisa de Ramos (2001; 2010) sobre a Educação Infantil, mostra que no ano de 1985, Campinas tinha 200 salas de aulas funcionando em igrejas, casas alugadas e barracões, totalizando o atendimento a aproximadamente 6.000 crianças na faixa etária de 4 a 6 anos. Sobre os recursos destinados ao Programa Pré-escolas comunitárias, Basseto (2006) indica que o financiamento para instalação das salas provinha do MEC e, o pagamento dos monitores recrutados, dos recursos do Mobral.

Conforme ainda Basseto (2006), depois da extinção do Mobral em 1985 as pré-escolas comunitárias ficaram sob a responsabilidade da Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (Fundação Educar) que deu continuidade ao trabalho iniciado pelo Mobral, mas fora extinta em 1990 pelo governo Collor. Antecipando-se ao encerramento das atividades da Fundação Educar, o governo do município de Campinas transferiu os programas pré-escolares então vigentes, à Fundação Municipal para Educação Comunitária (Fumec) criada em setembro de 1987 por meio da Lei 5.830. No ano de 1990, todos os programas relacionados à pré-escola foram absorvidos pela Secretaria Municipal de Educação.

Quanto ao atendimento na etapa de creche, Basseto (2006), Ferreira R. (1996) e Ramos (2001; 2010), indicaram que os Centros Infantis (CI) foram os primeiros equipamentos destinados às crianças na faixa etária de 6 meses a 6 anos em Campinas. Vinculados à Secretaria de Promoção Social (SPS), o primeiro Centro Infantil data de 1968. Conforme as autoras, o aumento populacional campineiro somado a inserção da mulher no mercado de trabalho e a pressão popular, impulsionaram a construção dos Centros Infantis.

Conforme Ferreira R. (1996), os Centros Infantis funcionavam de segunda a sexta-feira das 7h00 às 19h00, e aos sábados das 7h00 às 18h00, sem férias e com raras suspensões do atendimento. Sem mencionar data, a autora informa que depois de muita luta e reivindicação das funcionárias, o expediente do sábado fora extinto.

Sobre os profissionais que atuavam diretamente com as crianças, Ferreira R. (1996) cita as pajens e as professoras. As pajens eram responsáveis pelas crianças de dois meses a cinco anos e as professoras pelas de quatro a seis anos. Nota-se que desde o início, a ênfase do atendimento às crianças da creche era o cuidado, portanto, a formação não era uma exigência.

O módulo de criança por pajem na década de 1970 era de cinco no berçário (bebês de dois a dezessete meses), dez de um ano e meio a três anos e quinze de três a cinco anos.

Naquele período, as assistentes sociais se encarregavam da inscrição e seleção do pessoal que atuaria nos CI. Os funcionários eram contratados pela prefeitura, não tinham estabilidade de emprego podendo ser dispensados a critério da assistente social, que era a responsável pela supervisão do atendimento. Excetuando o cargo de professor, vinculado à Educação, os demais, pertenciam a Secretaria de Promoção Social (FERREIRA R., 1996).

Sobre a denominação das unidades que atendiam as crianças menores de 4 anos de *Centros Infantis* ao invés de *creche*, foi, conforme Ferreira R. (1996), uma reivindicação da Secretaria de Promoção Social com o intuito de desvincular ideias estereotipadas de que o acesso a tal equipamento se destinava, exclusivamente, à criança pobre.

Ainda que concretamente a prioridade da matrícula fosse das mães que trabalhassem fora do lar e das famílias mais pobres, a Secretaria de Promoção Social se posicionava a favor do acesso à todas as crianças, independente da classe social. Entretanto, em razão de a demanda ser superior a oferta de vagas, critérios como ordem de chegada, renda *per capita* de menor valor e trabalho da mãe fora do lar, condicionavam o acesso da criança aos Centros Infantis (FERREIRA R., 1996).

No âmbito da implementação das políticas sociais voltadas à infância, Ramos (2001; 2010) considera que o governo municipal entendia que a construção dos Centros Infantis era uma das formas da municipalidade ampliar o atendimento ao menor “carente”, promover o desenvolvimento integral da criança e auxiliar as mães que trabalhavam fora a ampliarem a renda familiar.

Nessa perspectiva, Ramos (2001; 2010) mostra que a ação da Secretaria de Promoção Social voltava-se à ampliação da oferta de vagas por meio da construção de novos Centros Infantis nos bairros localizados no centro do município tendo em vista atender à necessidade das mães que trabalhavam nessa região e, em alguns bairros periféricos, onde a oferta de serviços sociais públicos à população era inexistente.

Conforme Ferreira R. (1996), a construção dos CI era acompanhada pelas assistentes sociais para assegurar a adequação física do prédio às necessidades das crianças. Sobre as construções e instalações dos CI, Ramos (2001; 2010) explica que as assistentes sociais definiram insumos mínimos para garantir o atendimento com maior qualidade, de acordo com a autora, o espaço deveria:

ter área externa arborizada, um prédio que comportasse no mínimo 60 e no máximo 120 crianças, um galpão coberto, berçário com sala de banho,

vestiário e banheiro; salas de repouso; salas de refeições, salas de aula, tanque de areia, *playground*, áreas cimentadas para recreação dirigida, sala de administração, de costura, de médico e enfermagem; cozinha; dispensa; lavanderia; rouparia e sanitários (RAMOS, 2010, p. 78).

A ação da Secretaria de Promoção Social em busca da construção de novos Centros Infantis, somada às constantes pressões dos movimentos sociais dos bairros periféricos, favoreceram a ampliação da quantidade de equipamentos voltados ao atendimento das crianças menores de 7 anos. A esse respeito, Basseto (2006) mostra que entre os anos de 1970 a 1990, o aumento no número de Centros Infantis tentou acompanhar o crescimento urbano e populacional de Campinas. Conforme a autora, de 1970 a 1980 havia nove Centros Infantis no município, sendo três na região Sul, três na Norte, um na Leste e dois na Noroeste. De 1981 a 1990, foram construídos outros 31 Centros Infantis, cinco na região Sul, três na região Norte, três na Leste, dois na Noroeste e oito na região Sudoeste, totalizando 39 unidades em funcionamento.

Conforme Basseto (2006, p. 119), o mapa de distribuição dos equipamentos educacionais por região, indicava que “a ocupação do solo campineiro por unidades [públicas] de atendimento infantil, ocorreu do centro para periferia.”

Referente à quantidade de crianças atendidas, tomando como base os dados de matrícula do Departamento de Pesquisa e Planejamento da Prefeitura Municipal de Campinas de 1990, Ramos (2001; 2010) mostra que a rede própria tinha 5.319 crianças de 0 a 6 anos nos Centros Infantis. Ainda que o poder público tenha ampliado o número de unidades naquela época, a demanda por vagas, historicamente, fora superior à oferta implicando superlotação dos Centros Infantis desde sua origem. Ferreira R. (1996) relata que a capacidade dos equipamentos variava entre 60 e 120 crianças, entretanto, nos prédios cujas metragens eram maiores, as matrículas passavam de duzentas.

1.5.1. A expansão de vagas nas creches por meio de convênios.

Na tentativa de ampliar a oferta de vagas na etapa de creche, o poder público, em conjunto com a Secretaria de Promoção Social buscou diversas “alternativas” dentre elas, o conveniamento com *creches privadas filantrópicas* (1977), o apoio às creches domiciliares chamadas de *Mães Crecheiras* (1983), a adoção do *Projeto Creche – Integração*

Prefeitura-Empresa (Pró-creche – 1987) e o *Programa Comunitário de Atendimento Infantil (Procai)*.

Sobre essas formas de provimento e ampliação de vaga, Ramos (2001; 2010) cita reportagens da época (1977/78) que mencionavam os incentivos da Prefeitura à constituição de convênios com *creches privadas filantrópicas* em que, além da verba, oferecia assessoria técnica por meio das assistentes sociais, psicólogas e economista doméstica tendo em vista a garantia de um padrão de atendimento.

As modalidades de expansão denominada *Mães Crecheiras* e *Procai* em Campinas, foram instituídas em 1983, ambas se caracterizaram pelo atendimento informal às crianças em instalações adaptadas pela comunidade nas igrejas, barracões ou residências. As “alternativas” se fizeram presentes na periferia do município, contavam com a orientação técnica, ajuda alimentar e financeira da Secretaria de Promoção Social (FALÇÃO; RODRIGUES, 1983).

Nos dois programas, as crianças eram atendidas por leigos, geralmente, membros da comunidade e mães que se propunham aos cuidados de seus filhos junto às outras crianças⁴⁵. Durante a vigência⁴⁶ desses programas, mais de 300 crianças foram atendidas em espaços diversos, em caráter informal.

Os programas *Mãe Crecheira* e *Procai*, exemplificam a tentativa de expansão da creche à baixo custo, estimulado pelas políticas brasileiras e pelos Organismos Internacionais⁴⁷. (ROSEMBERG, 1999; 2002).

O *Projeto Creche – Integração Prefeitura-Empresa (Pró-creche)*, procurou conciliar o previsto pelas Consolidações das Leis do Trabalho (CLT)⁴⁸ às necessidades municipais. A esse respeito Ramos (2001; 2010) relata que Campinas foi um dos primeiros municípios paulistas a operacionalizar esse projeto.

Iniciado em 1987, coube à prefeitura definir padrões às futuras instalações e garantir vagas às mães trabalhadoras, das empresas, exigia-se doação de terrenos urbanizados e o projeto de construção. Era também, facultado às empresas, o

⁴⁵ O executivo municipal resgatou, mais recentemente, a ideia de pagamento de pecúnia às mães que não logram sucesso na matrícula de seus filhos em creche. Por meio da Lei nº 14.758, sancionada em 9 de janeiro de 2014, previu-se o repasse de R\$ 250,00 por criança em situação de vulnerabilidade econômica que se encontre na lista de espera das escolas de educação infantil públicas ou conveniadas.

⁴⁶ Não foi possível precisar o tempo em que esses programas se mantiveram vigentes no município.

⁴⁷ United Nation Internacional Children Emergency Fund – Fundo das Nações Unidas Unicef e a United Nations Educational Scientific and Cultural Organization – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

⁴⁸ Pelo decreto federal regulamentador nº 5.452/43 as empresas ficaram obrigadas a oferecerem espaços de guarda aos filhos das mães trabalhadoras.

acompanhamento das construções das creches, a administração dos equipamentos após o término da construção e a celebração de convênio com a prefeitura, para assegurar vagas nas creches municipais (RAMOS, 2001; 2010).

Ramos (2001; 2010) afirma, que o *Projeto Pró-creche* contou com o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o qual criou uma linha de crédito específica às empresas que aderissem ao projeto. Segundo a mesma autora, apesar de todos os incentivos, não se tem registro da participação das empresas na construção dos seis CI inaugurados em 1988.

1.5.2. Desvinculação dos Centros Infantis da Secretaria de Promoção Social.

No ano de 1988, o poder público desvinculou os CI da Secretaria de Promoção Social passando-os à administração da Secretaria de Educação. Ressalta-se que o governo local, antecipou-se quase vinte anos à LDB e ao prazo por ela estipulado para que tal migração ocorresse. A medida visava, conforme Teodoro (1986), adequar-se ao prescrito no artigo 231 da Lei Orgânica Municipal.

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

De acordo com Ramos (2001; 2010), as diretoras dos CI, que também eram assistentes sociais, se mantiveram no cargo por aproximadamente dois anos. Em um dos depoimentos coletados pela autora, uma das assistentes sociais mostrou-se insatisfeita com a atitude do secretário de Educação da época, Newton Bryan, de designar somente pedagogas para administração dos CI. Foi um período de conflitos entre a assistência e a educação que marcou a transição das creches (RAMOS, 2001; 2010).

Com a desvinculação da promoção social, os CI tiveram os nomes alterados para Centros Municipais de Educação Infantil (Cemei), mantendo-se a faixa etária de 3 meses a 7 anos para o atendimento.

Já sob a responsabilidade da SME, o executivo⁴⁹ municipal instituiu o projeto *Creche Comunitária* em 1994⁵⁰, prevendo a construção de equipamentos sob duas formas,

⁴⁹ À frente do executivo nesse período estava José Roberto de Magalhães Teixeira, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

a primeira, a prefeitura cederia o terreno e a iniciativa privada assumiria a construção das creches, como segunda opção, a iniciativa privada se comprometeria com a reforma das creches “informais” já existentes na comunidade ou, à ampliação delas. Todas as creches receberiam apoio da Secretaria Municipal de Educação e seriam atendidas pelo Programa Municipalizado de Merenda Escolar⁵¹ (RAMOS, 2010). Nenhuma das “opções” previa ação e financiamento efetivo do poder público.

Embora não se tenha registro e informações acerca do projeto *Creche Comunitária*, identificam-se elementos comuns entre ele e o Programa ‘Nave-mãe’ que se detalhará mais à frente. Talvez o *Creche Comunitária* tenha sido o embrião que nasceria treze anos depois.

Constata-se até aqui que as “alternativas” para expansão de vagas pelo governo municipal de Campinas, retratam as políticas de atendimento à infância no país que historicamente se efetivaram à baixo custo e por instituições privadas subvencionadas com recursos públicos, conforme atestam inúmeras pesquisas (CAMPOS, 1989; CORRÊA, 2007; FRANCO M.C., 1984; KUHLMANN, 1998; ROSEMBERG, 1989, dentre outros).

1.5.3. Outras medidas adotadas pela SME para expansão de vagas na Educação Infantil.

As ações da prefeitura para ampliar a oferta de vagas na EI foram se “sofisticando” ao longo do tempo, Ana Claudia da Rocha (2009), cita três medidas que se relacionam a “otimização” dos espaços das unidades de Educação Infantil para diminuir as listas de espera nesta etapa de escolaridade. A primeira, correspondeu a exclusão do atendimento em turno integral às crianças de cinco e seis anos a partir do ano de 2003, a segunda, baseou-se na “matrícula por frequência” e a terceira, à implantação dos agrupamentos multietários (idade aproximada).

A “matrícula por frequência” consistia em matricular uma quantidade de crianças acima da capacidade definida por turma, pois, com as constantes ausências delas, as classes operariam com a capacidade total. Os agrupamentos multietários, se referiam à

⁵⁰ Segundo Ramos, em 1994 a prefeitura mantinha convênio com 47 entidades filantrópicas para oferta da Educação Infantil.

⁵¹ Destaca-se que a extensão, duração, implementação e operacionalização dos programas e projetos citados neste item não foram objeto de aprofundamento nas investigações dos autores utilizados, portanto, não foi possível precisar o quão o atendimento à creche se ampliou por meio deles.

organização das turmas por idade aproximada, cujo intervalo entre uma fase e outra, seria maior do que até então se organizara⁵² (ROCHA, 2009).

Sobre tais agrupamentos, Rocha (2009) relata que várias escolas tentaram manter a organização das turmas nos moldes anteriores à vigência da Resolução SME 23/2002, mas com a informatização do cadastro de demanda e das matrículas, os diretores não tiveram outra opção “a não ser matricular o próximo da lista de espera na turma em que havia vaga, independente da sua idade.” (ROCHA, 2009, p. 63)

Para Regina Maringoni Oliveira (2005), a Educação Infantil em Campinas foi a etapa que recebeu maior intervenção pedagógica e administrativa materializadas na implementação da política educacional do município no período de 2001 a 2004. A autora também cita a organização das turmas nas unidades educacionais por meio dos agrupamentos multietários, a redução da jornada de trabalho das monitoras de oito para seis horas diárias – reivindicação histórica das trabalhadoras de creche – e ainda, a matrícula contínua ao longo do ano, não mais em data única.

Conforme Oliveira R.M. (2005), a proposição dos agrupamentos multietários “teria seus princípios regidos não só por concepções pedagógicas, mas por uma cobrança do Ministério Público e Câmara Municipal para a garantia da inclusão de todas as crianças de 0 a 6 anos cujas famílias buscassem por vagas na Educação Infantil” (OLIVEIRA, R.M., 2005, p. 171).

Conta ainda a autora, que as Coordenadoras Pedagógicas da Educação Infantil elaboraram documento norteador para a organização do trabalho nas Unidades Educacionais a partir da nova proposta de organização das classes e turmas, entretanto, tal documento só fora divulgado à rede, seis meses depois das determinações publicadas na Resolução SME nº 23/2002. Com isso, a reação dos profissionais da escola foi contrária “ao que lhes pareceu uma medida compulsória e impositiva”. A orientação do documento construído pelos Coordenadores Pedagógicos pareceu mais uma justificativa para amenizar o descontentamento dos professores, diretores e pais que não foram devidamente esclarecidos, do que uma orientação que subsidiasse o cotidiano do trabalho na escola.

Nos trabalhos que estudaram as políticas educacionais implementadas em Campinas no período de 2001 a 2008 e, que em algum momento destacaram a ampliação de vagas na Educação Infantil, ficou evidente a resistência por parte de pais e profissionais da educação (OLIVEIRA, R.M., 2005; ROCHA, 2009; SUZEMARA, 2005) quando as

⁵² Mais à frente mostra-se as faixas etárias utilizadas pela SME para organizar os agrupamentos.

alterações se relacionavam a misturar crianças de idades diferentes e à matrícula com base na média de frequência, sem que se visualizassem mudanças na estrutura física e de pessoal nas escolas, levando à população a sensação de que as medidas da SME não buscavam garantir o direito da criança, mas encher as unidades educacionais com fins de atender a determinação judicial do Ministério Público e aos interesses “eleitóreiros”. (OLIVEIRA, R.M., 2005)

Rocha (2009) descreve ainda, que no ano de 2001, o governo municipal ampliou os convênios com as entidades assistenciais para expansão de vagas na educação infantil. Tais convênios, segundo a autora, foram motivados, principalmente, pela pressão do Ministério Público que, desde 1997, abria inquérito para apurar a falta de vagas nesta etapa de escolaridade com base em denúncias do Conselho Tutelar do município, que questionava o descumprimento do artigo 54⁵³ do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Segundo a autora, em outubro de 2001, o Tribunal de Justiça publicou o julgamento da ação movida contra a prefeitura de Campinas depois de todas as apelações realizadas pelo município, obrigando-a cumprir a determinação do então juiz da Vara da Infância e da Juventude Dr. Erson Teodoro de Oliveira, de criar aproximadamente 10.000 vagas na educação infantil. Tal situação, comum a outros municípios paulistas (MIZUKI; SILVEIRA, 2009), tem influenciado cada vez mais as decisões dos executivos municipais à firmarem convênios com entidades privadas para ampliação da oferta de vagas, principalmente, para etapa de creche.

Apesar da forte presença das entidades privadas na oferta da Educação Infantil campineira, apenas em 2001, com a aprovação da Lei Municipal nº 10.869⁵⁴, houve formalização dos repasses orçamentários da SME às entidades, instituições e grupos comunitários que fossem legalmente constituídos e que atendessem à educação infantil e à educação especial (ROCHA, 2009). Conforme ainda informações da pesquisa de Rocha (2009), o montante de recursos públicos repassados às instituições privadas conveniadas com a prefeitura atingiu em 2004, um valor nominal de R\$ 3 milhões de reais, destinados a 44 instituições privadas, que atendiam 5.000 crianças na etapa de creche e pré-escola.

Uma das últimas ações do poder público local para expansão de vagas na Educação Infantil citada por Rocha e considerada pela autora como uma medida “audaciosa” foi a construção das ‘Naves-mães’ em 2008. Para a autora,

⁵³ Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

⁵⁴ Lei posteriormente regulamentada pelo decreto nº 13.673, de 26 de julho de 2001.

[A Nave-mãe] é um projeto audacioso que conta com recursos municipais em sua construção, mas com recursos privados para sua manutenção, já que se faz uma seleção entre entidades não governamentais que ficam responsáveis por gerenciar todo o aspecto pedagógico e funcional que envolve estas instituições (ROCHA, 2009, p. 66).

Quando estudado por Rocha (2009), o Programa encontrava-se em fase inicial de implementação o que justifica, em parte, a conclusão a que chegou a autora sobre a construção e a manutenção do convênio. Conforme se verá, o Programa é integralmente mantido pelo poder público e a participação da iniciativa privada centra-se na gestão dos equipamentos públicos.

1.5.4. Organização da Educação Infantil no município de Campinas⁵⁵.

No ano de 2014, a Educação Infantil encontrava-se definida pela Portaria nº 114, de 30 de dezembro de 2010, a qual instituiu o Regimento Escolar Comum das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Campinas.

O texto legal determina que a Educação Infantil seja oferecida em Centros de Educação Infantil às crianças de zero a cinco anos de idade sendo obrigatória a partir dos 4 anos. Neste caso, a SME antecipa-se ao prazo delimitado pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, para extensão da escolaridade obrigatória à população de quatro a dezessete anos, previsto para 2016.

Define-se no texto da Portaria 114/2010, que os CEI administrados em “parceria” com instituições privadas sem fins lucrativos, sejam regulados por regimento escolar próprios (CAMPINAS, 2010b).

Considerando as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil⁵⁶, prescreve-se na normativa, a obrigatoriedade da oferta da Educação Infantil no diurno, com jornada integral igual ou superior a 7 horas diárias e parcial, no mínimo, de 4 horas.

Embora o texto do Regimento Escolar apresente a nomenclatura das unidades educacionais atualizada como Centros de Educação Infantil (CEI), a alteração formal ocorreu em 2012, conforme indicado no Quadro 1.

⁵⁵ Neste item organizou-se um panorama geral da organização da EI com base nas legislações vigentes, dados na série histórica serão apresentados nos demais capítulos que compõem esta tese.

⁵⁶ Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009.

Quadro 1 – Alteração na nomenclatura das Unidades Municipais de Educação Infantil de Campinas.

Até 2012 – Decreto nº 11.051/1992	A partir de 2013 – Decreto nº 17.951/2013
Centro Municipal de Educação Infantil (Cemei) Funcionavam no mesmo equipamento a etapa de creche e pré-escola – 4 meses a 5 anos e 11 meses.	Centros de Educação Infantil – mantém o atendimento a faixa etária de 4 meses a 5 anos e 11 meses.
Escola Municipal de Educação Infantil (Emei) – Atendia à etapa de pré-escola – 4 a 5 anos e 11 meses.	Centros de Educação Infantil – atende à mesma faixa etária, com adequações na organização etária dos agrupamentos para atendimento à demanda.

Fonte: Decreto nº 11.051/1992 e Decreto nº 17.951/2013

A alteração na nomenclatura das unidades, não parece ser neutra ou aleatória, tendo em vista que a SME passou a denominar todos os equipamentos da rede direta (Emei, Cemei) e indireta (Naves-mães) indistintamente. Além de unificar a diversidade da organização etária, dada a composição das turmas por meio de agrupamentos multietários, abriga, indiretamente, os CEI ‘Naves-mães’ sob o “mesmo teto” da rede própria.

No ano de 2014, as unidades escolares que ofertavam à Educação Infantil, encontravam-se distribuídas pelas macrorregiões de Campinas conforme Tabela 7.

Tabela 7 – Número de Equipamentos de Educação Infantil sob a responsabilidade dos Núcleos de Ação Educativa Descentralizados (Naed) por região administrativa – Campinas (2014).

Unidades de Educação Infantil	NAEDs					
	Norte	Leste	Sul	Sudoeste	Noroeste	Total
CEI Municipais	29	19	34	35	21	138
CEI ‘Nave-mães’	02	0	03	06	05	16
Entidades conveniadas	07	17	11	05	04	44
Total	38	36	48	46	30	198

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do sistema Integre (Maio, 2014). Disponível em: integre-master.ima.sp.gov.br/integre/web/cons_escola_list.php – acesso em 10/05/2014.

As regiões Sudoeste e Noroeste são as mais pobres do município de Campinas e os dados da Tabela 7 confirmam o que Basseto (2006) indicou acerca da distribuição dos equipamentos educacionais campineiros, ou seja, a construção das unidades educacionais de atendimento à Educação Infantil aconteceu do centro para periferia. Outro dado que se pode destacar é a concentração de entidades conveniadas nos bairros cujo padrão

econômico da população é melhor, provavelmente, as matrículas de crianças cujas famílias trabalhem nestas regiões centrais, sejam majoritárias.

Embora a partir de 2013 todas as unidades de Educação Infantil tenham recebido o nome de Centros de Educação Infantil (CEI), há diferenças entre um CEI ‘Nave-mãe’ e um CEI da rede direta no que diz respeito à faixa etária atendida e à gestão, as quais encontram-se explicitadas a seguir.

Centros de Educação Infantil Municipais (CEI): unidades de Educação Infantil da rede direta construídas, mantidas e geridas pelo poder público. No ano de 2014, 69 CEI atendiam à faixa etária de quatro meses a cinco anos e onze meses, outros 69, à etapa de pré-escola – crianças de quatro a cinco anos;

Centros de Educação Infantil (CEI) ‘Nave-mãe’: unidades de Educação Infantil que apresentam o mesmo padrão arquitetônico, são construídas e mantidas pelo poder público, mas de gestão privada. Atendem às crianças na faixa etária de quatro meses a cinco anos e onze meses. As entidades que gerem os CEI são selecionadas pelos seus Planos de Trabalho mediante Edital de processo seletivo público, e recebem subsídio *per capita* para gestão das unidades, kits de uniformes escolares e merenda.

Já as ***Entidades Conveniadas***, são entidades privadas sem fins lucrativos que recebem subsídio público para a oferta de vagas. Atendem às crianças na etapa de creche e pré-escola. Não passam por processo seletivo e recebem além do subsídio *per capita* a merenda escolar. As regras de conveniamento e valores *per capita* se diferem dos estabelecidos às ‘Naves-mães’.

1.5.5. Quadro geral do Grupo de Docentes da Educação Infantil, Agentes/Monitores Educacionais e Especialistas de Educação em Campinas.

Conforme o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento do Magistério Público Municipal de Campinas⁵⁷, enquadram-se no **Grupo de Docentes**⁵⁸ o Professor de Educação Básica I (PEB I), que atua na Educação Infantil, o Professor Adjunto I, que substitui o PEB I e o Professor Bilíngue, especialista em Libras. Integra o **Grupo de Especialistas**, o Coordenador Pedagógico, Orientador Pedagógico, Supervisor Educacional, Vice-Diretor e Diretor Educacional. (CAMPINAS, 2007d)

⁵⁷ Lei nº 12.987, de 28 de junho de 2007.

⁵⁸ Incluiu-se apenas os professores que atuavam na Educação Infantil e os que compunham o quadro de Especialistas que poderiam atuar tanto na EI, quanto no Ensino Fundamental.

Os profissionais que atuam nas Unidades de Educação Infantil Municipais, suas respectivas jornadas de trabalho e formação exigida para ingresso no cargo, estão organizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Grupo de Docentes, Monitores/Agentes de Educação Infantil e Especialistas que atuavam na Educação Infantil, exigência para investidura no cargo, remuneração e jornada de trabalho semanal – Campinas (2014).

Cargo	Exigências para a investidura no cargo	Remuneração inicial (2014)	Remuneração final (*)	Jornada Semanal
Diretor Educacional	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Mestrado ou Doutorado na área de educação; 8 anos de efetivo exercício na carreira do magistério ou 6 anos de efetivo exercício no magistério mais 2 anos em funções ou cargos de Especialista da Educação	R\$ 5.670,32	R\$ 11.517,84	36 horas
Vice-diretor	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Mestrado ou Doutorado na área de educação; 6 anos de efetivo exercício no magistério.	R\$ 5.040,29	R\$ 10.238,07	36 horas
Coordenador Pedagógico	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Mestrado ou Doutorado na área de educação; 8 anos de efetivo exercício na carreira do magistério ou 6 anos de efetivo exercício no magistério mais 2 anos em funções ou cargos de Especialista da Educação	R\$ 5.670,32	R\$ 11.517,84	36 horas
Orientador Pedagógico	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Mestrado ou Doutorado na área de educação; 6 anos de efetivo exercício na carreira do magistério.	R\$ 5.040,29	R\$ 10.238,07	36 horas
Supervisor Educacional	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Mestrado ou Doutorado na área de educação; 10 anos de efetivo exercício na carreira do magistério ou 8 anos de efetivo exercício no magistério mais 4 anos em funções ou cargos de Especialista da Educação	R\$ 5.985,31	R\$ 12.157,72	36 horas
PEB IV - Ed. Especial	Licenciatura Plena em Pedagogia + especialização, mestrado ou doutorado em Educação Especial.	R\$ 3.613,26	R\$ 7.339,43	32 horas
PEB I – Educação Infantil	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior	R\$ 3.613,26	R\$ 7.339,43	32 horas
Professor Adjunto I	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior	R\$ 3.613,26	R\$ 7.339,43	32 horas
Monitores/Agentes de Educação Infantil	Ensino Médio	R\$ 1.820,00	R\$ 3.281,66	32 horas

Fonte: Lei Municipal nº 12.987/2007 e Lei 12.985/2007; Lei Complementar 83/2014 e Edital 07/2014.

(*) Remuneração final considerando-se a Progressão Vertical e Horizontal.

Valores atualizados pelo INPC-IBGE para o mês de junho de 2015.

-  Profissionais que atuam no âmbito da escola
-  Profissionais que atuam no âmbito do Sistema (Naed)

Observa-se pelo Quadro 2, que o nível superior é exigência para todos os cargos do quadro do Magistério⁵⁹, condição trazida pela Lei Complementar nº 83, de 20 de outubro de 2014⁶⁰, pois até então permitia-se ao PEB I e PEB II ingressarem com Nível Médio, na modalidade Normal. Referente à remuneração, os grupos do magistério e o Agente de Educação Infantil tinham direito ao vale transporte e ao vale alimentação caso a jornada fosse igual ou superior a vinte horas semanais, tal valor, em 2014, correspondia a R\$ 680,00 (seiscentos e oitenta reais).

Na rede municipal de educação de Campinas a Evolução Funcional dos professores e especialistas ocorre por meio da Progressão Vertical e Horizontal. Na Progressão Vertical o servidor se mantém no mesmo grau, mas ascende de um nível para outro mediante apresentação de títulos, diplomas ou certificados em sua área de atuação ou de conhecimento relacionado ao cargo. Na Progressão Horizontal o servidor passa de um grau ao outro, dentro de um mesmo nível, por meio da classificação obtida no processo de Avaliação de Desempenho⁶¹.

Conforme dados dispostos no Quadro 2, o vencimento inicial dos Professores de Educação Básica com nível superior correspondia em 2014 a R\$ 3.613,26, com a progressão vertical e horizontal, a remuneração final deste profissional poderia chegar a R\$ 7.339,49.

Pesquisa de Thiago Alves e José Marcelino de Rezende Pinto (2011) indicou que na região Sudeste em 2009, os docentes da Educação Infantil com formação em nível superior que atuavam na esfera municipal em jornada semanal igual ou superior a 30 horas recebiam em média R\$ 1.438,00. Se tal valor fosse atualizado monetariamente⁶² para 2014 ter-se-ia o equivalente a R\$ 2.122,46. Comparando-o com o praticado para os professores da rede municipal de Campinas, verifica-se que este supera a média nacional.

Para Evolução funcional do cargo de Agente de EI, aplicam-se os mesmos critérios estabelecidos aos professores e especialistas da educação, diferenciando-se quanto ao salário inicial e final (R\$ 1.820,00 – R\$ 3.281,66) e ao grau de exigência relacionado à qualificação para ascender de um nível a outro (Progressão Vertical) que correspondiam à Graduação, Titulação e Capacitação.

⁵⁹ O que exclui os monitores, pois estes não compõem o quadro do Magistério municipal.

⁶⁰ Lei complementar 83/2014 alterou dispositivos da Lei 12.987, de 28 de junho de 2007.

⁶¹ A Avaliação de Desempenho foi regulamentada pelo Decreto nº 17.074, de 19 de maio de 2010, sendo composta pela Avaliação das Atribuições, Assiduidade, Avaliação de Competências e Evolução da Qualificação.

⁶² Atualizado pelo INPC, disponibilizado pelo IBGE.

Os vencimentos iniciais e finais do quadro de professores e especialistas, garantidos pela Evolução Funcional, podem servir de justificativa por parte do governo local, para transferência da gestão dos equipamentos públicos de Educação Infantil ao setor privado dadas as exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que limita o gasto com pessoal em 54% para o Executivo, entretanto, os dados alocados mais à frente sugerem que Campinas tem capacidade orçamentária para manter o quadro atual de profissionais e ainda de absorver, gradativamente e com efetivo planejamento orçamentário, o conjunto de equipamentos que se encontram sob administração privada provendo a contratação dos profissionais da área educacional por meio de concurso público.

Quadro 3 – Atribuições sumárias dos cargos do Grupo de Docentes, Monitores/Agentes de Educação Infantil e Especialistas da Educação em Campinas (2014).

Cargo	Atribuição Sumária dos Cargos
Diretor Educacional	Executar atividades de planejamento, elaboração, implementação e avaliação da Proposta Pedagógica do Plano Escolar nas Unidades Municipais de Educação Infantil, do Ensino Fundamental e EJA com base nas diretrizes estabelecidas pela política educacional do município.
Vice-diretor	Colaborar com a direção da escola nas atividades de planejamento, elaboração, implementação e avaliação da Proposta Pedagógica e do Plano Escolar nas Unidades Municipais de Educação Infantil, do Ensino Fundamental e EJA com base nas diretrizes estabelecidas pela política educacional do município.
Coordenador Pedagógico	Desenvolver estudos, propor, coordenar, implementar, controlar e avaliar medidas que visem a melhoria do processo educacional da SME de acordo com indicadores e meta estabelecidas no âmbito do sistema educacional.
Orientador Pedagógico	Orientar, acompanhar e coordenar, junto aos outros membros da equipe gestora, a elaboração, sistematização, implementação e avaliação da Proposta Pedagógica da Unidade Educacional a partir da política educacional da SME.
Supervisor Educacional	Promover a integração do Sistema Municipal de Ensino em seus aspectos administrativos e pedagógicos, fazendo observar o cumprimento das normas educacionais vigentes, assim como proceder à orientação, acompanhamento e avaliação dos processos educacionais, implementados nos diferentes níveis e modalidades desse Sistema.
PEB IV – Educação Especial	Atuar nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental regular, na educação de jovens e adultos e na educação infantil em área da educação especial.
PEB I – Educação Infantil	Atuar na educação infantil de 0 a 5 anos
Professor Adjunto I	Atuar em substituição de docentes da EI e do EF
Monitores/Agentes de Educação Infantil	As atribuições dos Agentes de Educação Infantil consistem em “atuar na área de educação infantil, no atendimento às crianças de 4 meses a 5 anos de acordo com normas e projeto pedagógico da unidade educacional” (CAMPINAS, 2004). Dentre suas atividades estão: auxiliar na educação das crianças, subsidiar e orientar os pequenos em suas

	atividades recreativas, nutricional e de higiene; auxiliar no desenvolvimento de atividades que favoreçam a aprendizagem e a interação entre crianças e adultos; mediar a resolução de conflitos; participar da avaliação e planejamento da Unidade Educacional
--	---

Fonte: Anexo II – da Lei 12.987/2007; Anexo II-A – da Lei 12.985/2007.

Do Quadro 3, destacam-se as atribuições dos Agentes de Educação Infantil, as quais, são muito próximas das exercidas pelo professor que atua nesta etapa de escolaridade, entretanto, a formação exigida para o ingresso muito se diferencia. Ao Agente de Educação Infantil exige-se nível médio, sem habilitação específica para o exercício do magistério o que mostra que a SME descumpre um dos requisitos básicos para o trabalho com a criança pequena. Além disso, a diferença percentual entre o vencimento inicial de um professor da rede não graduado, e de um Agente de Educação Infantil é de aproximadamente 38,85%.

Conforme Parecer CNE/CEB nº 21/2008, os diferentes nomes utilizados pelos municípios para designar o profissional que atua com crianças de 0 a 5 anos não constitui um problema em si

desde que sejam legalmente habilitados para o magistério, tenham seu ingresso mediante concurso público de provas e títulos e estejam contemplados em Plano de Carreira com as vantagens e obrigações equivalentes a outros profissionais com a denominação de professor (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008, p. 4).

Das orientações inscritas no Parecer nº 21/2008, Campinas cumpria o relacionado ao ingresso mediante concurso público de provas e títulos e, embora os Agentes de Educação Infantil estivessem contemplados no Plano de Carreira dos servidores municipais, suas vantagens não se equiparavam às de um professor da rede. Como exemplo citam-se jornada de trabalho, diferença salarial e ausência de hora atividade condizente com o trabalho que desenvolvem.

A jornada dos docentes, compõem-se por: I-Trabalho Docente com aluno (TDA) e II-Horas Atividades (HA). As HA compreendem: Trabalho Docente Coletivo (TDC); Trabalho Docente Individual (TDI); Trabalho Docente de Preparação de Aula (TDPA); Trabalho Docente entre Pares (TDEP); Trabalho Docente de Formação (TDF). A hora-aula de todos os tempos pedagógicos corresponde a 50 minutos de trabalho efetivo (CAMPINAS, 2007b).

Quadro 4 – Composição da Jornada de Trabalho do PEB I (Educação Infantil) e distribuição das horas aulas e horas atividades – Campinas (2014).

Composição da Jornada de Trabalho		Jornada completa	Jornada integral
		32h semanais	40h semanais
TDA (com aluno)	Exercício da docência em cumprimento ao currículo.	24	24
TDI (individual)	Reuniões com pais ou responsáveis, atividades educacionais e culturais de integração com crianças e famílias; planejamento e avaliação das atividades pedagógicas desenvolvidas nos diferentes agrupamentos. Na EI poderá ser usada em reunião conjunta entre monitores/agentes e professores. Hora a ser cumprida na Unidade Educacional.	1	1
TDC (coletivo)	Espaço formativo: reuniões pedagógicas e atividades de interesse da SME. Ocorre no contra turno do professor.	2	2
TDPA (preparação de aula)	Preparação das atividades pedagógicas em local de livre escolha.	5	6
TDEP (entre pares)	Planejamento e organização do trabalho pedagógico entre docentes do mesmo Ciclo/Ano a serem cumpridas na UE.	0	3
TDF (de formação)	Tempo utilizado pelo docente para formação em serviço	0	4

Fonte: Lei nº 12.987/2007; Lei Complementar nº 57/2014.

Pelas informações elencadas no Quadro 4 nota-se que o Trabalho Docente entre Pares (TDEP) e o destinado à Formação em serviço (TDF) fora previsto e especificado na jornada de 40 horas semanais, porém na de 32 horas, tais tempos pedagógicos inexistiam, provavelmente, os professores se utilizavam do TDI e do TDC para o planejamento entre pares e para formação em serviço. (CAMPINAS, 2007d; 2014).

Verificou-se também que na jornada de 32 horas semanais os professores não cumpriam 1/3 da carga horária com atividades extraclasse conforme exigido pela Lei 11.738/2008 e parecer do Conselho Nacional de Educação CNE/CEB nº 9/2012. Para a referida jornada, o docente teria de 10 a 11 horas estipuladas para tais atividades e o restante com aluno (21 a 22 horas), entretanto, como mostra o Quadro 4, os docentes cumpriam 2 horas a menos sem alunos e 2 a mais com eles. Já na jornada de 40 horas, o texto legal privilegiava o trabalho extraclasse excedendo-o em 2 horas do limite estabelecido.

Os Agentes de Educação Infantil cumpriam jornada de 32 horas semanais, das quais 30 horas ininterruptas com criança e duas em formação na Unidade Educacional.

1.5.6. Organização das turmas nas Unidades de Educação Infantil da SME de Campinas.

A organização das crianças nas unidades de Educação Infantil Municipal, nos CEI ‘Naves-mães’ e entidades conveniadas realiza-se por idade e turma na forma de Agrupamentos. A idade que compõe cada agrupamento é “estabelecidos anualmente por resolução específica da SME, em consonância com as diretrizes do MEC.” (CAMPINAS, 2010, p. 30).

As Unidades de Educação Infantil da rede direta e as ‘Naves-mães’ que atendem aos Agrupamentos I e II em turno integral, iniciam as atividades às 07h00 da manhã e encerram às 18h00. O turno parcial, destinado ao Agrupamento III e ao Agrupamento Misto II/III, tem duração de 4 horas. As turmas do AG I e II (turno integral) contam com professores no turno da manhã e com os Monitores Infanto-Juvenis I/Agentes Educacionais à tarde, já as turmas de turnos parciais contam exclusivamente com professores⁶³. Ressalta-se nesse aspecto, que a SME estabelece a proporção criança/adulto para categoria dos Monitores Infanto-Juvenis I e/ou Agentes de Educação Infantil, mas não para os professores (CAMPINAS, 2010).

Quadro 5 – Organização da Educação Infantil por agrupamento e proporção crianças/Agente de Educação Infantil e/ou Monitor Infanto-juvenil I - Campinas (2007-2014)

ANO	INTEGRAL AGI	INTEGRAL AGII	PARCIAL AGII	PARCIAL AGIII
2007	0 – 2 anos e 6 meses	3 anos	-	4 anos – 5 anos 11meses
2008	0 – 2 anos e 6 meses	3 anos	-	4 anos – 5 anos 11meses
2009	4 meses – 1 ano e 4 meses	1ano e 5 meses – 2 anos e 11meses	-	3 anos – 5 anos 11meses
2010	4 meses – 1ano e 4 meses	1ano e 5 meses – 2 anos e 11meses	2 anos e 6 meses – 3 anos	3 anos – 5 anos 11meses
2011	4 meses – 1 ano e 5 meses	1ano e 6 meses – 3 anos e 6 meses	2 anos e 6 meses – 3 anos e 6 meses	3 anos e 7 meses – 5 anos e 11meses
2012	4 meses – 1 ano e 5 meses	1ano e 6 meses – 3 anos e 6 meses	2 anos e 6 meses – 3 anos e 6 meses	3 anos e 7 meses – 5 anos e 11 meses
2013	4 meses – 1 ano e 5 meses	1ano e 6 meses – 3 anos e 6 meses	2 anos e 6 meses – 3 anos e 6 meses	3 anos e 7 meses – 5 anos e 11meses
2014	4 meses – 1 ano e 6 meses	1ano e 7 meses – 3 anos e 3 meses	2 anos e 3 meses – 3 anos 3 meses	3 anos e 4 meses – 5 anos e 11meses

Fonte: Elaboração própria a partir das Resoluções SME nº 05/2006; 12/2007; 09/2008; 08/2009; 14/2010; 09/2011; 10/2012; 09/2013.

⁶³ Conforme informação da SME, as entidades conveniadas não estão submetidas às mesmas regras previstas das ‘Naves’, existe regulação mínima, mas organizam-se de modo diverso, por isso os horários de atendimento e os tipos de agrupamento podem se diferenciar.

Quadro 6 – Organização da Educação Infantil por agrupamento - Campinas (2007-2014)

ANO	INTEGRAL	INTEGRAL	PARCIAL
	AGIII	Misto I e II	Misto II e III
2012	-	4 meses - 3 anos	2 anos e 6 meses – 5 anos e 11 meses
2013	-	4 meses - 3 anos	2 anos e 6 meses – 5 anos e 11 meses
2014	3 anos e 4 meses – 5 anos e 11 meses	4 meses - 3 anos	2 anos e 6 meses – 5 anos e 11 meses

Fonte: Elaboração própria a partir das Resoluções SME nº 05/2006; 12/2007; 09/2008; 08/2009; 14/2010; 09/2011; 10/2012; 09/2013.

Os Quadros 5 e 6 mostram as alterações na faixa etária dos agrupamentos ao longo da série histórica, até 2008 apenas o Agrupamento I funcionava com diferença entre as faixas etárias. A partir de 2009 diminuiu-se a idade para organização das turmas de AGI e ampliou-se o intervalo cronológico para o Agrupamento II e III. Em 2012, a SME criou outros agrupamentos para os dois turnos de atendimento.

A coexistência de diferentes faixas etárias em um mesmo agrupamento e as diferentes opções para organização das turmas que os Centros de Educação Infantil têm, motivou a busca de esclarecimentos junto ao Núcleo de Educação Infantil da SME para compreender as distintas formas de compor as turmas e o critério para formar os Agrupamentos Mistos tendo em vista o discrepante intervalo etário.

Como resposta, a representante do Núcleo de Educação Infantil explicou que as possibilidades de organização, se davam em função da multiplicidade de situações das unidades educacionais em relação à estrutura física das escolas e demanda. Os Agrupamentos II em turno parcial, por exemplo, foram pensados especialmente para as unidades educacionais em que não há viabilidade de atendimento às crianças muito pequenas em período integral, no entanto havia vagas que poderiam direcionar-se às crianças “maiores” de 2 anos e 6 meses, caso se configurasse um atendimento viável na comunidade onde a unidade estivesse inserida. Esta explicação também era válida para o agrupamento misto II/III de turno parcial o qual possibilitava à unidade educacional, maior flexibilidade em lidar com a necessidade de sua demanda local. Geralmente, estas turmas eram mais comuns nas unidades localizadas nas regiões centrais do município ou em bairros mais antigos da cidade, onde a demanda reprimida era menor.

Já o agrupamento misto I/II, que só funcionava em turno integral, aplicavam-se às situações peculiares de algumas unidades educacionais, tais como: muita demanda para agrupamento I e II e falta de espaço físico para abrir nova turma de um único agrupamento. Conforme ainda explicação da representante do Núcleo, esta organização ajudava aos gestores das unidades educacionais, que tinham grande demanda, a organizarem as crianças de modo a não sobrecarregarem uma turma enquanto havia outra com número reduzido de crianças e com vagas disponíveis.

Na avaliação da representante do Núcleo de Educação Infantil, esse tipo de “flexibilidade” para organização das turmas era positiva, principalmente, para o enfrentamento cada vez maior de matrículas por Ordens Judiciais. Contribuía também, segundo ela, para a autonomia dos diretores escolares que poderiam formar as turmas em função da característica de cada unidade educacional, especialmente os agrupamentos mistos, em que grande parte das unidades procuravam acomodar às crianças, de modo a aproximar às idades.

Não se pode deixar de mencionar que a manutenção dos agrupamentos multietários é um posicionamento assumido pela rede municipal campineira como forma de exigir ou repensar a EI não a partir da idade cronológica, como ocorre no Ensino Fundamental e na maioria das escolas de Educação Infantil, mas como um modo inovador de tentar respeitar o desenvolvimento da criança.

A proporção criança por adulto foi definida e publicada na Resolução nº 02/2004 apenas para os Agentes de Educação Infantil e Monitores Infanto-juvenis. A partir de 2014, o módulo criança/monitor passou a integrar as resoluções anuais que regulamentavam a formação continuada em serviço e a organização do trabalho desses profissionais.

Quadro 7 – Proporção criança por monitor/agente às Unidades de Educação Infantil – Campinas (2014).

Proporção criança por monitor/agente	
Resolução SME 02/2004	2014
08 crianças de 3 meses a 1 ano	08 crianças de 4 meses a 1 ano e 6 meses
12 crianças de 1 e 5 meses a 2 anos	14 crianças de 1 ano e 8 meses a 3 anos e 3 meses
16 crianças de 2 a 3 anos	25 crianças de 2 a 3 anos (turno parcial)
18 crianças de 3 a 4 anos	30 crianças de 3 a 5 anos e 11 meses (turno integral)
30 crianças de 4 a 6 anos	

Fonte: Resoluções SME nº 4/2004; 09/2013.

Verifica-se pelo Quadro 7, a ampliação do número de crianças por monitor/agente nas faixas etárias superiores a um ano a partir do ano de 2014 (CAMPINAS, 2004; 2013).

A Resolução SME 09/2013 determinou também que nos Agrupamentos I e II de turno integral “deveriam ser alocados um mínimo de 2 (dois) Agentes de Educação Infantil/Monitores Infanto-juvenis I no turno/horário das 12h00 às 18h00.” (CAMPINAS, 2013). Isso porquê, nos Agrupamentos citados de turno integral, há professores apenas no período da manhã, à tarde as crianças ficam aos cuidados dos Monitores e/ou Agentes.

1.5.7. Distribuição das vagas à Educação Infantil.

O cadastro para acesso à Educação Infantil segue determinações dispostas em Resolução específica, publicada anualmente pela SME. Tal cadastro é informatizado e realiza-se em qualquer unidade municipal e nas ‘Naves-mães’. Há dois períodos subsequentes para as famílias cadastrarem as crianças. O primeiro, estipulado uma vez no ano com datas específicas definidas pela SME e posteriormente ao término deste, no decorrer do ano letivo, em qualquer unidade municipal, inclusive, nas escolas conveniadas com a SME.

A distribuição da vaga segue critérios de “prioridade” definidos e pontuados anualmente por resoluções elaboradas e publicadas pela SME. No ano de 2014, a Resolução SME nº 07/2013 estipulou como “prioridade” crianças com deficiência, síndromes, transtornos globais de desenvolvimento (25 pontos); criança cuja família participasse de programas de assistência social ou recebesse subsídio do Bolsa Família (20 pontos); crianças desnutridas (20 pontos); sob medida judicial (20 pontos), dentre outros. Após somatória da pontuação atribuída a cada item, classificavam-se as crianças para posterior encaminhamento à matrícula na unidade mais próxima de sua residência, as que

não obtivessem acesso à vaga, mantinham-se em lista de espera. A Coordenadoria de Educação Básica da SME era o setor responsável pela convocação da família à matrícula.

Não se pode desconsiderar que tais critérios contradizem o princípio constitucional que garante a igualdade de condições para acesso e permanência na escola, tendo em vista que a educação é um direito da criança (Arts. 206 e 208), princípio este posteriormente reafirmado no ECA (Art. 53) e na LDB 9394/96 (Art. 4º). Entretanto é sabido que diante da demanda por vagas, a maioria dos municípios brasileiros definem critérios classificatórios para distribuição das vagas.

No município de Campinas a demanda não atendida na série histórica da pesquisa encontra-se especificada na Tabela 8. Por demanda não atendida compreende-se as crianças cujas famílias buscaram por vaga no sistema municipal cadastrando-as no decorrer de cada ano letivo e não lograram sucesso à matrícula mantendo-se em lista de espera. Esclarece-se que os números correspondem a etapa de creche, pois, conforme informações do Núcleo de Educação Básica da SME, na pré-escola a demanda encontrava-se completamente atendida.

Tabela 8 - Demanda manifesta não atendida na etapa de creche em Campinas (2008-2014)

Ano	Demanda não atendida na etapa de CRECHE
2008	11.931
2009	14.180
2010	9.358
2011	9.355
2012	9.985
2013	11.081
2014	10.881

Fonte: Planilha: Dados demanda não atendida rede + Naves (2008-2014) – Núcleo de Educação Infantil da SME.

Verifica-se pelos dados da Tabela 8, que a demanda⁶⁴ por vagas na etapa de creche em Campinas é significativa. Constata-se redução de aproximadamente 4.800 crianças na lista de espera entre 2009, 2010 e 2011 números que voltaram a se ampliar nos anos seguintes. Em 2014, a SME encerrou o ano com 10.881 crianças à espera de terem seu direito garantido.

⁶⁴ A SME não disponibilizou dados de demanda do ano de 2007.

1.6. Considerações sobre as receitas e os gastos educacionais em Campinas no período investigado (2007 a 2014).

Os dados financeiros apresentados neste item oferecem uma análise geral das receitas arrecadadas e dos gastos realizados em educação no município de Campinas no período de 2007 a 2014. A composição das receitas se baseou nas planilhas disponibilizadas pelo Departamento Financeiro da Secretaria Municipal de Educação e os gastos, nas *Execuções Orçamentárias* cedidas pela Secretaria Municipal de Finanças.

O primeiro documento trazia o valor acumulado das receitas de impostos próprios, transferências da União e do Estado, recursos recebidos do Fundeb e repasses oriundos dos Convênios com os Governos Federal e Estadual, bem como do Salário Educação, por ano de referência. O segundo, organizado por Função, Subfunção, Classificação da Despesa segundo sua natureza⁶⁵, Fonte de Recurso e descrição da Fonte, discriminava as fases das despesas – empenho, liquidação e pagamento⁶⁶ para toda série histórica.

Para composição dos gastos utilizaram-se os valores pagos, os quais foram indexados para o mês de junho de 2015, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)⁶⁷, disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁶⁵ De acordo com o Anexo 4 da Lei 4.320 de 17 de março de 1964 (alterada pelas Portarias nº 325 de 27 de agosto de 2001 e 519 de 27 de novembro de 2001), a estrutura da natureza da despesa, corresponde a: Categoria Econômica (X.); Natureza de Despesa (X.); Modalidade de Aplicação(XX.) e Elemento de Despesa (XX.) (BRASIL, 2001, p.139).

⁶⁶ As despesas públicas passam por três fases: empenho, liquidação e pagamento. “O empenho é feito depois do encerramento de uma licitação, e em favor de um determinado fornecedor. É a garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços de que o bem adquirido ou serviço contratado será pago.” (WAGNER, 2001, p 56); Na liquidação confere-se se o bem adquirido ou o serviço prestado está em conformidade com o que fora contratado, mediante a apresentação formal de documentos comprobatórios como notas fiscais e faturas, em sendo assim, as despesas são lançadas no sistema de contas das prefeituras e o compromisso com o fornecedor é considerado ‘liquidado’. As despesas liquidadas constituem um compromisso financeiro certo, definitivo, para o órgão público não podendo ser canceladas; Para efetuar o pagamento, última fase da despesa, as prefeituras dependem do fluxo de caixa, ou seja, do saldo financeiro disponível, o que significa que, nem sempre uma despesa considerada liquidada, será paga imediatamente ou no vencimento previsto (WAGNER, 2001; DOMICIANO, 2009).

⁶⁷ Entende-se que o INPC apresenta melhor perfil para indexação dos valores, uma vez que representa o custo de vida da população com rendimento de 1 a 5 salários mínimos, incluindo em sua cesta os gastos com educação (IBGE, 2014) - <http://www.portalbrasil.net/inpc.htm> - Acesso em: 06/10/2014.

1.6.1. Perfil e análise das receitas arrecadadas em Campinas (2007-2014).

Tabela 9 – Receitas de impostos próprios – Campinas (2007-2014)

Impostos Próprios	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU	374.358.255,14	1	378.300.776,62	7	403.530.700,20	-2	393.683.230,91	3
Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	109.983.229,89	16	127.427.741,87	4	122.548.330,63	2	126.154.816,30	15
Imposto sobre transferência Inter-Vivos – ITBI	55.470.928,30	13	62.710.697,47	-14	53.625.768,83	30	69.794.852,08	25
Imposto s/ Serviço de qualquer Natureza – ISS	436.589.429,11	12	491.225.544,51	2	503.593.289,67	12	567.604.624,28	9
Multas e Juros Mora (Impostos)	57.712.130,85	-44	32.069.780,00	25	40.137.336,03		39.986.972,64	101
Receita da Dívida Ativa (Impostos)	153.789.543,95	-44	86.037.220,87	-47	45.716.399,54	40	64.043.951,65	67
Total	1.187.901.517,23	-	1.177.771.761,33	-2	1.159.151.824,90	9	1.262.268.447,85	13

Impostos Próprios	2011	%	2012	%	2013	%	2014
Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU	405.380.594,68	5	424.888.839,41	2	435.031.138,33	3	447.922.950,74
Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	144.846.993,60	-1	143.211.292,06	19	170.216.357,63	1	174.306.883,66
Imposto sobre transferência Inter-Vivos – ITBI	86.891.369,00	6	92.229.615,97	10	101.912.926,23	12	114.621.739,61
Imposto s/ Serviço de qualquer Natureza – ISS	617.200.072,21	5	647.895.466,95	17	759.967.083,76	-2	742.302.849,88
Multas e Juros Mora (Impostos)	80.586.877,03	-41	47.176.354,54		47.245.955,03	76	83.121.463,57
Receita da Dívida Ativa (Impostos)	106.499.182,55	-33	70.938.240,47	6	75.179.459,21	54	115.399.870,44
Total	1.426.339.809,40	1	1.441.405.089,07	10	1.589.472.920,19	6	1.677.675.757,89

Fonte: CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação – Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007 a 2014).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

O total das receitas de impostos próprios do município de Campinas elevou-se 41,23% na série histórica analisada. O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) teve acréscimo da ordem de 19,65% e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) de 58,49%. A arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis – Inter Vivos (ITBI) subiu 79,34% e do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), 160,02%.

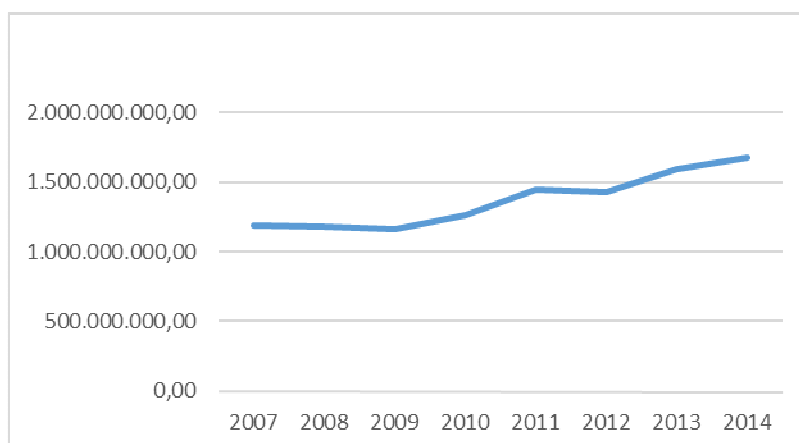
Conforme disposto pela LDB 9.394/96 (Art. 68, inciso II), à receita de impostos e às provenientes de transferências do Estado e da União acrescentam-se a de multas e juros de mora e da dívida ativa de impostos. Em Campinas, o valor das multas cresceu 44,03% e o da receita da dívida ativa 24,97% no intervalo analisado.

De modo geral, verifica-se que o percentual de ampliação das receitas se concentrou no ITBI (79,34%) e nas multas e juros de mora dos impostos (160,02%). No primeiro caso, o governo municipal alterou a alíquota do imposto de 1,5% para 2% por meio da Lei Complementar nº 43 de 12 de dezembro de 2013. Já no que concerne às multas e juros de mora podem se relacionar ao pagamento dos tributos em atrasos pelos

contribuintes e o aumento do percentual de juros sobre os impostos por parte da administração pública.

Há que se considerar que a ampliação dos recursos arrecadados significa volume maior de dinheiro a ser investido em educação. O cruzamento dos dados referentes as receitas e os gastos em educação, analisados mais à frente, permitirão averiguar tal observação. O Gráfico 1, permite visualizar melhor a tendência da evolução das receitas.

Gráfico 1 – Evolução das receitas arrecadadas em Campinas (2007-2014)



Fonte: CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação – Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007 a 2014).**

Para composição do valor mínimo a ser aplicado em educação, incorporam-se às receitas próprias dos municípios, as transferências provenientes do Estado e da União que tenham como origem os impostos⁶⁸. Em Campinas, o Art. 232, da sua LOM fixou o mínimo de 25% para gastar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em consonância com os Arts. 70 e 71 da LDB 9.394/96. A Tabela 10, a seguir mostra a capacidade orçamentária de Campinas.

⁶⁸ Conforme previsto pela LDB 9.394/96 (Art. 68, inciso II).

Tabela 10 – Resumo das receitas próprias e de transferências – Campinas (2007-2014)

Receitas que compõem MDE	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Impostos Próprios	1.187.901.517,23	-0,86	1.177.771.761,33	-1,58	1.159.151.824,90	3,27	1.261.268.447,85	14,29
Transfs. da União	55.674.166,43	15,50	64.302.006,18	-8,04	59.135.277,61	1,07	59.763.828,20	16,14
Transfs. do Estado	879.273.481,87	13,98	1.002.172.992,67	0,66	1.008.713.024,93	6,54	1.074.670.681,17	2,66
TOTAL	2.122.852.165,54	5,72	2.244.246.760,18	-0,77	2.227.000.127,44	7,58	2.395.702.957,22	9,12

Receitas que compõem MDE	2011	%	2012	%	2013	%	2014
Impostos Próprios	1.441.405.089,07	-1,05	1.426.339.809,40	11,44	1.589.472.920,19	5,55	1.677.675.757,89
Transfs. da União	69.405.518,22	-6,24	65.078.687,47	3,82	67.562.302,95	-6,94	62.874.118,30
Transfs. do Estado	1.103.224.368,09	2,34	1.129.019.145,17	7,72	1.216.081.447,70	-4,20	1.165.012.005,30
TOTAL	2.614.034.975,38	0,25	2.620.437.642,04	9,65	2.873.116.670,84	1,13	2.905.561.881,49

Fonte: CAMPINAS.Secretaria Municipal de Educação – Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007 a 2014).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

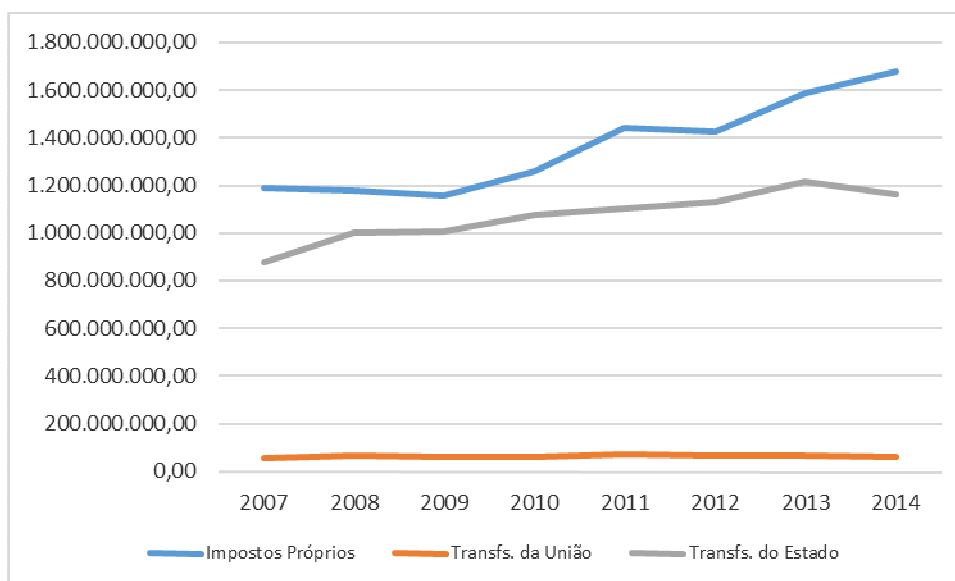
Tabela 11 – Percentual de receitas próprias e de transferências em relação ao total das receitas municipais – Campinas (2007-2014).

Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas próprias %	55,96	52,48	52,05	52,65	55,14	54,43	55,32	57,74
Transferências %	44,04	47,52	47,95	47,35	44,86	45,57	44,68	42,26

Fonte: A autora com base na Planilha de Receitas e Transferências Governamentais (2007-2014) de Campinas.

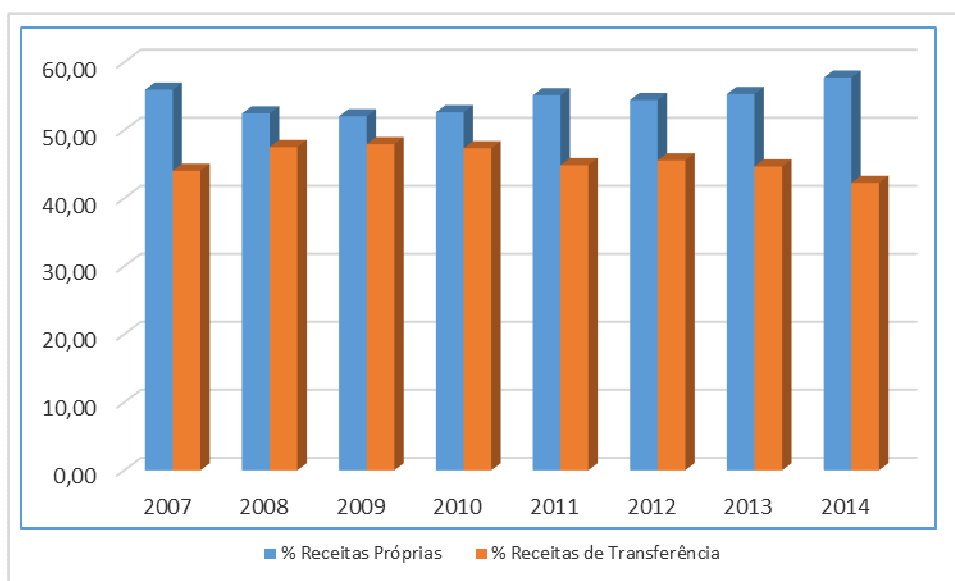
O resumo das receitas próprias e de transferências constitucionais indica que a arrecadação do município supera às transferências do Estado e da União, condição que destoa da maioria dos municípios brasileiros, os quais, conforme Romualdo Portela de Oliveira (2007), não chegam arrecadar 10% de sua receita total com impostos próprios.

As transferências da União oscilaram entre R\$ 55 e R\$ 69 milhões na série histórica, já as do Estado se ampliaram 38,31% até 2013, decresceu 3,38% em 2014. Somando os recursos provenientes dos três entes federados, Campinas teve incremento de 36,87% para investir em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Tal movimento encontra-se representado graficamente a seguir (Gráficos 2 e 3).

Gráfico 2 – Evolução das Receitas Próprias e de Transferências Constitucionais (2007-2014)

Fonte: CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação – Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007 a 2014).**

O Gráfico 2 evidencia maior participação do município nas receitas arrecadadas, seguida pelo Estado e União. É nitidamente perceptível o decréscimo dos repasses efetuados pelo estado e a ampliação da arrecadação de Campinas. O gráfico registra também, a oscilação dos repasses da União ao longo do período.

Gráfico 3 - Proporção das Receitas Próprias em relação às de Transferências Constitucionais

Fonte: A autora com base na Planilha de Receitas e Transferências Governamentais (2007-2014) de Campinas

Na Tabela 12 a seguir, indica-se o total de recursos potenciais para investimento em educação. Com base no texto constitucional e na LDB, entende-se recursos potenciais como o valor correspondente a 25% das receitas próprias e de transferências para fins de vinculação constitucional. Dito de outro modo, significa responder à pergunta: Quanto Campinas efetivamente teria para gastar em MDE, considerando o montante arrecadado?

Tabela 12 – Recursos potenciais a serem investidos em Educação oriundos das receitas de impostos e transferências constitucionais – Campinas (2007-2014)

Série Histórica	Total Impostos Próprios e Transferências	Receita a ser aplicada em MDE (25%)
2007	2.122.852.165,54	530.713.041,39
2008	2.244.246.760,18	561.061.690,05
2009	2.227.000.127,44	556.750.031,86
2010	2.395.702.957,22	598.925.739,31
2011	2.614.034.975,38	653.508.743,85
2012	2.620.437.642,04	655.109.410,51
2013	2.873.116.670,84	718.279.167,71
2014	2.905.561.881,49	726.390.470,38

Fonte: CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação – Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007 a 2014)**.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Os montantes da Tabela só comprovam a amplitude da arrecadação de Campinas e o consequente “poder” de investimento do município em educação, cujo aumento perfez 36,87% na série histórica. Tal constatação só tem sentido se comparado ao gasto efetivado pelo poder público em educação, dado que segue mais à frente.

Tabela 13 – Recebimento e contribuição dos recursos do Fundeb – Campinas (2007-2014).

RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
RECEBIMENTO DO FUNDEB	110.863.947,10	41	156.203.053,26	18	184.533.693,98	13	208.261.588,92	7
CONTRIBUIÇÃO. AO FUNDEF/FUNDEB	134.915.133,50	36	183.548.670,19	16	213.128.648,07	7	227.534.448,10	3
DIFERENÇA ENTRE O RECEBIDO E O ENVIADO	-24.051.186,40	14	-27.345.616,93	5	-28.594.954,09	-33	-19.272.859,18	-46

RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB	2011	%	2012	%	2013	%	2014
RECEBIMENTO FUNDEB	223.779.742,21	6	237.945.385,85	4	246.356.539,97	-4	236.314.139,84
CONTRIBUIÇÃO. AO FUNDEB	234.004.028,08	2	238.325.266,21	7	256.049.313,42	4	245.055.063,93
DIFERENÇA ENTRE O RECEBIDO E O ENVIADO	-10.224.295,86	-96	-379.880,36		-9.692.774,45	-10	-8.740.924,09

Fonte: CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação – Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007 a 2014).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Os dados da Tabela 13 indicam que no formato de financiamento do Fundeb, Campinas mais contribuiu do que recebeu recursos do fundo. Observa-se que até 2009 as “perdas” se ampliaram 18,90%, depois decaíram 69,44%. Constata-se que a partir de 2007, quando o fundo passou cobrir gradativamente⁶⁹ o cômputo das matrículas da educação básica, até o ano de 2010, em que se consolidou efetivamente, o volume de recurso retido aumentou respectivamente 36%, 16% e 7%. A intersecção das matrículas e dos recursos do fundo permitem uma análise mais detalhada acerca desse movimento do Fundeb.

⁶⁹ No ano de 2007 o fundo cobria 1/3 das matrículas da educação básica, incluindo suas etapas e modalidades, em 2008 2/3 e em 2009 3/3.

Tabela 14 – Movimento dos recursos do Fundeb em relação às matrículas na educação básica de Campinas (2007-2014).

Série Histórica	Total matrícula municipal EI	Total matrícula municipal EF	EI+EF	Diferença entre recursos enviados e recebidos do Fundeb
2007	25.778	24.969	50.747	-24.051.186,40
2008	26.844	24.127	50.971	-27.345.616,93
2009	25.920	24.292	50.512	-28.594.954,09
2010	29.751	23.356	53.107	-19.272.859,18
2011	30.644	21.925	52.569	-10.224.295,86
2012	30.488	20.192	52.680	-379.880,36
2013	30.481	18.773	49.254	-9.692.774,45
2014	30.369	18.318	48.987	-8.740.924,09

Fonte: Matrículas – Inep; Diferença Fundeb: CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação – Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007 a 2014).**

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Observa-se que ao longo da série histórica a retenção de recursos do Fundeb decaiu na medida em que a soma das matrículas do ensino fundamental e da Educação Infantil, decresceram, influenciadas pela queda no número de alunos no Ensino Fundamental. Se a relação é inversamente proporcional, ou seja, quanto menor a matrícula, maior a retenção do fundo, como foi possível reverter parcialmente as “perdas”? Isso se explica, em parte, pelo acréscimo de matrículas na Educação Infantil, o qual, coincide com a operacionalização do Programa ‘Nave-mãe’ em 2008. Dado que o fator de ponderação para captação de recursos, é “maior” para creche e pré-escola do que para o Ensino Fundamental, o crescimento das matrículas na EI, principalmente as de creche de turno integral, influenciou a diminuição da retenção de recursos. É importante lembrar que a prefeitura também recebe recursos do fundo, pelas creches conveniadas.

1.6.2. Análise dos Gastos com Educação no município de Campinas

Para composição dos montantes relacionados na Tabela 15 consideraram-se todas as despesas com EDUCAÇÃO declaradas pelo município nas *Execuções Orçamentárias* do período de 2007 a 2014, às referentes aos gastos em MDE, em conformidade com o artigo 70 da LDB 9.394/96, foram alocadas na Tabela 16.

Tabela 15 – Gastos Totais na Função Educação e na Subfunção Educação Infantil – Campinas (2007-2014)

Subfunções	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Educação Infantil	243.762.026,78	11	270.810.984,59	6	287.702.715,07	10	316.387.279,45	10
Demais Subfunções	215.583.065,33	33	285.689.856,16	-12	251.451.525,60	5	263.085.840,48	18
Gasto Total	459.345.092,11	21	556.500.840,75	-3	539.154.240,67	8	579.473.119,93	13
Proporção dos gastos com EI em relação ao total geral	53,07%	-4	48,67%	4	53,37%	1	54,60%	-2

Subfunções	2011	%	2012	%	2013	%	2014
Educação Infantil	345.557.733,61	14	392.398.614,97	9	428.202.762,36	8	461.742.575,63
Demais Subfunções	311.484.100,37	-3	302.688.415,35	1	306.548.612,52	5	350.750.809,27
Gasto Total	657.041.833,98	6	695.087.030,32	6	734.751.374,88	7	782.650.533,99
Proporção dos gastos com EI em relação ao total geral	52,60%	4	56,46%	2	58,28%	-3	55,19%

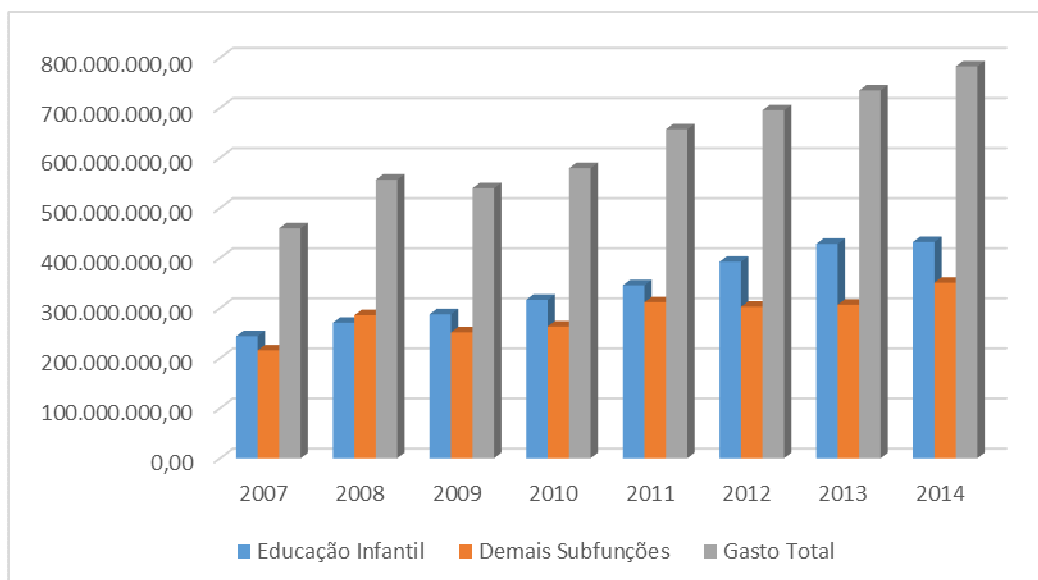
Fonte: A Autora com base em: CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2007-2014)**.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Os gastos totais com Educação e, especificamente, com Educação Infantil, alocados na Tabela 15, ampliaram-se para todos os anos da série histórica da pesquisa. Na função Educação, o percentual de aumento entre 2007 e 2014 correspondeu a 62,70%, na Subfunção Educação Infantil, 77,18%. O Gráfico 4 auxilia essa visualização.

Nota-se que o incremento dos gastos com EI superou o investido nas demais subfunções, primeiro por ser esta etapa de atendimento prioritário do município juntamente com o Ensino Fundamental, conforme preconizado pela CF/88, em segundo lugar, em virtude da implantação do Programa ‘Nave-mãe’. O ano de 2007, coincide com a pré-implantação do Programa ‘Nave-mãe’, cujos montantes com obras, instalação e aparelhamento dos equipamentos se iniciaram. No período seguinte, nota-se que o gasto subiu em média 10% ao ano, com destaque para 2011 que cresceu 14%, justamente quando 16 ‘Naves-mães’ estavam em funcionamento no município.

Gráfico 4 – Comparação dos gastos com Educação no município de Campinas nas subfunções (2007-2014)



Fonte: A Autora com base em: CAMPINAS. Secretaria de Finanças. Execuções Orçamentárias (2007-2014).

1.6.2. – Apuração do gasto em MDE no município de Campinas (2007-2014)

Na sequência, encontram-se os gastos totais em MDE compostos a partir dos montantes declarados nas *Execuções Orçamentárias* do município. Para efeito de cálculo, consideramos o previsto no art. 70 e excluímos o que determina o art. 71 da LDB 9.394/96. A maior dificuldade na composição destes gastos residiu na identificação das despesas previstas e não previstas pela LDB, dada as descrições genéricas ou a ausência delas. Em Campinas, identificaram-se e excluíram-se despesas com merenda, repasses relacionados aos convênios com FNDE e as cotas do Salário Educação.

Quadro 8 – Despesas permitidas e não permitidas com recursos do Fundeb.

Despesas PERMITIDAS em MDE	Despesas NÃO permitidas em MDE
Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao	Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para

funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar	beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino
---	---

Fonte: LDB 9.394/1996

Tabela 16 – Gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Campinas (2005-2014)

MDE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Educação Infantil	197.352.416,75	179.301.525,85	168.480.820,77	183.251.784,50	204.877.033,40	242.160.364,47	250.036.648,16	257.517.507,95
Gastos com Fundeb (EI)	28.486.072,71	70.964.789,16	102.498.666,81	106.412.037,31	113.150.213,13	110.298.967,78	141.064.515,23	124.804.262,20
TOTAL MDE EI	225.838.489,45	250.266.315,01	270.979.487,57	289.663.821,81	318.027.246,53	352.459.332,25	391.101.163,40	382.321.770,15
MDE – Demais Subfunções	168.207.427,29	219.594.432,34	197.434.027,46	198.459.904,77	235.836.519,08	231.442.933,10	215.838.198,75	223.907.136,33
“Perda” com Fundeb	24.051.186,40	27.345.616,93	28.594.953,95	19.272.859,18	10.224.285,86	379.880,36	9.692.773,45	8.740.924,09
TOTAL GASTO MDE	418.097.103,15	497.206.364,28	497.008.468,98	507.396.585,76	564.088.051,48	584.282.145,71	616.632.135,59	614.969.830,57
TOTAL REC. + TRANSF.	2.122.852.165,54	2.244.246.760,18	2.227.000.127,44	2.395.702.957,22	2.614.034.975,38	2.620.437.642,04	2.873.116.670,84	2.905.561.881,49
%	19,70	22,15	22,32	21,18	21,58	22,30	21,46	21,17

Fonte: A autora com base em: CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2005-2014)**.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Tabela 17 – Recursos potenciais a serem investidos em Educação em comparação ao gasto total em MDE – Campinas (2007-2014)

Série Histórica	Receita a ser aplicada em MDE (25%)	Gasto Total em MDE
2007	530.713.041,39	418.097.103,15
2008	561.061.690,05	497.206.364,28
2009	556.750.031,86	497.008.468,98
2010	598.925.739,31	507.396.585,76
2011	653.508.743,85	564.088.051,48
2012	655.109.410,51	584.282.145,71
2013	718.279.167,71	616.632.135,59
2014	726.390.470,38	614.969.830,57

Fonte: CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação – Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007 a 2014)**.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Especificamente em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o poder público ampliou o gasto em 47,09% no período entre 2007 a 2014. Com Educação Infantil o percentual cresceu 69,29%. Destaca-se no montante de gasto com EI, os empreendidos com recursos do Fundeb após a vigência do Programa ‘Nave-mãe’, o qual subiu 149,12% entre 2007 e 2008, mantendo o crescimento em todo período de análise, exceto em 2014 quando decaiu 2,50%.

Referente ao cumprimento legal em MDE, verificou-se que o executivo municipal não aplicou, em nossas contas, o mínimo de 25% conforme Art. 212 da CF-88. Dado confirmado para os anos de 2007, 2011 e 2013 pelos pareceres desfavoráveis à aplicação no ensino emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE) que ficaram respectivamente em 24,75%, 24,88% e 24,45%.

As contas do município também tiveram pareceres desfavoráveis do TCE em todo período analisado motivados tanto pela insuficiente aplicação dos recursos na educação, quanto do Fundeb em 2008 (98,67%) e 2011 (95,77%). Para os anos seguintes, a recusa ligava-se ao crescente déficit municipal⁷⁰.

Além desses motivos, chamou atenção, em diferentes decisões emitidas pelo TCE, o seguinte alerta: “A LDO não prescreve critérios para concessão de auxílios, subvenções, contribuições e outros repasses a entidades do terceiro setor, inexistindo também os Anexos de Metas Fiscais.” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 1) levando o TCE a recomendar que o poder público aperfeiçoasse seus planos orçamentários⁷¹.

A respeito da divergência relacionada ao percentual de aplicação no ensino, informa-se que os valores declarados pelo executivo de Campinas ao TCE, podem não ter correspondido aos pagos, opção adotada para a análise financeira deste trabalho, uma vez que segundo Carmem Lucia Furrer A. Wagner (2001, p.57)

A princípio, as despesas realmente pagas ou pelo menos as liquidadas, é que deveriam constituir, ou melhor, servir de base para o cálculo dos 25%. O gasto em MDE deve ser apurado pelo *regime de caixa* e não pelo *regime de competência*, ou seja, ao que foi efetivamente desembolsado e não ao que foi contratado no ato do empenho das dotações.

De acordo com a autora, os valores empenhados e não pagos até 31 de dezembro são inscritos em restos a pagar, os restos a pagar não processados até o primeiro trimestre

⁷⁰ Os gastos do município superaram a arrecadação de impostos.

⁷¹ A Lei Orçamentária nº 14.846 de 03 de julho de 2014, a qual dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2015, adequou-se às recomendações do TCE.

do ano seguinte e, portanto, não pagos, podem novamente ser empenhados no ano em vigor, o que significa que um mesmo bem ou serviço pode ser duplamente contabilizado nas despesas com ensino (WAGNER, 2001).

Quando se compara os recursos potenciais a serem investidos em educação, com os efetivamente gastos em MDE (Tabela 18), constata-se que em toda série histórica tais despesas estiveram abaixo dos montantes arrecadados pelo poder público sugerindo que a diferença entre um valor e outro, pode estar direcionado às despesas não condizentes com o artigo 70 da LDB como alimentação e transporte.

1.7. Lei de Responsabilidade Fiscal: verificando as justificativas do poder público para implantação do Programa ‘Nave-mãe’ – Campinas (2007 a 2014).

Uma das principais justificativas dos entes federados, incluindo Campinas, para transferir os serviços sociais para o setor privado, é o limite de gasto com pessoal imposto pela Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual, é fixado em 54% para o executivo e 6% para o legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver (BRASIL, 2000).

Tendo como objetivo verificar se havia relação entre a limitação imposta pela LRF e a adoção do modelo de gestão privada introduzido pelo Programa ‘Nave-mãe’, conforme anunciado pelo poder público, compôs-se os montantes de gastos com pessoal do poder Executivo no período de 2007 a 2014, com vistas a verificar o cumprimento do limite legal.

Tabela 18 – Gastos totais com pagamento de pessoal do Executivo de Campinas (2007-2014).

Apuração do cumprimento do limite legal (54%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Corrente Líquida (RCL)	2.780.928.003,57	2.860.122.298,85	2.807.639.619,49	3.048.948.359,11	3.296.298.032,72	3.398.116.726,85	3.596.127.080,85	3.734.129.983,56
Despesa total com Pessoal	1.261.493.168,03	1.411.574.993,14	1.400.842.155,68	1.324.681.847,04	1.530.494.947,85	1.449.981.312,54	1.677.412.930,65	1.698.864.363,39
% da Despesa Total sobre a RCL	45,36%	49,35%	49,89%	43,45%	46,43%	42,67%	46,64%	45,50%
Limite Máximo (54%)	1.501.701.121,93	1.544.466.041,38	1.516.125.394,53	1.646.432.113,92	1.780.000.937,67	1.834.983.032,50	1.941.908.623,66	2.016.430.191,12
Limite Prudencial (51,30%)=95% dos 54%	1.426.616.065,83	1.467.242.739,31	1.440.319.124,80	1.564.110.508,22	1.691.000.890,79	1.743.233.880,88	1.844.813.192,47	1.915.608.681,57
Limite de Alerta (48,60%)=90% dos 54%	1.351.531.009,73	1.390.019.437,24	1.364.512.855,07	1.481.788.902,53	1.602.000.843,90	1.651.484.729,25	1.747.717.761,29	1.814.787.172,01

Fonte: A autora com base em: Relatórios de Gestão Fiscal – RGF (3º Quadrimestre) do Sistema de Coleta de dados Contábeis da Caixa Econômica Federal (2005-2014) – Disponível em:

https://www.contaspúblicas.caixa.gov.br/sistcncon_internet/index.jsp

OBS: 1) Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE –

2) Despesa total com pessoal, inclui gasto com inativos e pensionistas.

Os valores expostos na Tabela 19 mostram variações entre as despesas totais com pessoal. Visualiza-se aumento de gasto entre 2007 e 2008 (11,90); 2010 e 2011 (15,54%); 2012 e 2013 (15,69) e 2013 e 2014 (1,28) e redução no período de 2008 para 2009 (-0,76); 2009 para 2010 (-5,44) e 2011 para 2012 (-5,26).

A maioria dos decréscimos se concentrou nos anos em que os governantes municipais tomaram posse, muito provavelmente, pela imposição legal expressa no parágrafo único, Art. nº 21, da Lei 101/00 que impede “o aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20” (BRASIL, 2000, p. 8), que no caso do município compreende a Câmara dos Vereadores e o Tribunal de Contas, quando houver. Nos dados referentes à Campinas, encontrou-se contradição à disposição legal, no ano de 2012 – ano eleitoral – no qual visualizou-se 15,69% de aumento com a folha de pagamento. Estava à frente do executivo, Pedro Serafim, presidente da câmara em Campinas, que assumira a prefeitura após cassação do ex-prefeito, Hélio Santos e de seu vice, Demétrio Vilagra.

Na apuração do cumprimento do limite legal (54%) do executivo de Campinas, observou-se que o poder público não só cumpriu a exigência legal, como diminuiu os percentuais de gasto, operando abaixo do limite considerado prudencial⁷² (51,30%) nos anos de 2008 (49,35%) e 2009 (49,89%) e abaixo ainda do limite de alerta (48,60%) nos anos de 2007 (45,36%), 2010 (43,45%), 2011 (46,43%), 2012 (42,67%), 2013 (46,64%) e 2014 (45,50%).

Quando o município atinge o limite de alerta cabe ao Tribunal de Contas advertir o ente federado (BRASIL, 2000) apenas para que observe os referidos valores para os quadrimestres posteriores tendo em vista a Receita Corrente Líquida. Se a despesa total com pessoal exceder o limite prudencial a lei veda ao Poder ou órgão que incorreu em excesso:

- I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II – criação de cargo, emprego ou função;
- III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

⁷² Conforme art. 22, parágrafo único, limite prudencial se refere a 95% do limite total de gasto (54%) que representa 51,30%. Já o limite de alerta corresponde a 90% do total estabelecido em lei, ou seja, 90% dos 54% que corresponde a 48,60% (art. 59, inciso II). (BRASIL, 2000)

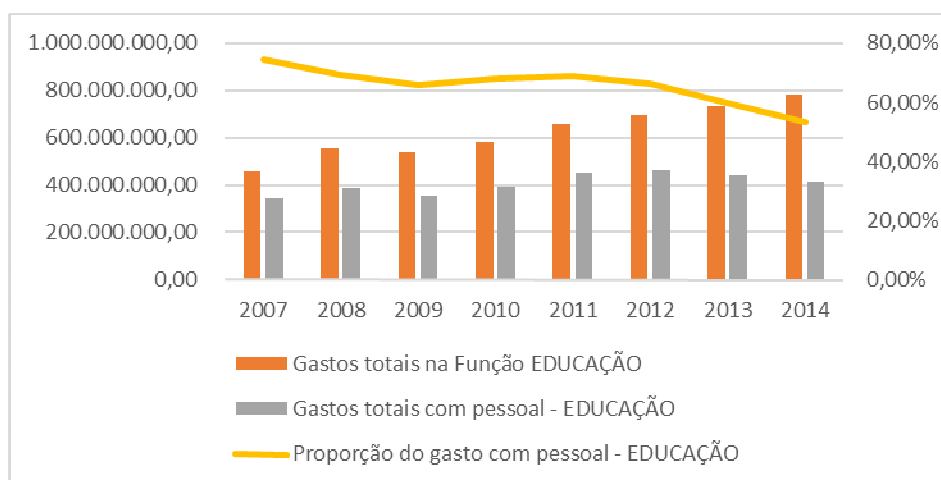
V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000, p. 9).

O texto do § 3º, Art. 169 da Constituição Federal, prevê a suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos entes federados que não cumprirem o limite imposto pela lei complementar que disciplina os gastos públicos (BRASIL, 1988).

No caso de Campinas, constatou-se que o executivo não se encontra com a “corda no pescoço” no que se refere ao gasto com pessoal. Se considerar a hipótese de trabalhar no limite prudencial, teria ainda margem considerável de recursos para operar. A esse respeito, evidencia-se que a transferência da gestão de unidades públicas ao setor privado, trata-se mais de uma estratégia adotada por opção política, do que da imposição da LRF.

O Gráfico a seguir, ilustra o gasto total com pagamento de pessoal alocados à Educação.

Gráfico 5 – Gastos totais com pagamento de pessoal na Educação em Campinas em relação aos gastos totais na Função Educação (2007-2014)



Fonte: A autora com base em CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2007-2014)**

Quando se analisa o gasto específico com pessoal na Educação comparando-o aos montantes totais investidos nesta função tiram-se duas conclusões. A primeira, como é sabido, que o volume das remunerações consome boa parte do orçamento da pasta, em Campinas a média ficou em 67,69% na série histórica analisada.

A segunda constatação relaciona-se à diminuição do “peso” dos vencimentos no total dos gastos com Educação a partir de 2008. Se em 2007 os gastos com pessoal representavam 75% do orçamento, em 2014 esse percentual ficou em 46%. Se a intenção do poder público ao implementar o Programa ‘Nave-mãe’ era, também, economizar com

gasto de pessoal efetivo, parece ter atingido seu objetivo, entretanto, tal fato evidencia que os recursos desta pasta têm se deslocado para outras rubricas que não o pagamento de pessoal da rede municipal.

2. O PROGRAMA ‘NAVE-MÃE’ NO MUNICÍPIO PAULISTA DE CAMPINAS.

Apresentam-se neste capítulo as diretrizes do Programa ‘Nave-mãe’ publicadas pelo poder público local e as ações governamentais para colocá-lo em prática. Os aspectos financeiros também foram contemplados dos quais destacam-se os valores empreendidos com o Programa ‘Nave-mãe’ desde as construções dos equipamentos de Educação Infantil, até os repasses realizados pela SME, identificando a fonte de recursos para ambos os gastos. A partir dos montantes repassados às entidades privadas, compôs-se o *gasto-aluno* ano do Programa comparando-o ao da rede pública e ao *per capita* do Fundeb. Encerra-se o capítulo apresentando o prêmio relacionado aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) Brasil, que o poder público municipal de Campinas recebeu do Governo Federal em 2010 pela implementação do Programa ‘Nave-mãe’.

O PAEEI, mais conhecido como Programa ‘Nave-mãe’, foi sancionado pelo ex-prefeito de Campinas Hélio de Oliveira Santos, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no ano de 2007 e as primeiras ‘Naves-mães’ entram em funcionamento em 2008. Assim, o período analisado correspondeu aos anos 2007 a 2014.

2.1. A Implementação do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) – ‘Nave-mãe’: motivações declaradas pelo poder público local.

O Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI), mais conhecido como Programa ‘Nave-mãe’, foi instituído no município paulista de Campinas, em 4 de abril de 2007, por meio da Lei Municipal nº 12.884 e regulamentado pelo Decreto nº 15.947⁷³, em 17 de agosto do mesmo ano. Esta lei permitiu “a criação de Centros de Educação Infantil (CEI), unidades de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação (SME) [...]” (CAMPINAS, 2007), cuja gestão se realiza com instituições de direito privado sem fins lucrativos. Os CEI que integram o PAEEI, ficaram popularmente conhecidos como ‘Naves-mães’⁷⁴.

⁷³ Alterado pelo Decreto nº 17.523 de 27 de fevereiro de 2012. (Alteração: incisos: I, II, III, VI, XI e XIII do Art. 11; inciso III e acréscimo do parágrafo único ao Art. 12; inciso IV do Art. 13, caput e parágrafo único do Art. 16; caput e os §§ 1º e 2º do Art. 17; parágrafo único do Art. 18; caput do Art. 19; revogação do inciso VI do Art. 7º, a alínea “a” do inciso II do Art. 12 e o parágrafo único do Art. 19). O texto deste trabalho já se encontra atualizado por este decreto.

⁷⁴ O levantamento documental não permitiu identificar a origem do nome ‘Nave-mãe’.

Conforme o histórico de tramitação do Projeto de Lei (PL) do PAEEI⁷⁵, disposto na página oficial da Câmara Municipal de Campinas, o Programa não passou por audiência pública, seguindo direto para discussão e aprovação dos vereadores. A proposição e autoria do PL⁷⁶ está registrada no nome do prefeito de Campinas em exercício na época, Hélio de Oliveira Santos.

Dois anos antes de virar lei, o governo municipal apresentou o projeto de edificação dos CEI ‘Naves-mães’ previstos no PAEEI, ao juiz da Vara da Infância e da Juventude do município, Richard Pae Kim, como uma forma “inovadora” e “eficaz” para zerar o histórico déficit de vagas na educação infantil até o ano de 2010. O Programa fazia parte de um *plano de resposta* ao Ministério Público por ação movida contra prefeitura que datava desde 1997 (PITA, 2005).

Sobre o projeto de atendimento das ‘Naves’ o prefeito declarou:

O projeto é uma outra forma de encarar a educação infantil em relação à criança. A proposta é que a mãe seja incluída na programação da creche e receba atendimento médico e odontológico e cursos de reciclagem e capacitação profissional. A maioria das mães que têm filhos em creche é pobre e, muitas vezes, chefe de família. (PITA, 2005).

O excerto expressa a visão do ex-prefeito quanto ao atendimento aos pequenos, evidenciando uma preocupação mais ligada ao adulto do que ao direito da criança. Além disso, prevalece a ideia de que a busca pelo atendimento em creches se condiciona a situação socioeconômica das famílias.

Conforme matéria publicada por Regina Pita (2005), o governo municipal se comprometeu a manter a construção das creches diretas, chamada por ele de “creches convencionais”. A proposta do então prefeito, era que a cada quatro “creches convencionais” construídas, erguesse-se uma ‘Nave-mãe’ com recursos provenientes de “parcerias” firmadas com a iniciativa privada, sugeria ainda, que as empresas adotassem o Programa incluindo-o em suas ações de *Responsabilidade Social*.

O primeiro CEI ‘Nave-mãe’, “Professor Anísio Teixeira”, foi inaugurado no mês de março de 2008 no bairro Jardim Fernanda II, seguido de outras três unidades. Os equipamentos construídos têm aproximadamente 1.800 metros quadrados de área coberta e seguem o mesmo padrão arquitetônico que resultaram do projeto elaborado por João

⁷⁵ Projeto de lei nº 133/2007.

⁷⁶ O PL fora apresentado ao plenário da Câmara em 12 de março de 2007 e aprovado depois de duas sessões de discussão e votação, em 28 de março de 2007.

Filgueiras Lima⁷⁷ (SANTOS, 2010). Por apresentarem um “desenho” diferenciado das demais unidades da rede municipal, as ‘Naves-mães’ são facilmente identificadas pelo seu “perfil arquitetônico” constituindo-se a “marca” do Programa implementado.

A construção desses equipamentos se concentrou nas regiões Sudoeste e Noroeste⁷⁸ onde muitos bairros se formaram por ocupações, regularizados há pouco tempo ou que ainda passam por processo regularização, localidades apontadas no mapeamento de vulnerabilidade social realizado em 2004 em Campinas, como vulneráveis (SANTOS, 2010).

Os lugares vulneráveis são aqueles nos quais os indivíduos ou grupos sociais enfrentam riscos e a impossibilidade de acesso a serviços e direitos básicos de cidadania como condições habitacionais, sanitárias, educacionais, de trabalho de participação e acesso diferencial a informação e às oportunidades oferecidas de forma mais ampla àqueles que possuem estas condições (STOCO, 2014, p. 185-186)

Conforme o proponente do Programa ‘Nave-mãe’, nestas regiões, a demanda por vagas na Educação Infantil é crescente e a construção de equipamentos do porte das ‘Naves’ contribuiriam para a redução do déficit educacional (SANTOS, 2010). Ainda que se concorde com tal colocação, na medida em que as construções viabilizam o direito da criança frequentar à Educação Infantil, não se justifica que para isso tenha que transferir à gestão a entidades privadas.

A esse respeito, a motivação do governo municipal pela busca de “parceiros” privados, fosse para construção ou para gestão das ‘Naves-mães’, se assentou nas diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷⁹, cujo limite de 54% para o gasto com pessoal “impediriam a contratação em condições apropriadas dos professores e demais componentes da equipe das Naves-mãe [sic] pelo município.” (SANTOS, 2010, p. 76).

⁷⁷ Arquiteto, urbanista e construtor, conviveu com Oscar Niemeyer o qual exerceu muita influência em suas produções. Lelé, como era conhecido, elaborou o projeto de ampliação do hospital Sarah Kubitschek em Brasília, foi precursor no desenvolvimento da tecnologia de pré-fabricados de concreto no Brasil, utilizada em diversos projetos da construção civil, inclusive na dos Centros Integrados de Educação Pública do Rio de Janeiro à época Leonel Brizola. Disponível em <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/pessoAP18200/joao-filgueiras-lima> - acesso em: 10/08/2015. Conforme Santos (2010), o convite a Lelé se deveu à experiência educacional em ações como os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) implementados no governo de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro.

⁷⁸ O Decreto nº 16.532, de 29 de dezembro de 2008, alterou a denominação e a estrutura administrativa das Secretarias de governo, transformando as antigas divisões das Administrações Regionais (ARs) e subprefeituras, em Macrorregiões: Norte, Sul, Leste, Noroeste e Sudoeste (CAMPINAS, 2008). Trata-se, portanto, de uma divisão político-administrativa e não geográfica.

⁷⁹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Com relação à gestão privada, o secretário de educação, em exercício no período de implementação do PAEEI, José Tadeu Jorge⁸⁰, admitiu que a gestão privada era um ponto polêmico, mas negou que se tratava de privatização da educação infantil declarando:

A instituição presta contas regularmente ao município de como está gastando os recursos, o que descaracteriza uma privatização ou terceirização. E a prefeitura ainda acompanha a aplicação do projeto pedagógico de acordo com indicadores. Então o município tem controle total do processo. E os resultados obtidos têm-se mostrado muito positivos, a preocupação com a qualidade é total. (SANTOS, 2010, p. 76)

Logo se vê, que pelo fato de o poder público regular e fiscalizar a execução do PAEEI, o ex-Secretário de Educação não considera a transferência da gestão como um processo de privatização. Entretanto, nesse novo modelo de gestão, a responsabilidade pela contratação dos profissionais para trabalharem nas unidades, a elaboração e consecução do Projeto Pedagógico, bem como as funções administrativas, são delegadas às entidades privadas, o que reforça a ideia de o Programa tratar-se de um processo de privatização da Educação Infantil.

2.2. Aspectos legais do Programa ‘Nave-mãe’.

Pela lei 12.884/2007, o PAEEI prevê a ampliação de vagas por meio da construção dos Centros de Educação Infantil (CEI) ‘Naves-mães’, unidades consideradas pelo poder público pertencentes à Secretaria Municipal de Educação (SME), mas de gestão privada. (CAMPINAS, 2007a; 2007b)

Os artigos e parágrafos da mesma Lei, discriminam as condições para que as entidades privadas possam pleitear a gestão do CEI ‘Nave-mãe’, quais sejam:

- I – estar legalmente constituída como escola comunitária, filantrópica ou confessional;
- II – comprovar finalidade não lucrativa e que seus excedentes financeiros sejam aplicados em educação;
- III – assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de atividades;
- IV – estar cadastrada na SME;
- V – ter o seu Plano Geral de Trabalho selecionado pela SME, através de processo seletivo;
- VI – estar com as contas aprovadas pela SME. (CAMPINAS, 2007. Art. 3º, grifo da autora)

⁸⁰ Até o fechamento desta tese, José Tadeu Jorge cumpria o mandato de reitor da Unicamp para o período de 2013 a 2017.

O instrumento pelo qual se efetiva a gestão das ‘Naves-mães’ com as instituições privadas é o Termo de Convênio. O documento tem validade máxima de cinco anos a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante acordo entre as partes (CAMPINAS, 2007).

A continuidade e renovação do convênio entre a Prefeitura Municipal de Campinas e as entidades privadas, condicionam-se à avaliação dos relatórios trimestrais emitidos pela equipe educativa do Naed ao qual o CEI se vincula (CAMPINAS, 2012).

O artigo 5º, da lei 12.884/07, prevê que o poder público municipal publique a lista dos CEI disponíveis para convênio em edital e abra processo de seleção dos Planos de Trabalho das entidades privadas interessadas na gestão das unidades (CAMPINAS, 2007). Integram o respectivo Plano: Projeto Pedagógico; Histórico de Desempenho – Experiência Documentalmente Comprovada na área de Educação e Projeto de Gerenciamento de Recursos. (CAMPINAS, 2010a; 2012b; 2013b)

Os recursos financeiros destinados às entidades privadas para gestão das ‘Naves-mães’, são calculados com base no número de crianças matriculadas, considerando a faixa etária e turno de atendimento (integral ou parcial). A SME é a instância responsável por definir o valor fixo por criança, as condições e os prazos para os repasses, informações estas, que devem constar no Termo de Convênio. O *per capita* estipulado também deverá integrar o Edital de processo seletivo público. (CAMPINAS, 2007a, 2007b.)

Além do valor *per capita* destinado às entidades privadas para gestão dos CEI ‘Naves-mães’, a lei garante um fundo de verba adicional correspondente a 10% do valor total do repasse para despesas emergenciais, desde que previamente justificadas e aprovadas pela SME (CAMPINAS, 2007a).

No que diz respeito aos itens que PODEM e os que NÃO PODEM ser financiados⁸¹ com os recursos públicos provenientes do Programa, especificam-se no Quadro 9 a seguir.

⁸¹ As alterações no Decreto regulamentador seguem mais à frente.

Quadro 9 – Itens financiáveis e não financiáveis com recursos provenientes do Programa – ‘Nave-mãe’ em Campinas-SP.

Itens que PODEM ser financiados com os públicos do Programa ‘Nave-mãe’	Itens que NÃO PODEM ser financiados com os públicos do Programa ‘Nave-mãe’
I - contratação de pessoal;(nova redação de acordo com o Decreto nº 17.523, de 27/02/2012) II - pagamento dos encargos trabalhistas: INSS, FGTS e PIS sobre folha de pagamento, pagamento de benefícios trabalhistas: seguro de vida em grupo; Cesta Básica, Vale Alimentação ou fornecimento de alimentação, desde que estejam contemplados na convenção coletiva do sindicato, no qual a Entidade está devidamente filiada; (nova redação de acordo com o Decreto nº 17.523, de 27/02/2012) III - aquisição de material de consumo e necessário ao funcionamento da Unidade Educacional (ex.: material de limpeza, material de escritório, material pedagógico); (nova redação de acordo com o Decreto nº 17.523, de 27/02/2012) IV - contratação de serviços de manutenção de equipamentos necessários ao funcionamento da Unidade Educacional; V - aquisição de materiais e contratação de serviços necessários à implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais; VI - aquisição de itens de vestuário de caráter coletivo; (nova redação de acordo com o Decreto nº 17.523,de 27/02/2012) VII - aquisição de material permanente destinado ao aluno, ao seu bem-estar ou necessário para a realização de serviços essenciais, cujo montante gasto com bens de mesma categoria não ultrapasse, durante o ano, o limite estabelecido no artigo 24, inciso II da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; VIII - aquisição de materiais e contratação de serviços para a realização de pequenos reparos necessários à manutenção e conservação da infraestrutura da Unidade Educacional; IX - reformas e adaptações, desde que com prévia autorização e acompanhamento da Coordenadoria de Arquitetura Escolar da Secretaria Municipal de Educação, cujo valor anual não ultrapasse, durante o ano, o limite estabelecido no artigo 24, inciso I da Lei nº	I - pagamento de profissionais não vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; e II - pagamento de Encargos e/ou benefícios trabalhistas como: a) revogado pelo Decreto nº 17.523 de 27/02/2012. b) contribuições a Entidades de Classe; c) contribuições sindicais; d) insalubridade; III - aquisição de gêneros alimentícios, incluindo guloseimas, lanches, refeições e contratação de serviço de buffet, exceto os benefícios mencionados no item II do artigo 11 deste Decreto, desde que estejam contemplados na convenção coletiva do Sindicato ao qual a Entidade está devidamente filiada (Decreto nº 17.523 de 27/02/2012) IV - aquisição de brinquedos ou jogos em desacordo com o objetivo do Projeto Pedagógico de atendimento às crianças, assim como à sua faixa etária; V - despesa de qualquer espécie que caracterize auxílio assistencial, individual ou coletivo; VI - pagamento de multa de qualquer espécie, incluindo aquelas por atraso de pagamento dos encargos fiscais, trabalhistas e previdenciários; VII - transferência de recursos financeiros, a qualquer título, a terceiros; VIII - aquisição de medalhas, prêmios, flores, presentes e outros itens, bem como confecção de uniformes, camisetas e vestuário em geral, que se constituam em benefício individual; IX - pagamento de gás de cozinha, de materiais e serviços de manutenção de veículos, de combustíveis, de transporte para desenvolver ações administrativas ou pedagógicas, serviço de táxi, pedágio e estacionamento; X - pagamento, a qualquer título, aos membros da direção da Instituição e a pessoas que possuam grau de parentesco com membros da diretoria da Instituição, sejam estes contratados ou prestadores de serviço autônomo;

8.666, de 21 de junho de 1993; X - serviços necessários ao funcionamento da unidade educacional como fotocópias, serviço de correios, serviço de chaveiro; XI - despesas de telefonia; (nova redação de acordo com o Decreto nº 17.523, de 27/02/2012); XII - taxas de manutenção bancária referentes à conta corrente específica do CEI, bem como CPMF, caso não sejam isentas; XIII - formação de pessoal, despesas com participantes em cursos, congressos e seminários, desde que previamente aprovados pelo Departamento Pedagógico. (nova redação de acordo com o Decreto nº 17.523, de 27/02/2012)	XI - contratação de empresa de propriedade de membros da diretoria da Instituição ou ainda, de propriedade de pessoas que possuam grau de parentesco com estes; XII - serviço de desintetização e desratização, bem como a aquisição de inseticidas e raticidas. “Parágrafo único: A instituição deverá apresentar os comprovantes de recolhimento referentes à contribuição sindical, ao IRRF, ao INSS e a outros encargos retidos dos vencimentos dos funcionários.” (NR) acrescido pelo Decreto nº 17.523 de 27/02/2012).
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir dos Decretos 15.947/2007 e 17.523/2012

Permite-se, ainda, o uso dos recursos públicos repassados com despesas de transporte escolar, desde que autorizado pela SME (CAMPINAS, 2007). Verifica-se que tanto a permissão, quanto as limitações dos gastos encontram-se em consonância com os art. 70 e 71 da LDB 9394/1996.

O descumprimento de quaisquer das obrigações estabelecidas no Termo de Convênio ou diante da utilização inadequada dos montantes recebidos, a lei 12.884/2007 estabelece a devolução do valor integral das despesas irregulares aos cofres públicos, sendo vedada à entidade, cuja prestação de contas encontre-se irregular, o recebimento de qualquer recurso público (CAMPINAS, 2007).

No caso da extinção do convênio, a SME pode assumir integralmente a gestão da unidade de educação infantil ou realizar nova seleção de Planos de Trabalho (CAMPINAS, 2007).

As obrigações afetas às entidades privadas e à SME integram os artigos 6 e 7 do Decreto 15.947/2007, as quais, encontram-se dispostas no Quadro 10.

Quadro 10 – Obrigações das entidades privadas e da SME de Campinas frente à gestão dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas-SP.

Obrigações das entidades privadas	Obrigações da SME
Art. 7 - I - prestar atendimento à criança, conforme proposto no Plano de Trabalho; II - manter recursos materiais e equipamentos adequados e compatíveis ao cumprimento do objeto do convênio; III - arcar com as despesas que eventualmente ultrapassem o valor de repasse fixado; IV - prestar contas trimestralmente à SME; V - manter instrumentais de controle e de operacionalização do CEI disponíveis para consulta da SME; VI – encaminhar mensalmente à SME a relação de todos os funcionários da instituição, indicando, quando houver, a ocorrência de demissões ou novas contratações [revogado pelo Decreto 17.523, de 27/02/2012]; VII - efetuar o pagamento de todos os encargos trabalhistas, impostos e demais taxas devidas pela instituição; VIII - aplicar os saldos de convênio, enquanto não utilizados, em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos ocorrer em prazos menores que um mês; IX - quando da denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos ao Município, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento.	Art. 6 - I - cadastrar as instituições interessadas em firmar convênio com o Município para a gestão de CEI; II - definir anualmente o atendimento educacional, faixa etária e período parcial/integral de atendimento, a ser prestado em cada CEI; III - supervisionar e fiscalizar o trabalho administrativo, pedagógico e financeiro da instituição conveniada, por meio de orientação e avaliação sistemática do cumprimento do Plano de Trabalho e das diretrizes da SME; IV - realizar repasse trimestral das parcelas, conforme os prazos e as condições previstas no termo de convênio; V - suspender o repasse de recursos nos casos em que a instituição conveniada não apresentar a prestação de contas, tiver a prestação de contas rejeitada ou utilizar os recursos em desacordo com os critérios estabelecidos; VI - receber e analisar as prestações de contas apresentadas trimestralmente pelas instituições conveniadas.

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto 15.947/2007

Compete, também, à SME realizar um relatório anual, em conjunto com a entidade conveniada, que contenha: as atividades desenvolvidas, a avaliação dos resultados do Plano de Trabalho e, se necessário, novas metas para o ano seguinte (CAMPINAS, 2007a).

A Supervisão Educacional e a Coordenação Pedagógica dos CEI realizam-se, respectivamente, pelo Supervisor Educacional e pelo Coordenador Pedagógico que fazem parte da Equipe Educativa do Núcleo de Ação Educativa Descentralizada (Naed), ao qual o

CEI ‘Nave-mãe’ se vincula. (CAMPINAS, 2013). Dentre as atribuições destes profissionais estão: “supervisionar o cumprimento das disposições legais e orientar pedagogicamente a Instituição de Educação Infantil” (CAMPINAS, 2013, p. 9).

2.2.1. Diretrizes gerais às entidades privadas: processo seletivo

Além da lei que instituiu o Programa ‘Nave-mãe’ e de seu decreto regulamentador, a SME expediu um conjunto de normas e orientações a serem seguidas pelas entidades privadas, compiladas no documento denominado Guia Gestor⁸². A primeira versão deste Guia consta de 2010, as demais, em 2012 e 2013. Complementam também os aspectos legais, os Editais para seleção dos Planos de Trabalho, bem como as minutas dos Termos de Convênio. Destaca-se que as informações que seguem, resultaram da comparação e intersecção das normativas citadas, na série histórica delimitada para pesquisa (2007-2014)

Para concorrerem à gestão de um CEI ‘Nave-mãe’ as entidades privadas apresentam um Plano de Trabalho, cuja elaboração segue o previsto na Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993⁸³. O Plano deve conter:

- identificação do objeto a ser executado (o que se pretende fazer/executar);
- metas a serem atingidas, em qualidade e quantidade (o que atingir com a execução do objeto a ser conveniado);
- etapas ou fases de execução com previsão de início e fim (como será executado o objeto e em quanto tempo);
- plano de aplicação de recursos financeiros (quanto será aplicado e em quê);
- cronograma de desembolso (distribuição dos recursos nos trimestres de vigência do convênio);
- previsão de início e fim de execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas (como serão aplicados os recursos). (CAMPINAS, 2013, p. 22)⁸⁴

Os documentos que compõem o Plano de Trabalho são: *Projeto Pedagógico*, *Experiência documentalmente comprovada na área de educação*⁸⁵ e *Projeto de Gerenciamento de Recursos*. O Projeto Pedagógico segue o mesmo padrão de elaboração da rede direta, devendo seguir as regras que integram a Resolução nº 23, de 18 de

⁸² O Guia Gestor corresponde ao documento elaborado pela SME cujo conteúdo norteia, tanto o processo de cadastramento da entidade gestora que aspira participar do processo seletivo para gestão dos CEI ‘Naves-mães’, quanto o processo de elaboração e prestação de contas. A SME expediu a última versão deste Guia no ano de 2013.

⁸³ Lei que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública.

⁸⁴ O Guia Gestor (2013) reproduz em forma de tópicos o artigo 116, §1º, incisos I ao VI da Lei 8666/93, acrescentando entre parênteses a explicação de cada tópico.

⁸⁵ Substituiu-se no texto o termo *Experiência documentalmente comprovada na área da Educação* por *Experiência comprovada na área da Educação*.

novembro de 2010⁸⁶. A *Experiência comprovada na área de educação*, compreende a avaliação das atividades educacionais que, foram ou são desenvolvidas pela instituição privada ou por integrantes do seu quadro de pessoal, consideram-se ainda, os convênios mantidos com a SME e o histórico do envolvimento da entidade com a comunidade. O *Projeto de Gerenciamento de Recursos* corresponde a elaboração do *Plano de Aplicação de Recursos Financeiros* e do *Cronograma de Desembolso*, ambos exigência da Lei 8666/93 (CAMPINAS, 2010a; 2012b; 2013b).

Tanto a elaboração do *Plano de aplicações*, quanto do *Cronograma de desembolso*, requer, por parte das entidades privadas, prévio conhecimento da capacidade máxima de matrículas em cada agrupamento no CEI em “disputa”, proporção criança por monitor e professor e ainda, módulo de profissionais por área de atuação. De posse desses dados e do *per capita* publicado pela SME para o ano corrente, as entidades conseguem provisionar os gastos.

A seleção dos Planos de Trabalho é feita por uma Comissão Julgadora, nomeada pelo Secretário Municipal de Educação e publicada no Diário Oficial do Município. A Comissão é composta por 1 (um) representante do respectivo Naed ao qual a ‘Nave-mãe’ se vincula, 2 (dois) representantes do Departamento Pedagógico da SME, 1 (um) representante do Departamento Financeiro da SME, 1 (um) representante do Gabinete do Secretário Municipal de Educação e 1 (um) assessor jurídico da SME (CAMPINAS, 2010a; 2012b; 2013b).

O processo seletivo é realizado em duas fases, a primeira em que a comissão avalia as qualificações Técnicas e, a segunda em que se verificam as qualificações Jurídicas das entidades privadas. A qualificação Técnica compreende a análise do Plano de Trabalho e dos itens que o compõem. A jurídica, abrange a avaliação dos documentos que comprovem finalidade não lucrativa e de Utilidade Pública Municipal, bem como a ausência de débito da entidade perante aos órgãos públicos. Ressalte-se que cada entidade privada poderá candidatar-se à gestão de mais de um CEI ‘Nave-mãe’ (CAMPINAS, 2010a, 2012b, 2013b).

⁸⁶ A Resolução nº 23/2010, determinou que todas as unidades de Educação Infantil de seus Sistema de Ensino elaborariam seu Projeto Pedagógico. Definiu também, os itens que o compõe, os prazos e os procedimentos para que seja homologado. Conforme a mesma Resolução, o documento tem validade de quatro anos consecutivos cabendo, a cada ano, um adendo ou adequação para atualizá-lo e complementá-lo (CAMPINAS, 2010).

As entidades privadas só prosseguem para segunda fase, se tiverem sua qualificação Técnica aprovada. Para isso, precisam obter, no mínimo, 50% da pontuação prevista para cada um dos documentos que compõem o Plano de Trabalho. O resultado final corresponde à somatória dos pontos atribuídos pela Comissão, aos respectivos itens do Plano. Esclarece-se que a entidade que receber pontuação menor que 33% em qualquer item estará, automaticamente, desclassificada (CAMPINAS, 2013).

Quadro 11 – Pontuações para avaliação dos Planos de Trabalho das entidades privadas que se candidatam à gestão dos CEI ‘Naves-mães’- Campinas-SP. (2007-2014).

Itens do Plano de Trabalho	2007	2008	2009	2010*	2011	2012	2013	2014
Projeto Político Pedagógico	60	50	-	70/45	-	45	35	35-
Experiência Comprovada na área da Educação	30	30	-	15/35	-	35	35	35
Projeto Gerenciamento de Recursos	10	20	-	15/20	-	20	30	30

Fonte: Elaboração própria a partir dos Editais SME: nº 02/2007; 01/2008; 01/2010; 05/2010; 02/2012; 03/2013; 01/2014 a 11/2014, publicados no Diário Oficial do município de Campinas.

Obs.1) Nos anos de 2009 e 2011 não houve publicação de Edital de Chamamento Público para a seleção de entidades privadas.

(*) Em 2010 os Editais SME nº 01/2010 e 05/2010 apresentaram pontuações distintas.

O Quadro 11 ilustra as variações das pontuações na série histórica da pesquisa. Informa-se que as informações contidas nos Editais divergiam das encontradas no Guia Gestor, neste documento as notas máximas corresponderam a 45 para o Projeto Político Pedagógico, 35 para Experiência Comprovada na área da Educação e 20 para o Projeto de Gerenciamento de recursos, em todos os anos editados (2010, 2012, 2013). Ressalta-se também que em 2009 não houve publicação de Editais para seleção de Planos de Trabalho, os Diários Oficiais daquele ano continham despachos do prefeito municipal acerca da autorização para “celebração de convênio” com entidades privadas para gestão dos CEI ‘Naves-mães’, conforme exemplificado pela figura 5. Já as ausências de Editais no ano de 2011, coincide com a cassação do executivo municipal, implicando paralização nas renovações dos convênios e seleção de novas entidades privadas para execução do PAEEI.

Observa-se que do início do Programa até 2014, as pontuações foram alteradas, inclusive, dentro de um mesmo ano. Nota-se que o “peso” sobre o Projeto Pedagógico diminuiu ao longo do período, ao passo que amentou sobre a Experiência Comprovada na área da Educação e o Gerenciamento de Recursos.

De Secretaria Municipal de Educação / Depto. Pedagógico
Protocolado nº 09/10/27.979 PG Despacho:

1.À vista das manifestações precedentes e dos pareceres da Secretaria de Assuntos Jurídicos às fl s. 82 a 89/V.º e 92/verso a 93, AUTORIZO a celebração de convênio entre o Município de Campinas e a **Creche Casa das Crianças Caminho Feliz**, tendo por objeto a execução do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI, para co-gestão da Nave-Mãe Cosmos, além do repasse de recursos no valor total de R\$ 1.149.465,00 (Hum milhão, cento e quarenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais), na forma indicada pelo órgão gestor, para atendimento de 435 crianças, com vigência a partir da data de assinatura do referido termo até 31/12/2011.

2.À Secretaria de Administração, para a formalização de termo próprio, consoante minuta já aprovada e rubricada de fl s. 68 a 79, observada a alteração no item 3.1.12, conforme pontuado à fl . 92, e após, à Secretaria de Educação para as demais providências.

Figura 5 – Expediente despachado pelo Exmo. Sr. Prefeito municipal.

Fonte: Diário Oficial do Município, publicado em 21/09/2009, p. 2

Somados os pontos de cada item, a entidade privada que tiver a maior nota classifica-se em primeiro lugar assumindo a gestão do CEI ‘Nave-mãe’ pleiteado. Em caso de desistência, a ordem da chamada segue a classificação publicada no Diário Oficial do Município.

Os casos de empate eram, até 2011, decididos à critério da Comissão Julgadora, ou seja, não existiam parâmetros definidos. Nos anos seguintes, os Editais passaram a regular o assunto e, como regra, determinou que a primeira colocada seria a que obtivesse maior nota no item Projeto Pedagógico. Prevalecendo o empate, observar-se-ia a nota referente à Experiência Comprovada na área da Educação (CAMPINAS; 2007; 2008; 2010; 2012; 2013; 2014).

Da mesma forma, as regras para avaliação dos Planos de Trabalho apareceram mais tarde compondo o Edital SME nº 16/2014. Conforme o texto legal, dever-se-ia considerar para análise:

- Apresentação de todos os itens do Plano de Trabalho;
- Clareza e coerência da proposta apresentada;
- Organização dos espaços e tempos conforme previsto nas Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais, além dos Indicadores de Qualidade na Educação Infantil do MEC;
- Organização da gestão escolar, tendo como princípio a gestão democrática e participativa e os coletivos que compõem a comunidade escolar;
- Composição de jornada dos profissionais que contemplem as necessidades formativas, de planejamento e avaliação;
- Organização do processo de seleção do quadro de recursos humanos (CAMPINAS, 2014, p. 13)

Observa-se que, mesmo tendo perdido “pontos” ao longo da série histórica, os critérios para seleção dos Planos de Trabalho priorizam os aspectos relacionados ao Projeto Pedagógico da unidade.

2.2.2. Diretrizes gerais às entidades privadas para gestão dos CEI ‘Naves-mães’: organização das unidades.

O decreto que regulamenta o Programa ‘Nave-mãe’ normatiza as obrigações das entidades gestoras e da SME, com ênfase na gestão dos recursos financeiros, entretanto, o texto legal se abstém dos aspectos relacionados à organização e gestão dos CEI ‘Naves-mães’. Tais aspectos, foram sistematizados pela SME no Guia Gestor (2010, 2012, 2013) com menções às normativas que regem a Educação Infantil pública municipal. A partir de 2014, a Minuta do Termo de Convênio, anexa aos Editais de processo seletivo público, passou a registrar informações relativas à organização dos CEI ‘Naves-mães’ de modo mais detalhado, favorecendo a composição dos dados apresentados neste item.

Os CEI ‘Naves-mães’ funcionam das 7H00 às 18H00, atende às crianças com idade inicial de 4 meses a 1 ano e 7 meses nos chamados Agrupamento I, as de 1 ano e 8 meses a 3 anos e 3 meses, no Agrupamento II, ambas em turno integral e as crianças na faixa etária de 3 anos e 4 meses a 5 anos e 11 meses que pertencem ao Agrupamento III, em jornada parcial de 4 horas.

A alimentação é fornecida pela prefeitura em conformidade com o Programa Municipal de Alimentação Escolar, preparada na unidade e destinada, exclusivamente, às crianças, elas também recebem uniforme de verão e de inverno, assim como as que frequentam as unidades da rede direta (CAMPINAS, 2010a, 2012b, 2013b, 2014).

Do mesmo modo que nas unidades de Educação Infantil da rede direta, a organização das turmas obedece ao critério de agrupamento por faixa etária, que é anualmente atualizada por meio de resolução publicada pela SME.

Quadro 12. Agrupamentos na Educação Infantil por faixa etária, turno de atendimento e jornada das crianças nos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas-SP (2014).

Agrupamentos	Faixa etária	Turno de atendimento	Jornada
AG I	4 meses a 1 ano e 7 meses	Integral	11 horas
AGII	1 ano e 8 meses a 3 anos e 3 meses	Integral	11 horas
AGIII	3 anos e 4 meses a 5 anos e 11 meses	Parcial	4 horas

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução SME nº 07, de 18 de setembro de 2013

A quantidade de turmas e crianças a serem atendidas é definida anualmente pela SME, em conjunto com a entidade gestora e relaciona-se diretamente à demanda existente e à infraestrutura da unidade educacional, por isso, o número de turmas e crianças pode diferenciar do estabelecido pelo Guia Gestor (CAMPINAS, 2010a, 2012b, 2013b).

De modo geral, os CEI ‘Naves-mães’ devem organizar as turmas conforme o disposto no Quadro 13.

Quadro 13 – Número de turmas e crianças por agrupamento nos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2014).

Agrupamentos	Número de Turmas	Crianças por turma
I (creche)	2	28
II (creche)	5	30
III (pré-escola)	6	30

Fonte: Elaboração própria a partir do Guia Gestor 2010, 2012, 2013.

O processo de cadastramento para matrícula da criança é regulado por resoluções anuais expedidas pela SME, cujos critérios são os mesmos para ambas as unidades, diretas e ‘Naves-mães’. Conforme já apresentado, após a “classificação” decorrente do cadastramento, a criança será matriculada na escola mais perto de sua residência, independentemente, de ser conveniada ou da rede direta. (CAMPINAS, 2010a, 2012b, 2013b)

Todas as unidades de Educação Infantil públicas, constituídas como CEI ‘Nave-mãe’, devem contar com professor habilitado em cada turma, independente do agrupamento, devidamente vinculado ao Sindicato dos Professores do Ensino Privado (Sinpro). (CAMPINAS, 2012b, 2013b). O professor considerado habilitado é aquele que

cursou Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior, admitindo como formação mínima o Ensino Médio, na modalidade normal (CAMPINAS, 2010a, 2012b, 2013b).

A política salarial é de responsabilidade de cada entidade privada, desde que respeitados os parâmetros mínimos relativos a cada categoria funcional (CAMPINAS, 2013b).

Para operacionalizar a gestão dos CEI ‘Naves-mães’, a entidade privada conta com a equipe gestora, a administrativa e a pedagógica: A equipe gestora é composta pelo Diretor Educacional, Orientador Pedagógico e Pedagogo com especialização em Educação Especial⁸⁷. Integram a equipe administrativa, o Assistente Administrativo, Auxiliares de Serviços Gerais, Cozinheiro, Ajudante de Cozinha e Porteiro. A equipe pedagógica compreende, o professor e os monitores e/ou agentes educacionais (CAMPINAS, 2010a, 2012b, 2013b).

A formação exigida para contratação dos profissionais das equipes gestora e pedagógica encontram-se organizadas no Quadro 14.

Quadro 14 – Escolaridade exigida e carga horária semanal da equipe gestora dos CEI ‘Naves-mães’ - Campinas-SP. (2014).

Cargo	Formação exigida	Carga Horária Semanal
Diretor Educacional	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Mestrado ou Doutorado na área de educação	40H
Vice-diretor (*)	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Mestrado ou Doutorado na área de educação	40H
Coordenador Pedagógico	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Mestrado ou Doutorado na área de educação	40H
Professor (Ed. Especial)	Licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação/especialização em Educação Especial	22H

Fonte: Diário Oficial do município de Campinas. Minuta do Termo de Convênio, Edital SME nº 16/14, Anexo VII, publicado em 19/12/2014, p. 16-19.

(*) Apenas para os CEI ‘Naves-mães’ que atenderem acima de 225 crianças.

⁸⁷ Cargo incluído em 2012 no Guia Gestor.

Quadro 15 – Escolaridade e carga horária semanal da equipe pedagógica dos CEI ‘Naves-mães’ - Campinas-SP. (2014).

Cargo	Formação exigida	Carga horária semanal	
		Com criança	Formação e reunião pedagógica
Professor de Educação Básica	Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior com habilitação em Educação Infantil	20H	2H
Monitor e/ou Agente Educacional	Ensino Médio	36H	4H

Fonte: Diário Oficial do município de Campinas. Minuta do Termo de Convênio, Edital SME nº 16/14, Anexo VII, publicado em 19/12/2014, p. 16-19.

Tanto a carga horária, quanto os tempos pedagógicos são “indicações” e não “obrigações”, além disso, os horários são organizados a critério da entidade privada. Na prática, pode-se encontrar condições de contratação, jornada de trabalho, bem diferentes do “indicado”.

Além dos professores de Educação infantil, os CEI ‘Naves-mães’ também podem admitir docentes com licenciatura em Artes e Educação Física para o desenvolvimento de projetos relacionados às respectivas áreas. Já o Professor com habilitação/especialização em Educação Especial, só poderá ser admitido se na unidade educacional tiver criança com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação e, após análise da supervisão do Naed, em conjunto com a Coordenadoria de Educação Básica (CEB) da SME (CAMPINAS, 2014).

Referente à razão criança/monitor, não se difere do delimitado para rede direta, qual seja: 1 para cada grupo de 6 a 8 crianças no Agrupamento I (0 até 1 ano e 4 meses); 1 para cada grupo de 12 a 14 crianças do Agrupamento II (crianças de 2 a 3 anos). Nota-se que a faixa etária para compor o módulo criança/monitor, distingue-se da estipulada para organização das turmas.

A SME sugere que a entidade privada contrate um monitor volante, ou seja, um monitor que reveze seu apoio, a cada duas turmas do Agrupamento III de turno parcial. (CAMPINAS, 2014).

A partir de 2014, além da indicação criança/monitor, também foi incorporado à Minuta do Termo de Convênio a quantidade mínima de funcionários a serem contratados

para operacionalizar a gestão das ‘Naves-mães’, condicionando-a, à capacidade de atendimento de cada unidade⁸⁸, conforme Quadro 16

Quadro 16 – Quantidade de funcionários para operacionalizar a gestão do CEI ‘Nave-mãe’ – Campinas (2014).

Cargo	Capacidade de Atendimento da Unidade	Número de profissionais
Professor de Educação Infantil	Capacidade diferenciada por unidade	01 para cada turma de até 30 crianças
Monitores de Ed. Infantil	Capacidade diferenciada por unidade	De acordo com o número de crianças matriculadas por agrupamento
Assistente Administrativo	Até 100	02
	De 101 a 224	02
	De 225 a 350	03
	Mais de 350	03
Aux. Serviços Gerais	Até 100	02
	De 101 a 224	03
	De 225 a 350	04
	Mais de 350	04
Cozinheiro (a)	Até 100	02
	De 101 a 224	02
	De 225 a 350	02
	Mais de 350	02
Ajudante de cozinha	Até 100	01
	De 101 a 224	02
	De 225 a 350	03
	Mais de 350	03
Porteiro	Até 100	01
	De 101 a 224	01
	De 225 a 350	01
	Mais de 350	02

Fonte: Diário Oficial do município de Campinas. Minuta do Termo de Convênio, Edital SME nº 16/14, Anexo VII, publicado em 19/12/2014, p. 16-19.

Chama-se atenção mais uma vez, que as quantidades são “indicações” às entidades privadas não, “obrigações”, significando que, não necessariamente, se encontrará nas unidades o que a normativa prescreve. Cumpre esclarecer, que os Termos de Convênio

⁸⁸ Independentemente da capacidade de atendimento da unidade, a equipe gestora conta com 1 funcionário em cada categoria.

assinado pelo presidente das entidades privadas, registram o módulo geral de funcionários e não o que foi ou será contratado por ela.

Referente à formação dos professores que atuam nos CEI ‘Naves-mães’, a SME orienta que participem dos cursos oferecidos pela Coordenadoria Setorial de Formação e também em aqueles oferecidos em parceria com instituições de ensino superior. A participação nos cursos é regulamentada, anualmente, por Resolução específica publicada pela SME. A liberação do profissional, condiciona-se aos acertos realizados com seus respectivos gestores e com a entidade privada que administra a unidade. Além disso, a SME oferece orientação periódica à equipe gestora dos CEI, com o objetivo de instrumentá-la quanto à legislação e diretrizes educacionais da SME (CAMPINAS, 2013b).

▪ **Conselho de Escola.**

Desde 2012 a SME determinou que o diretor da unidade do CEI ‘Nave-mãe’ deveria constituir o Conselho de Escola. A composição do Conselho obedece a seguinte proporcionalidade: “15% de docentes; 35% dos demais funcionários e 50% de pais de alunos” (CAMPINAS, 2013, p. 14). A proporção do grupo de docentes estabelecida legalmente em Campinas chama a atenção pela “baixa” representação em relação aos demais membros que compõem o Conselho, nota-se que tal equivalência destoa do que prescrevem as orientações estadual⁸⁹, cujas indicações são: 40% de docentes, 5% de especialistas de educação (excetuando o Diretor de escola), 5% dos demais funcionários, 25% de pais de alunos, 25% de alunos.

O número de Conselheiros depende da quantidade de classes ou turmas existentes. Até 10 classes ou turmas, 9 conselheiros, de 11 a 20 classes ou turmas, 19 conselheiros. A eleição dos membros é anual e ocorre nos primeiros trinta dias do ano letivo. (CAMPINAS, 2013b)

Com exceção do diretor educacional que é membro nato, a eleição dos demais conselheiros se dá entre seus pares, seguindo o voto secreto. Para cada segmento eleito, o número de suplentes se equivale. As funções dos conselheiros são deliberativas, consultivas e mobilizadoras e tem por função a busca por uma gestão mais democrática dos CEI. (CAMPINAS, 2013b).

⁸⁹ Comunicado da Secretaria Estadual, de 31/03/1986; Comunicado da Secretaria Estual, de 10/03/1993.

2.2.3. Definição do valor *per capita* pela SME e gestão dos recursos repassados.

Para receber os recursos do Programa ‘Nave-mãe’, a entidade privada deve informar número de Conta Corrente específica com finalidade única para execução das despesas. A lei 12.884/2007 impede que se agrupe recursos de mais de um CEI na mesma conta ou de outro convênio que, porventura, a entidade tenha com a prefeitura, proíbe-se também o saque de qualquer valor em espécie para pagamento de despesa. (CAMPINAS, 2007; 2013b).

O repasse se realiza trimestralmente e imediatamente após a assinatura do Termo de Convênio, o restante das parcelas ocorrem até o 15º dia do mês subsequente a cada trimestre de referência. O montante é calculado conforme o número de crianças matriculadas considerando a faixa etária e turno de atendimento. No final de cada ano, a SME revisa a faixa etária das crianças atendidas, ajustando os valores para o exercício seguinte. Para o ano de 2014, a SME estipulou o seguinte *per capita*⁹⁰.

Tabela 19– *Per capita* estipulado para cálculo do repasse às entidades privadas – Campinas (2014).

Faixa etária	2014			
	Até 350 crianças		A partir de 351 crianças	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral
AG I		618,53		550,28
AG II		517,22		458,57
AG III	205,00		195,16	

Fonte: Resoluções SME nº 12/2013.

OBS. AG. = Agrupamento. Faixas etárias: AGI – Integral: 4 meses a 1 ano e 7 meses; AGII – Integral: 1 ano e 8 meses a 3 anos e 3 meses; AGIII – Parcial: 3 anos e 4 meses a 5 anos e 11 meses.

Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Conforme texto do Guia Gestor (2013b), para compor o valor *per capita*, a SME levantou o que chamou de “necessidades mínimas para funcionamento de um CEI considerando parâmetros requeridos ou recomendados pela legislação vigente” (CAMPINAS, 2013b, p. 19). Sem especificar a legislação vigente e as “necessidades mínimas”, o texto informa que a SME computou: despesas com contratação de pessoal,

⁹⁰ A apresentação e análise dos valores *per capita*, na série histórica, segue no próximo item.

incluindo encargos trabalhistas, pagamento de tarifas e serviços públicos e aquisição de material de consumo e didático.

Para apurar o *per capita*, a SME declarou que considerou também, fatores que “condicionavam fortemente o custo” (CAMPINAS, 2013b, p. 20) como: a idade da criança, a modalidade de atendimento (integral ou parcial), a composição da equipe de trabalho: gestor, professor, monitor/agente de educação infantil. Além desses fatores, considerou também os “insumos e obrigações constantes de planilha padrão relativas à unidade de Educação Infantil, buscando o equilíbrio operacional e a qualidade das atividades” (p. 20).

O texto do Guia Gestor não especifica os insumos e ainda apresenta os critérios utilizados para composição do *per capita* de modo genérico, impossibilitando o entendimento do que se previu na composição real do valor.

A partir do ano de 2012, a edição do Guia Gestor incluiu diretrizes que permitiam à SME, acrescentar 10% de matrículas além do estabelecido no Termo de Convênio, sem que houvesse implicação sobre o volume de recursos repassados, desde que se respeitasse o limite físico de cada unidade (CAMPINAS, 2013b, p. 20).

O prazo para execução das despesas obedece à periodicidade trimestral encerrando-se no terceiro mês do trimestre de referência. Eventual saldo de recurso soma-se ao trimestre subsequente. Os rendimentos por aplicação financeira incorporam-se também à receita para atender ao objeto de convênio.

Na hipótese de encerramento do convênio a responsabilidade relativa ao quadro de funcionários é da entidade privada, tais como rescisão contratual, benefícios, encargos trabalhistas, previdenciários e outros (CAMPINAS, 2013b).

A qualquer tempo a SME pode suspender os recursos do convênio se: a entidade conveniada não apresentar a prestação de contas no prazo determinado; houver rejeição da prestação de contas; a utilização dos recursos estiver em desacordo com os critérios de execução; o desenvolvimento do trabalho educacional e social estiver em desacordo com o Plano de Trabalho elaborado e, por fim, se houver retenção de encargos descontados em folha, sem repasse aos órgãos competentes (CAMPINAS, 2013b). Comprovado o desacordo da execução dos gastos a SME pode “reduzir” os valores de repasse ao invés de suspendê-lo até que a situação se regularize. (CAMPINAS, 2013b).

A respeito da suspensão ou redução dos recursos, a regulação da SME não esclarece que providências tomaria para manter o atendimento às crianças, já que estas e os trabalhadores, seriam os maiores prejudicados neste caso.

Para prestar contas dos recursos repassados, as entidades privadas devem entregar documentação comprobatória das despesas até o 10º dia útil do mês subsequente ao encerramento de cada trimestre. Integram a prestação de contas, os documentos originais de despesa tais como: nota fiscal de venda, holerites e relação de pagamento fornecida pela agência bancária, comprovante original de pagamentos dos encargos sociais, dentre outros.

O gerenciamento e acompanhamento dos recursos repassados se realiza pela Coordenadoria Setorial de Administração de Gerenciamento de Convênios a qual se vincula ao Departamento Financeiro da SME e pela Coordenadoria de Educação Básica, vinculada ao Departamento Pedagógico. À entidade privada cabe designar responsáveis tanto da área pedagógica, quanto da financeira para igualmente acompanhar e gerenciar os recursos. (CAMPINAS, 2013b).

2.2.4. Alterações na regulamentação do Programa ‘Nave-mãe’.

O Decreto 17.523, de 27 de fevereiro de 2012, alterou artigos e incisos do decreto regulamentador do Programa ‘Nave-mãe’ relacionados ao uso dos recursos, processo seletivo e gestão das unidades. Tais alterações foram organizadas e analisadas no Quadro 17 a seguir.

Quadro 17 – Alterações na regulamentação do Programa ‘Nave-mãe’ – Campinas-SP.

Texto Original do Decreto 15.947/2007	Texto alterado pelo Decreto 17.523/2012	O que mudou a partir de 2012
Art. 7º - Às instituições privadas caberá: encaminhar mensalmente à SME a relação de todos os funcionários da instituição, indicando, quando houver a ocorrência de demissões ou novas contratações;	Art. 7º - Revogado	Com a revogação do artigo a SME deixou de acompanhar a movimentação do quadro de funcionários da entidade privada.
Alteração relacionada aos itens financeiros		
Art. 11º - Os recursos repassados poderão ser utilizados para: I - contratação e formação de pessoal; II - pagamento dos encargos	Art. 11º - Os recursos repassados poderão ser utilizados para I - contratação de pessoal; II - pagamento dos encargos trabalhistas: INSS, FGTS e PIS	O inciso I foi deslocado para o inciso XIII. A alteração do inciso II assegurou benefícios trabalhistas aos funcionários sindicalizados das ‘Naves-mães’, exigência inexistente até 2012. No inciso III,

trabalhistas: INSS, FGTS e PIS sobre folha de pagamento; III - aquisição de material de consumo urgente e necessário ao funcionamento da Unidade Educacional (ex: material de limpeza, material de escritório, material pedagógico);	sobre folha de pagamento, pagamento de benefícios trabalhistas: seguro de vida em grupo; Cesta Básica, Vale Alimentação ou fornecimento de alimentação, desde que estejam contemplados na convenção coletiva do sindicato, no qual a Entidade está devidamente filiada; III - aquisição de material de consumo e necessário ao funcionamento da Unidade Educacional (ex.: material de limpeza, material de escritório, material pedagógico)	“desburocratizou” a aquisição de material de consumo, retirando o caráter de urgência para efetivação da compra.
VI - aquisição de uniformes de fanfarra, uniformes de coral, fantasias, coletes para jogos e demais itens de vestuário de caráter coletivo;	VI - aquisição de itens de vestuário de caráter coletivo;	O texto atual do decreto, retira a restrição prevista no texto anterior, permitindo adequar o uso dos recursos à faixa etária corresponde e ao Projeto Pedagógico da unidade.
XI - tarifa de telefone	XI - despesas de telefonia	A alteração deste inciso amplia a possibilidade do uso dos recursos para o acesso à rede de computadores (internet) e celulares.
XIII - despesas com participantes em cursos, congressos e seminários, desde que previamente aprovados pelo Departamento Pedagógico.	XIII - formação de pessoal, despesas com participantes em cursos, congressos e seminários, desde que previamente aprovados pelo Departamento Pedagógico.	Acrescenta-se neste inciso, a permissão do uso dos recursos para o investimento na formação de pessoal.
Alteração relacionada aos itens não financeiros		
Art. 12 - Os recursos financeiros repassados não poderão ser utilizados para: II - pagamento de Encargos e/ou benefícios trabalhistas como: a) seguro de vida III - aquisição de gêneros alimentícios, incluindo guloseimas, lanches, refeições e contratação de serviço de buffet;	Art. 12. II – a) revogado III - aquisição de gêneros alimentícios, incluindo guloseimas, lanches, refeições e contratação de serviço de buffet, exceto os benefícios mencionados no item II do artigo 11 deste Decreto, desde que estejam contemplados na convenção coletiva do Sindicato ao qual a Entidade está devidamente filiada Parágrafo único: A instituição deverá apresentar os comprovantes de recolhimento referentes à contribuição sindical, ao IRRF, ao INSS e a outros encargos retidos dos vencimentos dos funcionários.	Reforça a obrigação da entidade privada em efetivar o pagamento dos benefícios trabalhistas acordados em convenções coletivas ao figurá-lo como exceção. Além disso, o inciso disciplina os gastos relacionados à alimentação, já que os gêneros alimentícios são distribuídos pela prefeitura e destinados exclusivamente às crianças. A inclusão do parágrafo único é, ao mesmo tempo, a garantia do direito do trabalhador e o disciplinamento quanto ao destino do dinheiro repassado, haja vista ser comum, o desconto em folha de pagamento dos encargos trabalhistas e seu não repasse aos órgãos competentes.
Alteração no processo de prestação de contas		
Art. 13 – As instituições		Tal alteração, indica uma tentativa

conveniadas deverão trimestralmente prestar contas dos recursos recebidos, conforme prazos e condições estabelecidos no termo de convênio, apresentando, no mínimo, os seguintes documentos: IV - comprovantes das despesas discriminadas no demonstrativo de execução físico-financeira;	IV - comprovantes originais e cópias das despesas discriminadas no demonstrativo de execução físico-financeira;	do poder público de disciplinar o uso dos recursos públicos exigindo comprovantes originais e cópias das despesas realizadas.
Alterações no processo de chamada dos Planos de Trabalho e processo seletivo		
Art. 16 - As oportunidades de firmar convênio com o Município para a gestão de CEIs serão divulgadas através de Chamada de processo de seleção endereçada às instituições cadastradas e de publicação de aviso no Diário Oficial do Município. Parágrafo único. As instituições interessadas na gestão de um determinado CEI deverão apresentar Plano de Trabalho nos moldes definidos na Chamada	Art. 16 - As oportunidades de firmar convênio com o Município para a cogestão de CEIs serão publicadas no Diário Oficial do Município, através de Edital de processo seletivo público. Parágrafo único. As instituições interessadas na cogestão de um determinado CEI deverão apresentar Plano de Trabalho, nos moldes definidos no Edital	Tanto no <i>caput</i> do art. 16, quanto no Parágrafo único, o termo gestão é alterado para <i>cogestão</i> , denotando que a gestão do CEI ocorre de modo “compartilhado” com a iniciativa privada. O texto adequa ainda o instrumento de publicação para chamadas dos Planos de Trabalho.
Art.17 – O processo de seleção será conduzido por Comissão Julgadora, considerando a pontuação obtida pelas candidatas. § 1º Informações específicas sobre cada processo de seleção, incluindo prazos, condições, critérios objetivos de pontuação e detalhamento das seções que devem compor o Plano de Trabalho, serão divulgadas na Chamada. § 2º A Comissão Julgadora será nomeada pelo sr. Secretário Municipal de Educação, com a sua composição sendo publicada no Diário Oficial do Município.	Art. 17 § 1º Informações específicas sobre cada processo seletivo público, incluindo prazos, condições, critérios objetivos de pontuação e detalhamento das seções que devem compor o Plano de Trabalho serão divulgadas no Edital; § 2º A Comissão Julgadora será nomeada pelo titular da Secretaria Municipal de Educação, com a sua composição sendo publicada no Diário Oficial do Município;	No Art. 17, realizam-se apenas adequações no texto em decorrência da alteração anterior no tipo de instrumento de chamada dos Planos de Trabalho (Edital). Também, “corrige” o responsável pela nomeação da Comissão Julgadora dos Planos Trabalho, tendo em vista não se tratar, exclusivamente, do Sr. Secretário, como publicado no texto anterior.
Art. 18 – Parágrafo único. O convênio poderá ter início em qualquer mês do ano, devendo sempre finalizar no mês de dezembro que antecede a sua duração máxima, de 5 anos;	Art. 18 - Parágrafo único. O convênio poderá ter início em qualquer mês do ano, devendo sempre finalizar no mês de janeiro que antecede a sua duração máxima, de 5 anos;	Infere-se que a alteração relacionada ao mês de fechamento antecedente à duração máxima de 5 anos do convênio, se pauta no encerramento do “ciclo” do exercício financeiro, tendo em vista várias despesas pagas em janeiro se referirem ao mês de dezembro, como, por exemplo, pagamento de pessoal, férias etc.

Art. 19 - A critério da SME, desde que extinto o convênio ou findo o prazo de convênio com uma dada entidade, a gestão do CEI poderá estar totalmente a cargo da SME, como Unidade Municipal de Educação Infantil. Parágrafo único. A transformação de CEI em Unidade Municipal de Educação Infantil será feita através de instrumental normativo específico.	Art. 19. A Secretaria Municipal de Educação, desde que extinto o convênio com a instituição parceira, assumirá a gestão integral da unidade ou realizará novo processo seletivo público de projetos Parágrafo único: revogado	O texto original do Art. 19, contradizia a própria lei que instituiu o Programa (12.884/2007), na qual, os CEIs foram considerados como “unidades de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação”. O texto alterado procurou resolver tal questão, revogando o parágrafo único e alterando o <i>caput</i> do artigo.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir dos Decretos Municipais nº 15.947/2007 e 17.523/2012.

2.3. Recursos empreendidos com o Programa ‘Nave-mãe’: previsão orçamentária.

As estimativas financeiras anunciadas no *site* da prefeitura de Campinas em 2007 para a construção de cada CEI ‘Nave-mãe’ ficaram em torno de R\$ 2,3 milhões e a intenção declarada pelo então prefeito era reduzir o déficit de vagas em creches pela metade com a construção destes CEI. (VIANA, 2007)

Nos planos de gestão municipal, a construção dos CEI ‘Naves-mães’ integrou pela primeira vez a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁹¹ do ano de 2006 e o Plano Plurianual (PPA)⁹² do quadriênio de 2006 a 2009, ambos elaborados no primeiro mandato do Dr. Hélio. Antes desse período, as prioridades estabelecidas tanto nas LDO, quanto nos PPA, indicavam a construção, reforma e ampliação de unidades de educação infantil na rede direta.

A alocação de recursos para consecução do Programa - ‘Nave-mãe’, bem como o incremento de ações municipais voltadas às “parcerias” e convênios com a iniciativa privada, integravam as prioridades dos *Programas Sociais* descritas no Anexo I, da LDO⁹³ de 2006. Já no PPA⁹⁴ (2006-2009), a ampliação de vagas via convênio com entidades privadas e a execução do Programa ‘Nave-mãe’, compuseram os *Programas e Ações*, detalhados no Anexo II.

Não se pode desconsiderar que o poder público previu também, tanto no PPA (2006-2009), quanto na LDO (2006) a construção de novos equipamentos de Educação

⁹¹ A Lei Municipal de Diretrizes Orçamentárias integra as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁹² O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento da ação do governo previsto pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

⁹³ Lei Municipal nº. 12.335 de 01 de agosto de 2005.

⁹⁴ Lei Municipal nº 12.452, de 27 de dezembro de 2005, alterada pela lei 13.671 em 11 de setembro de 2009.

Infantil para integrarem a rede direta, além de reforma e ampliação das unidades já existentes. No entanto, detendo o olhar nas provisões financeiras dos PPA dos dois quadriênios que abrangem a série histórica da pesquisa (2006-2009 e 2010-2013), tem-se os seguintes montantes:

Tabela 20 – Previsão orçamentária descrita nos Planos Plurianuais para Construção, Reforma e Ampliação dos Centros de Educação Infantil (CEI) Diretos e ‘Naves-mães’ – Campinas (2006-2013).

Tipo de Unidade	Ação prevista no PPA	Valores previstos	
		PPA (2006-2009)	PPA (2010-2013)
CEI Rede Direta	Constr. Ref. e Ampliação	96.903.000,00	41.866.000,00
CEI ‘Nave-mãe’	Construção	99.487.000,00	60.870.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 13.259/2007 (PPA 2006-2009); Lei 13.748/2009 (PPA 2009-2013)
OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

É inegável que a prioridade orçamentária para construção de novas unidades de Educação Infantil encontra-se sobre as ‘Naves-mães’ nos dois quadriênios apresentados. Se no primeiro PPA (2006-2009) os valores, praticamente, se equivaliam, no Plano seguinte (2010-2013) o orçamento para operacionalizar o Programa ‘Nave-mãe’ superou em, aproximadamente, R\$ 20 milhões do previsto à rede direta. Dito de outro modo, ampliar a rede de atendimento por meio das ‘Naves-mães’, tornou-se uma prioridade.

2.3.1. Fontes de recursos que viabilizaram a construção das ‘Naves-mães’.

Tendo como objetivo averiguar a origem da fonte orçamentária que viabilizou a construção das ‘Naves-mães’, levantou-se o gasto empreendido com o elemento de despesa *Obras e Instalações na Educação Infantil* (4.4.90.51) por fonte de recurso. Na Tabela 21 reúnem-se tais informações na série histórica da pesquisa.

Tabela 21 – Fontes de recursos que financiaram as despesas com Obras e Instalações na Educação Infantil – Campinas (2007-2014).

Ano	Recursos Próprios	Fundeb	QESE	FNDE (PAC-ProInfância)	Total por ano
2007	4.494.249,10	5.009.433,90	94.473,45	0,00	9.598.156,46
2008	2.385.034,80	6.853.232,51	1.512.421,74	0,00	10.750.689,06
2009	544.037,83	15.490.055,47	669.734,45	0,00	16.887.045,82
2010	2.059.181,28	9.964.485,32	2.213.158,71	0,00	14.236.825,31
2011	1.281.841,55	4.671.265,99	1.460.600,53	0,00	7.413.708,07
2012	1.251.899,74	0,00	269.765,14	0,00	1.521.664,88
2013	136.446,96	62.733,37	0,00	0,00	199.180,33
2014	439.534,07	4.567.655,04	0,00	6.198.969,85	11.206.158,97
Gasto médio no período	1.574.028,17	5.827.357,70	793.258,92	6.198.969,85	

Fonte: A autora com base em CAMPINAS. Secretaria de Finanças. *Execuções Orçamentárias (2005-2014)*
OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

A análise da Tabela 21 revela que o maior volume de gastos com a execução de *Obras e Instalações* na Educação Infantil se efetivou com recursos do Fundeb, cujo montante se concentrou no ano de 2009, quando foram inauguradas o maior número de ‘Naves-mães’ no município – 8 equipamentos entre o final de 2009 e início de 2010. Observa-se que em 2014, aparece o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como fonte financiadora das *Obras e Instalações* na Educação Infantil. Nota-se ainda, que no elemento despesa analisado, não há registro de gastos empreendidos com recursos provenientes do setor privado, conforme Dr. Hélio anunciara.

Com o intuito de averiguar qual equipamento fora priorizado nos gastos com *Obras e Instalações*, se as “creches convencionais”, como prometeu Dr. Hélio, ou as ‘Naves-mães’, comparou-se a evolução do número de estabelecimentos de Educação Infantil no período de 2008 a 2014.

**Tabela 22 – Número de unidades de Educação Infantil por tipo de estabelecimento
Campinas (2008-2014)**

CEI Infantis	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CEI diretos	140	142	141	141	140	139	138
CEI ‘Nave’	4	8	12	14	16	16	16
Total	144	151	154	154	156	155	154

Fonte: A autora com base no documento expedido pela SME intitulado “Dados de matrícula e equipamentos escolares” (2008-2014).

De modo geral, verifica-se que a quantidade de CEI diretos diminuiu no período de 2008 a 2014, ao passo que o número de ‘Naves-mães’ quadriplicou. Nota-se também, que de 2008 para 2009 o número de CEI diretos passou de 140 para 142, resultado da entrega de dois equipamentos de Educação Infantil localizados nos bairros Itajaí e Icarai⁹⁵.

A diminuição do número de CEI diretos e a ampliação da quantidade de ‘Naves’ na série histórica, permitem afirmar que o maior volume de recursos com *Obras e Instalações* foi utilizado para construção das ‘Naves-mães’, gasto empreendido, principalmente, com recursos do Fundeb.

As Tabelas que seguem reúnem informações a respeito dos contratos entre a PMC e as construtoras para execução das obras de construção das ‘Naves-mães’ e de aquelas que

⁹⁵ Informação obtida junto à página oficial do município e no relatório intitulado “Demandas concluídas – orçamento participativo 2001-2013. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/chefia-de-gabinete-do-prefeito/orcamento-participativo/documentos/demandas-2001-2013.pdf> - acesso em 15/08/2015.

seriam novas unidades públicas da rede direta. Elencaram-se também os contratos assinados para consecução das reformas nos CEI diretos.

Tabela 23 – Contratos efetuados pela Prefeitura Municipal de Campinas para execução das obras das ‘Naves-mães’ (2007-2014)

Ano do Contrato	Objeto de contratação	Fonte de recurso	Vr. Contratado
2007	Execução obra Nave-mãe - Vida Nova	Fundeb	3.535.464,12
2007	Execução obra Nave-mãe - Jd. Fernanda	Fundeb	3.465.842,10
2007	Execução obra Nave-mãe - Jd. Marisa	Fundeb	3.473.896,26
2007	Execução obra Nave-mãe - Satélite Iris	Fundeb	3.810.568,62
2007	Aditamento Contrato		46.242,61
2007			14.332.013,71
2008	Aditamento Contrato	Fundeb	44.596,72
2008	Execução obras Naves-mães: Alto Belém; DIC VI; Cosmos; Vista Alegre, Vila Régio		15.544.452,96
2008			15.589.049,68
2009	Execução obra Nave-mãe - Jd. Ouro Preto; Pq. Das Indústrias; Viracopos e Pq. Novo Mundo	Fundeb	17.353.461,06
2009	Aditamento Contrato		1.020.665,86
2009			18.374.126,92
2010	Aditamento Contrato	Fundeb	63.479,29
2010	Execução obra Nave-mãe - Satélite Iris		4.957.622,06
2010			5.021.101,35
2013	Execução Obra Nave-mãe - Campos Elíseos	Fundeb e FNDE	2.285.895,49
2013			2.285.895,49
2014	Execução Obra Nave-mãe - Jd. Ibirapuera	Fundeb e FNDE	2.435.021,30
2014	Execução Obra Nave-mãe - Jd. Bassoli	Fundeb e FNDE	2.427.803,03
2014	Execução obra Nave-mãe - Res. Porto Seguro	Fundeb e FNDE	3.275.143,01
2014	Execução obra Nave-mãe - Res. São José	Fundeb e FNDE	3.182.200,85
2014			11.320.168,19
TOTAL CONTRATADO			66.922.355,34

Fonte: A autora com base nos contratos levantados em <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assuntos-juridicos/contratos.php> - acesso em 15/08/2015.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

A partir dos contratos pactuados, entre a PMC e as construtoras que executaram as obras das ‘Naves-mães’ no período de 2007 a 2014, verifica-se que até 2010 as construções foram financiadas, exclusivamente, com recursos do Fundeb. Em 2013 e 2014, somaram-se aos montantes do fundo, os repasses provenientes do FNDE. Visualiza-se ainda, que do início do Programa ‘Nave-mãe’ até 2014, o governo municipal gastou aproximadamente R\$ 67 milhões com a edificações dessas unidades de Educação Infantil.

O mesmo investimento não pode ser percebido para construção, reforma e ampliação dos CEI diretos.

Tabela 24 – Contratos efetuados pela Prefeitura Municipal de Campinas para construção e ampliação dos CEI diretos (2007-2014)

Ano do Contrato	Objeto de contratação	Fonte de recurso	Vr. Contratado
2007	Construção CEI Pq. Shalom	Próprios	2.734.825,01
2007	Construção CEI Pq. Itajaí	Próprios	2.976.744,24
2007	Construção CEI Pq. Icarai	Próprios	2.110.176,42
2007			7.821.745,66
2008	Ref. E Ampl. CEI Amélio Rossim	Próprios+Fundeb	308.264,47
2008	Ref. E Ampl. Vila Esperança	FNDE	1.457.665,97
2008	Ref. E Ampl. CEI Verde e Amarelo	Fundeb	769.337,96
2008			2.800.394,63
2010	Ref. E Ampl. CEI Pq. São Bento	Próprios	1.303.643,83
2010	Ref. E Ampl. CEI Carlos D. de Andrade	Próprios+Fundeb	1.496.750,80
			2.800.394,63
2011	Ref. E Ampl. CEI Feijó Gomes	Próprios	1.347.162,38
2011			1.347.162,38
TOTAL CONTRATADO			14.769.697,30

Fonte: A autora com base nos contratos levantados em <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assuntos-juridicos/contratos.php> - acesso em 15/08/2015.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Tabela 25 – Contratos efetuados pela Prefeitura Municipal de Campinas para execução de reformas nos CEI diretos (2007-2014)

Manutenção e reforma em geral Emeis e Cemeis	
2007	124.220,20
2008	1.631.911,11
2009	750.383,03
2010	4.045.123,25
2011	310.546,52
2012	407.398,86
2013	77.385,99
Total	7.346.968,96

Fonte: A autora com base nos contratos levantados em <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assuntos-juridicos/contratos.php> - acesso em 15/08/2015.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Os valores das Tabelas 24 e 25 somados, correspondem a aproximadamente R\$ 22 milhões de reais, montantes despendidos com construção, ampliação e reformas nos CEI

diretos entre 2007 e 2014. Tal valor, se comparado aos montantes gastos com a construção das ‘Naves’ no mesmo período, resultam em uma diferença de R\$ 45 milhões de reais.

Observa-se também, que a principal fonte de financiamento para construção dos CEI diretos proveio dos recursos próprios. Chama atenção ainda na Tabela 24, a ausência de contratos firmados pela Prefeitura de Campinas para construção e ampliação de unidades da rede direta depois de 2011, o que indica que o poder público vem priorizando a edificação das ‘Naves-mães’ e, conseqüentemente, a transferência da gestão desses equipamentos ao setor privado.

Complementa tal informação, o relatório elaborado pelo FNDE que relaciona as Obras de Educação Infantil contempladas com recursos do Proinfância⁹⁶, no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Tabela 26 – Obras contempladas com recursos do FNDE-Proinfância em Campinas (2014).

Nome da Obra	Fase da Obra	Valor da Obra (R\$)
PAC 2 – Creche/Pré escola MCMV 001	Planejamento pelo proponente	1.365.495,03
Jd. Bassoli	Execução	1.724.842,00
Jd. Campos Elísios	Execução	1.480.159,12
Vila Esperança	Concluída	1.480.159,12
Gleba B	Planejamento pelo proponente	1.799.080,88
PAC 2 – Creche/Pré escola MCMV 002	Planejamento pelo proponente	1.365.495,03
Res. Porto Seguro	Execução	2.091.488,00
PAC 2 – Creche/Pré escola MCMV 004	Planejamento pelo proponente	1.365.495,03
Jd. Ibirapuera	Execução	1.480.159,12
Res. São José	Paralisada	1.799.080,88
E20_San Martín	Planejamento pelo proponente	1.799.080,88
CEI Res. Flávia	Planejamento pelo proponente	840.265,38
PAC 2 – Creche/Pré escola MCMV 003	Planejamento pelo proponente	1.365.495,03
Total		19.956.295,50

Fonte: Relatório emitido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Legenda:  CEI ‘Nave-mãe’  CEI Direto  Obras não concluídas (em planejamento)

⁹⁶ Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. O Programa integra o Plano de Desenvolvimento da Educação, o qual é uma das medidas decorrentes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo Governo Federal no ano de 2007.

O relatório do FDNE mostra 13 obras contempladas com recursos do Proinfância, o cruzamento dos dados presentes nas colunas *Objeto de Contratação* e *Fonte de Recursos* das Tabelas 23 e 24, com os discriminados na coluna *Nome da Obra* da Tabela 25, mostra cinco unidades que se constituíram em CEI ‘Naves-mães’ e uma como CEI direto, outros sete equipamentos estavam em fase de planejamento.

Comparando os montantes contratados pela prefeitura (Tabela 23 e 24), com os valores das obras discriminados no relatório do FNDE, constata-se que os repasses do governo federal não cobre o total contratado pelo poder público, observa-se que para complementar os custos da obra, o governo municipal provisionou recursos do Fundeb.

Referente à participação dos empresários na viabilização do Programa, não há discriminação de recursos oriundos da iniciativa privada. Para não dizer que a iniciativa privada não participou da construção de nenhum CEI, matéria publicada no portal *cidades paulistas* noticiou que a ‘Nave-mãe’ do Jardim do Lago⁹⁷, bairro periférico de Campinas, foi a primeira, e única, viabilizada pelo grupo empresarial Furacão Distribuidora de Peças Automotivas⁹⁸ por meio da doação do terreno e da construção do prédio. A contrapartida da prefeitura, neste caso, foi o projeto e toda infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública e pavimentação dos acessos (HARTUNG, 2010) e posteriormente, o repasse de recursos públicos à entidade privada gestora.

2.3.2. Apresentação e análise dos valores *per capita* fixados para o Programa ‘Nave-mãe’ Campinas (2008-2014).

O valor *per capita* é o subsídio por criança recebido pela entidade privada para operacionalizar a gestão dos CEI ‘Naves-mães’. Embora o decreto 15.947/2007 preveja sua publicação anual, até 2009 a SME não seguiu a determinação legal⁹⁹. Tem força de lei também, a divulgação do *per capita* nos Editais de processo seletivo público, entretanto, nenhum destes documentos consultados na série histórica constava o respectivo valor.

⁹⁷ A inauguração do CEI do Jardim do Lago ocorreu em 20 de dezembro de 2011 e recebeu o nome de Mayara Masson Christofoletti em homenagem a filha do proprietário do grupo empresarial Furacão, doador do terreno e financiador da construção, morta em 2009 aos 4 anos em um acidente automobilístico. Segundo reportagem publicada no *site* oficial da prefeitura, a ‘Nave-mãe’ entrou em funcionamento em 2012 atendendo duzentas e trinta crianças (VOGL, 2011).

⁹⁸ Empresa do ramo de distribuição de peças elétricas automotivas, com sede no município de Campinas.

⁹⁹ Os valores *per capita* dos anos de 2008 e 2009 são aproximados. O montante encontrado em 2009, resultou do abatimento de 7% aplicado sobre o valor de referência de 2010, já o de 2008, correspondeu ao desconto de 8% sobre o resultado de 2009. Os percentuais utilizados, se referiam aos índices de reajustes indicados no Relatório de Auditoria do Convênio ‘Nave-mãe’ para os respectivos anos (SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE, 2011).

Tabela 27 – Evolução do valor *per capita* do Programa ‘Nave-mãe’ – Campinas (2008-2012)

ANO	Integral		Parcial
	AGI (Creche)	AGII (Creche)	AGIII (Pré-escola)
2008	268,30	227,47	137,62
2009	289,62	245,55	148,56
2010	309,79	262,65	158,94
2011	336,18	285,43	171,26
2012	409,48	311,30	170,02

Fonte: Resoluções SME nº 01/2010; 16/2011; 15/2012; 12/2013 e Guia Gestor 2010

Legenda: AG – Agrupamento

Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Tabela 28 – Evolução do valor *per capita* do Programa ‘Nave-mãe’ – Campinas (2013-2014)

ANO	Até 350 Crianças			A partir de 351 crianças		
	Integral		Parcial	Integral		Parcial
	AGI Creche	AGII Creche	AGIII Pré-esc.	AGI Creche	AGII Creche	AGIII Pré-esc.
2013	535,24	447,92	189,37	476,27	396,89	168,96
2014	618,53	517,22	205,00	550,28	458,57	195,16

Fonte: Resoluções SME nº 15/2012; 12/2013 e Guia Gestor 2010

Legenda: AG – Agrupamento

Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se às diferenças no *per capita* estipulado por faixa etária, cujo valor referente à creche de turno integral (AGI e AGII¹⁰⁰) é maior do que o da pré-escola (AGIII) de jornada parcial, indicando que a SME considera o que Carreira e Pinto (2007) mostram nos cálculos sobre gasto aluno para a respectiva etapa da educação infantil, ou seja, quanto menor a criança maior o custo.

Outro dado, corresponde à alteração no modo de a SME divulgar e calcular o *per capita*. A partir de 2013, além da faixa etária, os valores se diferenciaram pela capacidade de atendimento dos CEI ‘Naves-mães’, cujo subsídio fixado foi inversamente proporcional ao número de matrículas, ou seja, quanto maior o número de crianças, menor o valor repassado. Quais seriam as motivações implícitas dessa medida? Induziria a redução das matrículas? Ou, ao contrário, implicaria o aumento de crianças atendidas investindo-se o

¹⁰⁰ Para facilitar a análise, a leitura, bem como a identificação das faixas etárias, utilizou-se no lugar de AGI e AGII, a nomenclatura CRECHE e no lugar de AGII, PRÉ-ESCOLA, conforme preconiza a LDB 9394/1996.

valor equivalente dos anos anteriores, já que a maioria dos CEI atendia acima de 350 crianças?

Na série histórica, observa-se que os valores que mais se ampliaram foram os correspondentes ao da etapa de creche (0 a 3 anos) em que o atendimento é oferecido em turno integral. Nos CEI que atenderam até 350 crianças, o valor de repasse para faixa etária de 0 a 2 anos (AGI) ampliou 130%, para as crianças de 2 a 3 anos (AGII) 127,38% e àquelas pertencentes à pré-escola (AGIII) 48,96%. Nos CEI com capacidade acima de 351 crianças o *per capita* se ampliou 105,09% para faixa etária de 4 meses a 2 anos (AGI), 101,60% para às de 2 a 3 anos e 41,82% para pré-escola.

Outra informação liga-se à limitação da jornada. Na primeira resolução publicada em 2010, a SME estipulava o repasse para jornada parcial de 5 horas à pré-escola, nas resoluções seguintes a definição esteve ausente. Isso porque desde 2011 a SME delimitou o turno de 4 horas para o atendimento desta etapa de escolaridade, ou seja, diminuiu a carga horária e aumentou o valor *per capita*.

Na definição do *per capita*, a diferença percentual entre as faixas etárias coincidia com a variação de gasto no período. Entre o AGI (4 meses a 2 anos) e o AGII (2 a 3 anos), até 2012, a diferença equivalia a 15%, ampliou-se para 25% em 2012 e diminuiu para 16% em 2013 e 2014. Do AGI para o AGIII, de turno parcial, a média entre um valor e outro ficou em 53% para o período.

Tabela 29 – Correspondência do *per capita* aluno-ano ‘Nave-mãe’ em relação ao *per capita* aluno-ano Fundeb – Campinas (2008-2014)

Ano	Fundeb	%	Nave-mãe	Fundeb	%	‘Nave-mãe’
	Creche Integral		Creche (AGI+AGII) Integral	Pré-escola Parcial		Pré-escola (AGIII) Parcial
2008	3.366,48	177	5.949,24	2.754,48	59	1.651,44
2009	3.557,04	181	6.422,04	3.233,64	55	1.782,72
2010	3.447,72	199	6.869,28	2.880,84	66	1.907,28
2011	4.019,52	186	7.459,32	3.349,68	61	2.055,12
2012	4.969,56	174	8.649,36	3.822,84	53	2.040,24
2013	4.645,92	226	10.477,92	3.573,84	57	2.027,52
2014	4.206,12	288	12.106,20	3.235,44	72	2.341,92

Fonte: Elaboração própria a partir das Portarias Interministeriais nº 1.027/2008; 221/2009; 1.227/2009; 477/2011; 1.809/2011; 04/2013; 19/2013 – FNDE; Resoluções SME nº 01/2010; 16/2011; 15/2012; 12/2013.

O primeiro dado que chama a atenção, refere-se à superioridade do *per capita* da etapa de creche ‘Nave-mãe’ de turno integral, em relação ao fixado para o Fundeb nos municípios paulistas. Nesta etapa, desde o início do Programa, o governo municipal

repassa às entidades privadas valores superiores ao capitados pelo fundo. Em 2008, tal repasse ultrapassou 177% do *per capita* do Fundeb, em 2014, 288%, ou seja, quase três vezes acima do valor do fundo. Na pré-escola de jornada parcial em 2008, o *per capita* criança-ano ‘Nave-mãe’, equivalia, aproximadamente, a 58% do valor aluno-ano do Fundeb, diferença que diminuiu gradativamente na série histórica de modo que o *per capita* definido para as ‘Naves-mães’ em 2014, correspondeu a 76,04% do repasse do Fundeb.

Em que pese as diferenças de custos das respectivas etapas de escolaridade, o poder público parece “economizar” com os repasses referente à etapa de pré-escola para direcioná-lo à faixa etária de creche. Tal opção política, confirma a tendência anunciada por Paulo Sena (2008) de que o fator de ponderação orienta a captação, mas não vincula os gastos.

2.3.3. Gasto aluno-ano rede direta e *per capita* aluno-ano ‘Nave-mãe’: contribuições para a análise.

Para comparar o *per capita* praticado pela SME na Educação Infantil pública calculou-se, ainda que muito precariamente, o gasto aluno das unidades de Educação Infantil da rede direta no período de 2007 a 2014, adotando a metodologia empregada em pesquisas anteriores¹⁰¹ a saber: do total das despesas em MDE na Educação Infantil descontaram-se os valores despendidos com o Programa ‘Nave-mãe’ e com as entidades conveniadas. O montante encontrado foi dividido pelo número de matrículas¹⁰² correspondentes a cada ano obtendo assim, o gasto aluno/ano. Trata-se de um valor aproximado porque não foi possível desdobrar os gastos em creche e pré-escola da rede pública.

Esclarece-se que o *per capita* das ‘Naves’ considerado para comparação em 2013 e 2014, correspondeu ao dos CEI com mais de 350 matrículas tendo em vista serem maioria, informa-se também, que subtraíram-se as matrículas das ‘Naves-mães’ informadas pela SME das divulgadas pelo Inep, já que estavam computadas na rede pública.

¹⁰¹ O procedimento utilizado para composição e atualização dos gastos em Educação e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), bem como do gasto aluno-ano, baseou-se na metodologia desenvolvida no âmbito da pesquisa “Processo de implantação e impacto do Fundeb em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2000)”, realizada no período de 1999 a 2002, coordenada pelo Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira.

¹⁰² Referente às matrículas, subtraíram-se as matrículas das ‘Naves-mães’ informadas pela SME do total do divulgado pelo Inep.

Tabela 30 – Gasto aproximado aluno/ano rede direta e *per capita* fixado ‘Nave-mãe’ turno INTEGRAL – Educação Infantil Campinas (2007-2014).

Ano	Gastos Totais	Gastos Totais	Gastos totais	Matrículas	<i>per capita</i> aluno/ano	%	<i>per capita</i> aluno-ano
	Educação Infantil (R\$)	Programa ‘Nave-mãe’ (R\$)	Outros convênios – subvenção de vaga (R\$)	rede direta (Creche e pré-escola)	rede direta (R\$)		‘Nave-mãe (creche) – Turno Integral R\$
2008	253.883.222,53	3.543.300,89	13.384.461,17	25.056	10.132,64	58	5.949,24
2009	265.979.797,67	6.979.052,42	14.743.864,98	22.482	11.830,79	54	6.422,04
2010	290.183.875,77	11.168.599,24	15.034.804,44	24.950	11.630,62	59	6.869,28
2011	314.175.570,53	14.874.096,64	16.508.066,44	24.938	12.598,27	59	7.459,32
2012	354.419.645,63	19.271.327,51	18.707.641,83	23.892	14.846,80	58	8.649,36
2013	378.760.533,54	24.006.007,03	25.436.221,79	23.215	16.315,34	64	10.477,92
2014	373.347.668,42	28.959.338,21	29.592.718,09	22.903	16.301,26	74	12.106,20

Fonte: Elaboração própria com base em CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2008-2014);** CAMPINAS. Relatório de repasses de recursos às instituições privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’ (2008-2014) – Administração e Gerenciamento de Convênios-SME. CAMPINAS. Relatório de repasses de recursos às entidades conveniadas (2007-2014) – Administração e Gerenciamento de Convênios-SME e <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assuntos-juridicos/contratos.php> - acesso em: 28/08/2015 e Resoluções SME nº 01/2010; 16/2011; 15/2012; 12/2013 e Guia Gestor 2010.

Obs. 1): Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Obs. 2): Das matrículas da rede pública informadas pelo Inep, subtraíram-se as referentes ao Programa ‘Nave-mãe’.

Tabela 31 – Gasto aproximado aluno/ano rede direta e *per capita* fixado ‘Nave-mãe’ turno PARCIAL – Educação Infantil Campinas (2007-2014).

Ano	Gastos Totais	Gastos Totais	Gastos totais	Matrículas	<i>per capita</i> aluno/ano	%	<i>per capita</i> aluno-ano
	Educação Infantil (R\$)	Programa ‘Nave-mãe’ (R\$)	Outros convênios – subvenção de vaga (R\$)	rede direta (Creche e pré-escola)	rede direta (R\$)		‘Nave-mãe (pré-escola) Turno Parcial R\$
2008	253.883.222,53	3.543.300,89	13.384.461,17	25.056	10.132,64	16	1.651,44
2009	265.979.797,67	6.979.052,42	14.743.864,98	22.482	11.830,79	15	1.782,72
2010	290.183.875,77	11.168.599,24	15.034.804,44	24.950	11.630,62	16	1.907,28
2011	314.175.570,53	14.874.096,64	16.508.066,44	24.938	12.598,27	16	2.055,12
2012	354.419.645,63	19.271.327,51	18.707.641,83	23.892	14.846,80	14	2.040,24
2013	378.760.533,54	24.006.007,03	25.436.221,79	23.215	16.315,34	12	2.027,52
2014	373.347.668,42	28.959.338,21	29.592.718,09	22.903	16.301,26	14	2.341,92

Fonte: Elaboração própria com base em CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2008-2014);** CAMPINAS. Relatório de repasses de recursos às instituições privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’ (2008-2014) – Administração e Gerenciamento de Convênios-SME. CAMPINAS. Relatório de repasses de recursos às entidades conveniadas (2007-2014) – Administração e Gerenciamento de Convênios-SME e <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assuntos-juridicos/contratos.php> - acesso em: 28/08/2015 e Resoluções SME nº 01/2010; 16/2011; 15/2012; 12/2013 e Guia Gestor 2010.

Obs. 1): Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE.

Obs. 2): Das matrículas da rede pública informadas pelo Inep, subtraíram-se as referentes ao Programa ‘Nave-mãe’.

O gasto aluno-ano da rede direta é, assim como o *per capita* da ‘Nave-mãe’, superior ao valor aluno-ano estipulado para o Fundeb paulista. Referente aos valores aluno/ano da rede direta comparados aos fixados para gestão dos CEI ‘Naves-mães’, os primeiros superam o segundo em todo período analisado. Em 2008, o *per capita* estipulado

para creche de turno integral, correspondeu a 58% do encontrado para os CEI da rede direta. Em 2014, a equivalência passou para 74%. Já o *per capita* ‘Nave-mãe’ do turno parcial (pré-escola), representou em média 15% do gasto aluno-ano da rede direta.

Não se pode negar que o Programa ‘Nave-mãe’ seja uma “alternativa” mais econômica para o atendimento à Educação Infantil, entretanto, a evolução do *per capita* na etapa de creche, somado à ampliação da equivalência destes subsídios para 74% do gasto aluno da rede direta, fica a dúvida se, de fato, o repasse continuará inferior ao praticado para a rede direta, a tendência parece indicar o contrário.

Além disso, no *per capita* encontrado para rede direta estão somados os gastos indiretos com o convênio como os kits de uniformes escolares que a SME distribui inclusive às crianças que frequentam às ‘Naves-mães’ e também, os montantes empreendidos com as construções das ‘Naves’.

2.3.4. Fonte de financiamento e análise dos valores despendidos com os repasses *per capita* para gestão dos CEI ‘Naves-mães’ Campinas (2008-2014)

A fonte de financiamento para o pagamento das subvenções constava nos Termos de Convênio como provenientes dos *Recursos Próprios*¹⁰³. Com o objetivo de analisar o volume de gasto nesta rubrica, bem como os montantes despendidos com os repasses *per capita*, organizaram-se as informações na Tabela que segue.

¹⁰³ Os gastos estavam agregados ao elemento de despesa 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Educação Infantil), condição que dificultou a detecção dos valores efetivamente desembolsados com as subvenções do Programa. Tal situação fora minimizada pelo relatório fornecido pelo Setor de Administração e Gerenciamento dos Convênios da SME.

Tabela 32 – Gasto total com subsídio *per capita* para gestão das ‘Naves-mães’ (2008-2014) e na rubrica *Recursos Próprios* (2007-2014) – Campinas-SP.

ANO	Nº CEI ‘Naves-mães’	Gasto total com repasses <i>per capita</i> ‘Nave-mãe’ (R\$)	Média de gasto por ‘Nave-mãe’ (R\$)	Gasto total na rubrica <i>Recursos Próprios</i>
2007	-	-	-	27.462.735,53
2008	4	3.543.300,89	885.825,23	42.154.737,62
2009	8	6.979.052,42	872.381,56	40.345.591,25
2010	12	11.168.599,24	930.071,61	42.371.271,18
2011	14	14.874.096,64	1.062.435,48	60.155.407,19
2012	16	19.271.327,51	1.204.457,97	69.033.163,07
2013	16	24.006.007,03	1.500.375,44	97.954.955,51
2014	16	28.959.338,21	1.809.958,64	142.649.611,00
Total	16	108.801.721,94	6.800.107,63	522.127.472,35

Fonte: A autora com base em CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2005-2014)**; CAMPINAS. Relatório de repasses de recursos às instituições privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’ (2008-2014) – Administração e Gerenciamento de Convênios-SME.

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

O volume de recursos despendido com o pagamento dos repasses ampliou quase oito vezes do início do Programa até 2014, índice maior do que o número de ‘Naves’ inauguradas. No ano de 2008, o governo municipal repassava por ‘Nave-mãe’, em média R\$ 880.000,00, em 2014, o média dobrou correspondendo a R\$ 1.800.000,00 por unidade. Na rubrica *Recursos Próprios* o impacto do Programa ‘Nave-mãe’ pode ser visualizado logo no primeiro ano de vigência do convênio quando se constata aumento de 53,50% nos gastos. De 2008 para 2009 o valor decresceu 4,30%, embora o valor repassado para gestão das ‘Naves’ tenha se ampliado, já no período de 2009 até 2014 o volume de recursos alocados neste elemento de despesa se ampliou 253,57%.

Ainda que o Programa se configure como uma “alternativa” mais econômica para o município, quando se considera o impacto dele no orçamento municipal, fica evidente que tal “modelo” de transferência de gestão não é barato, tampouco possível de ser financiado por municípios que sejam dependentes dos repasses dos entes federados para manterem as políticas sociais locais.

2.4. O Programa ‘Nave-mãe’ e os Organismos Internacionais: Os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio (ODM).

O Programa ‘Nave-mãe’ ganhou visibilidade nacional em 2010 ao ganhar o prêmio Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio (ODM Brasil) criado pelo governo federal brasileiro em 2004.

Os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio saíram da “Cúpula do Milênio¹⁰⁴” reunida de 6 a 11 de setembro do ano de 2000 em Nova York. Estiveram presentes 147 Chefes de Estado que assinaram a “Declaração do Milênio” discutida e elaborada naquele ano e reafirmada em 2010 (ONU, 2001). Os objetivos definidos foram: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - **Oferecer educação básica de qualidade para todos**; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - **Estabelecer parcerias para o desenvolvimento**. O prazo estipulado para a consecução era até 2015 (ONU, 2001; ODM BRASIL, 2013).

Dentre as ações a serem adotadas pelos países membros para o cumprimento dos objetivos, atesta-se o papel central da ONU e do setor privado “se deve oferecer ao setor privado, às organizações não governamentais e à sociedade civil em geral mais oportunidades de contribuírem para a realização dos objetivos e programas da Organização.” (ONU, 2001, p. 16)

No campo da Educação Básica, o documento da ONU prevê:

assegurar que, até a mesma data [2015], crianças de toda parte, tanto meninos como meninas sejam capazes de completar um curso de ensino primário; e que meninos e meninas tenham igual acesso a todos níveis de educação.” (ONU, 2001, p. 9)

Para incentivar prefeituras e organizações da sociedade civil, bem como o empresariado a contribuírem para concretização dos Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio, o governo federal brasileiro, na gestão de Luis Inácio Lula da Silva, cria o prêmio ODM Brasil em 2010 o qual “incentiva ações, programas e projetos” voltados para este fim (ODM BRASIL, 2013).

A ação tem o “apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de um conjunto de empresas e associações do setor privado.” A coordenação do Prêmio é feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (ODM BRASIL, 2013).

¹⁰⁴ Evento internacional promovido no ano 2000 pela Organização das Nações Unidas para debater sobre os principais problemas que afetavam o mundo no novo milênio.

De acordo com informações contidas no *site* ODM Brasil, a finalidade do Prêmio é “incentivar, valorizar e dar maior visibilidade a práticas que contribuam para” atingir os Objetivos e também, “desenvolver um banco de práticas bem-sucedidas, que seja referência de política pública para a sociedade e governos” bem como “reconhecer publicamente os esforços em favor dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM BRASIL, 2013)

As categorias do Prêmio destinam-se ao Governos e às Organizações. Os Governos compreendem as prefeituras estendido aos seus órgãos municipais (secretarias, departamentos, unidades de atendimento e prestação de serviços públicos, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). As prefeituras podem inscrever projetos que se destaquem como política pública voltada para a concretização dos Objetivos. À segunda categoria, integram Organizações públicas ou do setor privado com ou sem fins lucrativos, estas podem enviar projetos que contemplem práticas que colaborem para o cumprimento dos Objetivos.

As práticas inscritas devem ser “inovadoras, existirem a pelo menos 12 meses, ter resultados mensuráveis, e perspectiva de continuidade ou replicabilidade” (ODM BRASIL, 2013).

Os prêmios são “simbólicos”, para as 60 práticas semifinalistas são entregues certificados comprovando a contribuição dada para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os vencedores ganham troféus e entram para a galeria de práticas vencedoras do Prêmio ODM Brasil tornando-se referência nacional. (ODM BRASIL, 2013).

A primeira edição do Prêmio aconteceu em 2005. Na terceira edição, em 2010, o Programa ‘Nave-mãe’ foi um dos 20 vencedores dentre 1.477¹⁰⁵ projetos inscritos. (ODM BRASIL, 2013). Segundo Santos (2010), o Programa contribuiu para atingir o previsto no Objetivo 2, qual seja, oferecer a educação básica de qualidade para todos. O autor esqueceu-se de citar, a presença do setor privado na gestão desses equipamentos, prática que se coaduna com o prescrito na “Declaração do Milênio”.

Sabe-se que a influência dos organismos internacionais na educação infantil não é assunto novo, nos anos de 1970, Unicef e Unesco estimularam a expansão do atendimento em creche com medidas de baixo custo, priorizando modelos educacionais “não formais” (ROSEMBERG, 1999, 2002), entretanto, mais recentemente acentua-se nas orientações

¹⁰⁵ Dos projetos apresentados 785 eram de organizações da sociedade civil e 692 de prefeituras. (ODM BRASIL, 2013).

dos Organismos internacionais, o estímulo à participação do setor privado inclusive na área educacional.

O fato de os organismos multilaterais influenciarem as políticas nacionais não significa que se tenha uma relação unilateral entre estes e as políticas educacionais brasileiras como se estas fossem apenas um reflexo daqueles, desconsiderando-se as contradições presentes no campo educacional (OLIVEIRA, 2007, CUNHA, 2002). Em cada país, e também no Brasil, a concretização de orientações que se consubstanciam em uma ‘agenda mundializada’ “se dá com diferenças, em ênfase e amplitude, decorrentes de história e trajetórias específicas.” (OLIVEIRA, 2007, p. 664).

Como a trajetória da oferta de vagas na EI, principalmente na etapa de creche é, historicamente, ligada ao setor privado, as indicações dos organismos internacionais não ditam as regras do jogo no país, mas “reforçam posições, agentes e políticas já presentes no terreno nacional” (OLIVEIRA, 2007, p. 664), contribuindo assim, para que Programas, como o materializado no município de Campinas, ganhem espaço no cenário nacional.

3. GESTÃO DOS CEI ‘NAVES-MÃES’: OS ATORES PRIVADOS NO CAMPO INVESTIGADO.

Na primeira parte deste capítulo, empreende-se uma reflexão teórica sobre *cogestão*, tendo em vista averiguar se o Programa ‘Nave-mãe’ se caracteriza ou não, como um processo de *cogestão*, conforme prescrito nas normativas que o regulamentava. Também se discorrem sobre as múltiplas regulações entre o setor público e o privado para oferta de políticas sociais, indicando o contexto da qual emergem-se. Em um segundo momento, parte-se para o campo investigado apresentando a natureza jurídica das entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’, o histórico sobre o surgimento delas e a atuação na área educacional. Relacionam-se também a quantidade de CEI geridos pelas entidades e de crianças matriculadas pelo Programa, tecendo o panorama do atendimento à Educação Infantil. Por fim, encontram-se os insumos relacionados a dimensão *Trabalhadores e Trabalhadoras da Educação*, prevista no Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) de oito CEI e sua correlação com o encontrado na rede direta.

3.1. Elaboração do conceito de *cogestão*.

No decreto regulamentador do Programa ‘Nave-mãe’, o termo *cogestão* é utilizado para caracterizar o convênio firmado entre o governo municipal e entidades privadas para gestão dos Centros de Educação Infantil.

Art. 16 - As oportunidades de firmar convênio com o Município para a *cogestão* de CEIs serão publicadas no Diário Oficial do Município, através de Edital de processo seletivo público.

Parágrafo único. As instituições interessadas na *cogestão* de um determinado CEI deverão apresentar Plano de Trabalho, nos moldes definidos no Edital. (CAMPINAS, 2012)

A acepção do termo utilizado pelo legislador designa implicitamente a administração “conjunta” de Unidades de Educação Infantil públicas com o setor privado. Como apresentado na introdução deste trabalho, tem-se como pressuposto que este modelo de gestão, inaugurado pelo Programa ‘Nave-mãe’ em Campinas, não apresenta características que permitam designá-lo como *cogestão* no sentido atribuído historicamente ao vocábulo, dado que se tentará mostrar neste e nos próximos subitens.

Segundo Fernando Prestes Motta (1982), a *cogestão* surge em meados dos anos de 1950 como uma ferramenta que tenta amenizar os inúmeros conflitos presentes no interior

das empresas, intensificados pelo controle e exploração do trabalhador no processo de produção capitalista e também, para manter a estabilidade desse sistema.

Cogestão para o autor “é uma forma avançada de participação administrativa que implica co-decisão em determinadas matérias e direito de consulta em outras.” (MOTTA, 1984, p. 204), podendo ser paritária ou não. Participação administrativa é por ele definida como “um tipo especial de participação, que se organiza por representação.”

No marco do capitalismo, a *cogestão* é considerada por Motta (1984) como uma das formas mais avançadas de participação. O desenvolvimento das formas de participação

se deve, por um lado, aos novos estágios das forças produtivas, forçando uma adaptação das relações de produção e, por outro, às novas configurações assumidas pelo equilíbrio de forças entre a classe operária, o empresariado, e a alta burocracia pública e privada. (MOTTA, 1982, p. 7)

Ainda conforme Motta (1982, p. 33), as bases da *cogestão* se assentam na ideia de que há conciliação possível, entre o sistema de livre mercado, no qual a empresa se insere, e os interesses do trabalhador, “uma harmonização geral dos interesses do capital e do trabalho, que por definição são inconciliáveis.” Entretanto, afirma o autor, não se pode conceber a *cogestão* apenas como um “maquiavélico projeto burocrático” (p. 23), mas também como conquista da classe trabalhadora na medida em que “surge a possibilidade de os trabalhadores influírem na natureza das decisões que afetam a vida do estabelecimento ou da empresa, e, portanto, a sua vida.” (MOTTA, 1982, p.35).

Para Maurício Tragtenberg (2004, p. 56), no âmbito da empresa, os mecanismos de *cogestão* como os instituídos por meio de Conselhos de fábrica atuam “como equilíbrio de poderes, tendo em vista o [seu] bom funcionamento” contribuem para “pacificação” do trabalhador, reforçando sua exploração. O autor considera que a *cogestão* comporta co-decisão e equivale à participação, “sendo esta entendida como participação nos lucros ou aumento do patrimônio.” De acordo com ele, *cogestão* e participação “são conceitos que procuram definir o lugar do trabalhador na empresa.”(TRAGTENBERG, 2004, p. 56).

No campo do direito trabalhista, José Luis Quadros de Magalhães (1981) considera a *cogestão* como um direito do trabalhador, toma a definição de José Armando Caro Figueroa (1986) para o termo segundo o qual, a *cogestão* pode ser conceituada como “um conjunto de disposições, legais ou não, que possibilitam aos trabalhadores de uma unidade produtiva, empresa ou centro de trabalho, intervir no governo (gestão) da mesma, através da presença de seus representantes no órgão de direção” (MAGALHÃES, 1991, s/p)

Ainda que de modo divergente, teóricos como Motta (1982; 1984) e Tragtenberg (2004) mostram que a forma de participação consubstanciada em *cogestão* integrou um momento específico do capitalismo em que buscou-se compatibilizar os interesses do capital com os do trabalhador.

As definições dadas pelos autores estudados (MAGALHÃES, (1991); MOTTA, 1982;1985; TRAGTENBERG, 2004), sugerem que a *cogestão* é uma forma de democratizar a gestão das organizações ou dos sistemas por meio da participação “do elemento humano na vida administrativa e econômica.” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 1987, p. 204).

Entretanto, quando se fala em participação é preciso considerar os diferentes sentidos atribuídos ao termo, bem como as diferentes maneiras de se “tomar parte” dentro de uma organização ou um sistema.

Motta (1984, p. 201) sustenta que, “participar não significa assumir um poder, mas participar de um poder, o que desde logo exclui qualquer alteração radical na estrutura de poder.” Explica o autor que, participar não pressupõe que todas as pessoas ou grupos opinem sobre todas as matérias, “mas implica necessariamente em algum mecanismo de influência sobre o poder.”

Já para Vitor Paro (1997), uma efetiva participação com vistas à democratização da gestão passa, necessariamente, pela distribuição do poder dentro das organizações ou dos sistemas. Para tanto, defende que a participação não deve se restringir ao nível da execução, mas somar-se à tomada de decisões.

A esse respeito, quando uso esse termo, estou preocupado, no limite, com a participação nas decisões. Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário, para participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisão. (PARO, 1997, p. 16)

Juan Díaz Bordenave (1994, p. 12), no início da década de 1980 escreveu que, naquela época, tanto os setores progressistas, cujo desejo era o da democracia mais autêntica, quanto os “setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares” defendiam a participação. O motivo, explica o autor, “é que a participação oferece vantagem para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns.” (BORDENAVE, 1994, p. 12).

De acordo com Bordenave (1994, p. 30), em um grupo ou organização as questões-chave da participação são: “o grau de controle dos membros sobre as decisões e quanto importante são as decisões de que se pode participar.” Dentre os graus, Bordenave (1994), assim como Motta (1982; 1984), considera a *cogestão* um patamar avançado em que a “administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegiabilidade.” (BORDENAVE, 1994, p. 32), o que implica, conforme o autor, “a influência direta dos administrados na eleição de um plano de ação e na tomada de decisões por meio de comitês, conselhos ou outras formas colegiadas.”

Licínio Lima (1988) expõe que participação aparece muitas vezes, relacionada à *cogestão*, democracia, autogestão, descentralização variando em formas e graus, perspectivas e pontos de vista. Considera que as diferentes acepções sobre a palavra, não se descolam das circunstâncias sociais, culturais e históricas, tampouco da política e da legislação.

No mesmo sentido que o apresentado por Lima (1988), Motta (1982, p. 17) apresenta as feições das diferentes formas de participação.

[as quais] Variam de acordo com as diferentes formações sociais, o que implica dizer que a estrutura social e econômica prevalecente, as instituições jurídico-institucionais, os fatores culturais, incluídos as tradições e o fundo histórico em que todos esses aspectos se concretizam, tendem a influir de modo significativo nas formas de participação. (MOTTA, 1982, p. 17).

Voltando-se para o âmbito da escola pública, Paro (1997) vai dizer que há condicionantes internos e externos¹⁰⁶ à esta organização que influenciam nas formas de a comunidade participar, podendo tais determinantes potencializar ou obstar a participação nas tomadas de decisões. O autor elenca quatro tipos de condicionantes internos à unidade escolar: materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos e três externos a ela: os condicionantes econômico-sociais, os culturais e os institucionais.

▪ **Condicionantes internos à unidade escolar:**

De modo resumido, os condicionantes materiais referem-se “às condições objetivas em que se desenvolvem as práticas e as relações no interior da unidade escolar.” (PARO, 1997, p. 43); os institucionais dizem respeito a criação de mecanismos de ação coletiva como a Associação de Pais e Mestres (APM) ou equivalente e ao Conselho de Escola; os políticos sociais correspondem aos interesses dos grupos dentro da escola que podem ser

¹⁰⁶ Para aprofundamento acerca dos condicionantes internos e externos à escola ver Paro (1995; 1997).

divergentes, porém, não contrários nem impeditivos da participação nas decisões e, por fim, os condicionantes ideológicos que são entendidos como “as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa e que movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com os outros.” (PARO, 1997, p. 47).

▪ **Condicionantes externos à unidade escolar (econômico-sociais; culturais e institucionais):**

Grosso modo, os condicionantes econômico-sociais, dizem respeito as reais condições de vida da população ou seja, o tempo disponível para “tomar parte” dos espaços de decisões, suas condições materiais e a disposição pessoal em participar; os condicionantes culturais relacionam-se a “visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, movidas por sua visão de mundo e de educação escolar que lhes favoreça a vontade de participar.” (PARO, 1997, p. 54), já os condicionantes institucionais referem-se às instâncias coletivas de decisões, institucionalizadas ou não, cuja população possa dispor para encaminhar sua ação participativa. (PARO, 1997).

Os condicionantes internos e externos à participação levantados por Paro (1995, 1997), explicitam as contradições, complexidades e potencialidades para concretização da partilha do poder dentro de uma organização burocrática, com vistas a interferir nos processos decisórios.

Tal intervenção constitui-se o cerne do modo de administrar pela via da *cogestão*, a qual, segundo os autores apresentados (BORDENAVE, 1984; MOTTA 1982; 1984; 1984a; PARO, 1997; 2012), se caracteriza como uma forma de democratizar a gestão das organizações burocráticas por meio de mecanismos de participação criados para distribuição de poderes, é, conforme Bordenave (1984), um dos graus mais elevados de controle exercido pelos membros de um grupo, organização ou sistema sobre as decisões.

Tendo esta definição como mote, passa-se a pensar, especificamente, sobre o significado de *cogestão* e participação no contexto da educação básica brasileira para posteriormente refletir se o Programa ‘Nave-mãe’ é um formato de administrar unidades públicas de Educação Infantil que pode se caracterizar como *cogestão* no sentido atribuído neste trabalho.

3.1.1. A atividade administrativa no âmbito da educação básica brasileira: *cogestão* e participação

No âmbito da gestão da educação brasileira não é novidade dizer que se teve marcadamente um sistema centralizado e autoritário. No que diz respeito aos estudos sobre administração escolar no Brasil tem-se, nas palavras de Vitor Paro, duas posições antagônicas

A primeira, que “se fundamenta na pretensa universalidade dos princípios de Administração adotados na empresa capitalista, os quais são tidos como princípios administrativos das organizações de modo geral.” (PARO, 2012, p. 17). E a segunda, que se opõe radicalmente à primeira “colocando-se contra todo tipo de administração ou tentativa de organização burocrática da escola.” (p. 17).

Neste último caso encontram-se os adeptos da autogestão, que tem como principal expoente no Brasil, Mauricio Tragtenberg para o qual, sinteticamente a autogestão seria a auto-organização, ou a organização autônoma dos trabalhadores para gerir as instituições da qual fazem parte (escola, empresa, fábrica). (TRAGTENBERG, 2004).

Conforme Paro (2012), o problema dessas duas vertentes é que não consideram os determinantes sociais e econômicos da Administração Escolar nem a pensam com vistas à transformação social. A primeira faz isso ao defender a administração capitalista no interior da escola contribuindo para legitimar o domínio e a hegemonia de um tipo de administração que serve aos interesses econômicos e à manutenção do *status quo*. A segunda, o faz por não “dar conta das verdadeiras causas da dominação na sociedade, mostrando-se impotente para agir contra tais causas [...]” (PARO, 2012, p. 19)

Abstraindo então as determinações historicamente situadas, Paro apresenta o conceito em geral de administração como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados.” (PARO, 2012, p. 25). Pautado em Marx, o autor mostra que o ato de administrar se configura como atividade exclusivamente humana e necessária à vida do homem, sendo, portanto, um trabalho humano, este entendido como atividade orientada a um fim. (PARO, 2012).

Explica o autor que a atividade administrativa é uma atividade grupal e que para acontecer com a devida adequação entre meios e fins, é necessário a utilização racional do esforço humano coletivo, chamado por ele de *coordenação do esforço humano coletivo* ou simplesmente “coordenação”.

Utilizo a palavra “coordenação” muito precisamente para indicar o campo de interesse teórico-prático da administração que diz respeito ao emprego racional do esforço humano coletivo. Enquanto a “racionalização do trabalho” se refere às relações homem/natureza, no processo

administrativo, a “coordenação” tem a ver, no interior desse processo, com as relações do homem entre si. (PARO, 2012, p. 32).

Se a própria atividade administrativa pressupõe a *coordenação do esforço humano coletivo*, não é possível pensá-la de modo que tal esforço seja despendido por pessoas isoladamente (PARO, 2012). Nessa reflexão de Paro (2012) reside o compromisso da atividade administrativa com vistas a superação do tradicional modelo de concentração da autoridade nas mãos de uma só pessoa, como sói acontecer com a figura do diretor na Administração Escolar.

Preocupado, com a democratização da Administração Escolar, Paro (2012, p. 209) defende que “todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola.” Embora não cite o termo, o ideário de Paro (2012) se coaduna com a forma de administrar pela via da *cogestão*.

Entretanto, a Administração Escolar pauta-se historicamente “pelo autoritarismo em suas relações e pela ausência de participação dos diversos setores da escola e da comunidade em sua realização” distanciando-se de uma “concepção de sociedade democrática a que se pretende chegar pela transformação social.” (PARO, 2012, p. 209).

Não por acaso, na década de 1980, período em que a ditadura militar começa a declinar no Brasil, tem-se como pauta das reivindicações dos movimentos sociais a democratização da organização da educação as quais,

apoiavam-se na defesa, principalmente, da implantação de uma administração coletiva da escola, da eleição dos dirigentes escolares, da participação da comunidade usuária na definição das metas e objetivos das unidades escolares, da constituição das instâncias coletivas de trabalho docente e da exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público. (ADRIÃO, 2006, p. 57)

Como mecanismos que permitiam a participação dos usuários da escola, sendo estes os pais, alunos, servidores, professores e funcionários administrativos obteve-se a generalização dos colegiados, como por exemplo, os Conselhos de Escola ou equivalentes cujas normativas, de modo geral, os designavam como instância deliberativa nos assuntos de ordem administrativa, pedagógica e financeira da escola (ADRIÃO, 2006).

Conforme lembra Adrião (2006) embora tais mecanismos “participacionistas” tenham esbarrado nos limites e contradições de um sistema composto por órgãos superiores, “pouco permeáveis à participação e pressão dos usuários, as medidas democratizadoras da gestão da escola eram – e são – defendidas como imprescindíveis

para a constituição de uma escola voltada para os interesses da maioria.” (ADRIÃO, 2006, p. 61)

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96, consagraram o princípio da gestão democrática do ensino público e a participação da comunidade na gestão escolar. Do ponto de vista legal não se pode negar que tal mecanismo, potencialmente democratizador, “favoreceu a generalização de políticas voltadas para o aumento da participação dos educadores e usuários na gestão escolar nas redes públicas que ainda não ocorriam.” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 70), mas estas políticas se restringiram à esfera das unidades escolares, não avançando em nada em mecanismos que pudessem materializar a real participação de trabalhadores e usuários das redes públicas “em instâncias decisórias dos sistemas de ensino.” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p.70).

Oito anos depois, a LDB 9.394/96 reafirmou o princípio da gestão democrática do ensino público e a participação da comunidade escolar. A esse respeito Paro (2007, p. 78) considera, “embora vaga, a determinação contida no inciso VI do Art. 12 reconhece a importância desse aspecto, acenando para o fortalecimento da participação dos usuários na gestão da escola.”

Se na década de 1980 a participação na gestão escolar significava, entre outras coisas, admitir a presença dos usuários da escola com vistas a deliberar sobre determinados assuntos e adquirir direito de consulta em outros, nas décadas posteriores o significado de participação muda de sentido.

Relembra Adrião (2006) que no sentido atribuído à participação ganhavam destaque no início dos anos de 1990 dois tipos articulados de proposição. O primeiro ligado à ampliação do grau de informação aos usuários sobre o desempenho da “sua” escola frente ao das demais, ou seja, se defendia uma instrumentalização meramente informativa, ligada à avaliação externa acreditando-se que tais atitudes por parte dos usuários, melhoraria a qualidade do ensino. Tal grau de participação restringia-se meramente a uma apropriação de informação não implicando tomada de decisão.

O segundo tipo relacionava-se ao estímulo às parcerias¹⁰⁷ entre escola e “todo e qualquer setor social” (ADRIÃO, 2006, p. 78). Fomentava-se ainda a transferência da

¹⁰⁷ Sobre as parcerias entre o setor público e “todo e qualquer setor social” o Greppe tem mapeado e analisado no âmbito da educação básica, principalmente no Estado de São Paulo, as consequências de tais ‘pactos’ para a oferta e gestão da educação tendo vários trabalhos publicados a respeito (ADRIÃO *et al.*, 2009, 2012; ADRIÃO; PERONI, 2012; BORGHI *et al.*, 2012; PERONI, 2013) os resultados das investigações empreendidas mostraram que a inserção do setor privado na oferta ou na gestão da educação

manutenção dos equipamentos escolares e o desenvolvimento de atividades extracurriculares ao voluntariado. Em ambos os casos, a ênfase à participação recaía sobre o âmbito do privado, o qual se transformou no ator principal da oferta das políticas sociais pós década de 1990.

Conforme Marcio da Costa (2005, p. 14), as propostas na agenda educacional, que, dentre outras coisas, enfatizavam a gestão local e a parceria com grupos ou instituições fora do Estado, caracterizados pelo autor como “programas de inspiração participativa”

forjam um modelo específico de ação estatal, produzem ou promovem novos atores sociais, reforçam algumas elites políticas, geram impactos variáveis sobre os sistemas educacionais constituídos e, sobretudo, tornam-se peça destacada nos discursos políticos de alguns governos.

Entende-se com Adrião e Peroni (2005), que os “programas de inspiração participativa”, como denomina Costa (2005), são, na verdade, processos de privatização da educação básica, os quais têm se aprofundado no Brasil frente aos arranjos políticos e econômicos relacionados à redefinição do papel do Estado, seja mediante a inauguração de diferentes acordos entre o Estado e o genérico Terceiro Setor, seja mediante a consolidação de uma esfera “pública-não estatal”, resultante tanto da coexistência de padrões de gestão privada na esfera pública, quanto da alteração da natureza jurídica dessas mesmas esferas (; PERONI; ADRIÃO, 2005).

É nesse contexto que se expandem e aprovam-se políticas educacionais como a exemplificada pelo Programa ‘Nave-mãe’.

3.1.2. O Programa ‘Nave-mãe’: *cogestão* ou privatização?

Para definir se o Programa ‘Nave-mãe’ é uma forma de administrar unidades públicas de Educação Infantil que possa se caracterizar como *cogestão*, examinam-se suas principais características “administrativas” elaboradas a partir da legislação que o regulamenta, pois não há nenhuma “orientação” ou “Plano de Gestão” emitidos por parte do poder público de Campinas, cujas entidades privadas devam seguir.

Primeiramente, reafirma-se que *cogestão* é entendida como uma forma de democratizar a gestão por meio da distribuição de poder dentro de um grupo, organização e/ou sistema via participação e interferência nos processos decisórios por parte dos

pública beneficia interesses privados, provocam desigualdades no atendimento educacional, transforma a educação em mercadoria inserindo-a em uma lógica mercantil e privatizante, ou seja, atende a interesses mercadológicos e não de direito social.

membros que compõem tais instâncias (BORDENAVE, 1984; MOTTA 1982; 1984; 1984a; PARO, 1997; 2012). No caso específico da Administração Escolar, é admitir a interferência dos usuários, funcionários, pais e professores nos processos decisórios da unidade escolar.

Principais características “administrativas” do Programa ‘Nave-mãe’:

- A gestão da escola se formaliza entre dois setores distintos, (público e privado);
- O responsável pela gestão da unidade escolar (entidade privada) é selecionado por sua condição técnica (Projeto Pedagógico, Experiência na Área da Educação, Projeto de Gerenciamento de Recurso) e jurídica (documentos comprobatórios de finalidade não lucrativa, utilidade pública e ausência de débito perante aos órgãos públicos);
- A administração da Unidade pública de Educação Infantil é transferida à entidade privada a partir da assinatura do Termo de Convênio;
- A gestão da escola (processos decisórios, organização da unidade escolar, contratação dos trabalhadores; educação da criança menor de 6 anos) está submetida ao interesse da entidade privada que assume a gestão;
- A gestão da Unidade de Educação Infantil é decidida por meio da “disputa” pública entre entidades privadas;
- À entidade privada, obriga-se a implantação do Conselho de Escola.

Excetuando a obrigação de instituir o Conselho de Escola, não se visualizam no Programa ‘Nave-mãe’ características que possam se consubstanciar na democratização da gestão dos Centros de Educação Infantil. Percebe-se muito mais o movimento de direcionamento da educação para o campo e sob o interesse do setor privado denominado na introdução deste trabalho de privatização (ADRIÃO, 2016).

Por educação, entende-se com Paro (2008, p. 20),

[...] a apropriação da cultura produzida historicamente. Essa apropriação tem pelo menos duas dimensões intrínsecas: por um lado, é ela que possibilita a preservação do acervo cultural, dando condições para a continuidade histórica; por outro, é a forma pela qual cada indivíduo se faz humano-histórico, processando-se sua necessária atualização histórico-cultural, ou seja: como cada ser humano nasce puramente natural, sem um átomo de cultura, é a educação que lhe propicia acesso à cultura produzida historicamente, eliminando ou reduzindo a defasagem que há entre o estado natural e a cultura vigente. É preciso enfatizar que não se trata de mera atualização de conhecimentos e informações, como acredita o senso comum e como é assumido pela escola tradicional, mas da

apropriação da cultura em sua inteireza e complexidade. [...] (PARO, 2008, p. 20)

O processo de privatização materializado pelo Programa ‘Nave-mãe’, desloca para o setor privado a elaboração e execução do Projeto Pedagógico, cujas consequências merecem aprofundamento; transfere a contratação de todos os profissionais envolvidos, direta ou indiretamente, no processo pedagógico às entidades privadas e, o principal, entrega a educação da criança menor de seis anos a este segmento, subordinando-a aos interesses de grupos privados, cujos objetivos, bem se sabe, distinguem-se profundamente do setor público, este sim instância garantidora de direitos. Com isso, a SME acaba por cumprir papel meramente fiscalizador e regulador do processo pedagógico.

Por essas condições e características não se pode admitir que o Programa seja considerado uma forma de participação que se coaduna com o princípio democrático da *cogestão*, sendo, portanto, um processo explícito de privatização da gestão de Unidades públicas de Educação Infantil.

3.2. - Contextualizando as múltiplas regulações do poder público para oferta de políticas sociais.

O crescimento do setor privado na área da educação no Brasil e no mundo, tem se consolidado em um negócio promissor para ampliação do capital, fazendo com que se prolifere inúmeros formatos de acordos entre a esfera pública e a privada para consecução desta política social, seja no âmbito dos sistemas educacionais ou da escola, com inegável impacto sobre a organização e a gestão das redes escolares. (ADRIÃO, 2015; BALL; YODELL, 2007; HILL, 2003; OLIVEIRA, 2009; ROBERTSON; VERGER, 2012).

Susan Robertson e Antoni Verger (2012, p. 1135), consideram que governar a educação por meio de “Parceria Público Privada (PPP), é mais do que uma questão de coordenar os serviços de educação, envolvendo agentes públicos e privados.”, é, para os autores, uma opção central na construção de tipos particulares de cidadãos (de mercado) e na reconstituição do setor da educação “como parte de uma indústria de serviços educacionais globais [...]”

No Brasil, acredita-se que haja uma relação direta entre a ampliação dos diversos formatos de privatização na área educacional e a reforma na gestão pública de natureza gerencial induzida pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado no início dos anos de 1990, pelo qual a educação deixou de integrar as

atividades exclusivas do Estado (ADRIÃO; BORGHI, 2008; ADRIÃO, 2009; ADRIÃO; BEZERRA, 2014; BORGHI, *et al.* 2014; PERONI, 1998; 2003). Tal Plano definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Pode-se dizer que esse foi o “Plano de Partida” ou o “Plano de Fundo” para que viessem a *posteriori* um conjunto de leis, decretos e regulamentações que privilegiassem o setor privado como “parceiro” do setor público para a garantia de serviços sociais. (PERONI; ADRIÃO, 2005; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

Conforme Adrião (2009, p. 51), o período de construção e elaboração das orientações para reforma na gestão pública brasileira “coincidiu internacionalmente com as críticas às proposições neoliberais.” Explica a autora que o fato de não haver

exata correspondência temporal e territorial na generalização de medidas relacionadas à ampliação do capital e do capitalismo, a retórica neoliberal chegou quando já se produziam críticas aos seus efeitos e mesmo os adeptos do “mais mercado e menos Estado” buscavam outras alternativas (ADRIÃO, 2009a, p. 51).

Isso explica em parte, o fato de a reforma brasileira se diferenciar das consolidadas em outros países como Inglaterra e Chile em que ocorreu a transferência da propriedade pública ao setor privado, também não implicou redução do gasto público com educação. (ADRIÃO, 2009a; ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

No Brasil, a pauta da reforma previa, basicamente, três estratégias

[...] a introdução de mecanismos competitivos na gestão pública (premiação por desempenho; “ranquiamentos” etc.); a transformação de instituições estatais em uma modalidade de instituição privada sem fins lucrativos inaugurando uma esfera “pública não estatal” financiada pelo Estado e gerida privadamente e a terceira, correspondendo à transferência para o setor privado “não lucrativo” da oferta de determinado serviço estatal em geral, também financiado pelo Estado [ADRIÃO; 2001; PERONI; ADRIÃO, 2005] (ADRIÃO, 2009a, p. 52)

As estratégias previstas e colocadas em andamento no Brasil, se aproximavam do que propunha a Terceira Via de Anthony Giddens (2005, p. 87), a participação de novos atores na oferta e manutenção das políticas sociais as quais, deveriam ser oferecidas “em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade.”

Tornou-se, então, cada vez mais frequente a formalização de pactos de atuação conjunta entre governo e setor privado que primava pela lógica gerencial da esfera privada na administração pública, na “perspectiva de consolidar um sentido de

corresponsabilização da ‘sociedade civil’ no que diz respeito à garantia e à ampliação do acesso aos direitos sociais básicos.” (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 258).

A percepção de que a solução para os problemas da gestão da Administração Pública estaria na adoção de medidas elaboradas pelo setor privado ou de sua inserção como “colaborador” dos governos nas diferentes esferas da federação “assume status de opções de políticas regulamentas a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1988 (EC-19/98) pela qual se introduziram profundas alterações na administração pública.” (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 258).

A EC-19/98,

[...] implementou modificações no regime administrativo brasileiro, a partir da alteração de um grande número de dispositivos da Constituição Federal de 1988, referente tanto ao funcionamento da administração pública, quanto às normas até então vigentes para os seus servidores. (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 258)

Dentre as alterações previstas pela EC-19/98, três relacionam-se diretamente a este trabalho, a introdução do princípio da eficiência, a retirada de exigência de uma legislação específica para criação das entidades paraestatais¹⁰⁸ e a introdução do contrato de gestão. No primeiro caso, embora um precedente indissociável da gestão pública e a formalização legal da exigência do exercício eficiente dos serviços públicos, induziram a introdução de modelos de gestão baseados na administração privada, dadas as bases ideológicas nas quais se assentaram a reforma gerencial do Estado.

No segundo, a nova regulamentação das instituições paraestatais “facilitou a generalização de entidades de natureza mista, reconfigurando a gestão da administração pública.” (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 259). Por fim, a introdução do Contrato de Gestão, formalizou a ideia do público não-estatal, ao permitir a operacionalização de serviços sociais por Organizações Sociais.

Todos os mecanismos citados permitiram a flexibilização das relações entre a iniciativa privada e o Poder Público, fomentando a criação de múltiplos acordos entre esses atores e, também, o aprofundamento da privatização dos serviços sociais em âmbito nacional e local. Para regular os respectivos acordos o Poder Público expediu um conjunto de normatização, as quais dispõem-se no próximo item.

¹⁰⁸ A entidades paraestatais incluem os Serviços Sociais Autônomos (Sesi, Senai, Sesc, Sebrae), as entidades de apoio (Fundações, Associações e Cooperativas), as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e demais Organizações da Sociedade Civil (OSC) (ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

3.2.1. Regulações entre o poder público e o setor privado para oferta de serviços sociais: contextualizando o objeto de análise.

De acordo com Adrião (2009, p. 48),

a maneira pela qual o setor privado vem se apresentado como “parceiro” na gestão da educação pública, tem sido percebida pela presença e ampliação de contratos e convênios entre estados ou municípios e instituições privadas com ou sem fins lucrativos [...].

Os inúmeros acordos entre os governos federais, estaduais e municipais tem gerado diferentes tipos de instrumentos de normatização dessas relações público-privado. Limitando-se à educação infantil e ao estado de São Paulo, Raquel Fontes Borghi *et al.* (2014), indicaram que o Termo de Convênio predomina nos municípios pequenos, médios e grandes, mas aparecem também contratos, que se subdividem em contrato de responsabilidade pública, contrato de subvenção e contrato de subvenção social. Além desses tipos, registraram ainda, os termos de concessão, os quais, conforme Jaqueline dos Santos Oliveira e Raquel Fontes Borghi (2013), permitem ao concessionário o recebimento de recursos públicos para atuar com objetivo de lucro.

Tendo como finalidade contextualizar o surgimento desses diferentes acordos, e apresentar o instrumento utilizado para formalização do Programa ‘Nave-mãe’, discorrem-se sobre as múltiplas regulações aprovadas pelo governo federal que normatizaram as relações entre governo e setor privado para oferta de políticas sociais. Consideraram-se as leis e regulamentações instituídas a partir dos anos 1990, que tratavam, especificamente, das orientações entre ente público e setor privado não lucrativo.

O primeiro instrumento e o mais comum entre as formalizações de repasses públicos ao setor privado, é o **Termo de Convênio**, documento previsto pela Lei Federal 8.666/1993, para regular os acordos estabelecidos entre o poder público e entidades públicas ou privadas, cujo objeto e resultado sejam de interesse recíproco. O convênio corresponde a uma das modalidades de fomento, podendo se dar por meio de repasse de verbas, cessão de recursos humanos e materiais, uso de imóveis, dentre outros (BEZERRA, 2008; DI PIETRO, 2005; SILVEIRA, 2009).

Como o convênio pressupõe mútua colaboração, não se faz necessária a licitação, pode celebrar-se entre pessoas jurídicas da mesma esfera governamental: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre órgãos e entidades da Administração Pública de

esferas governamentais distintas ou entre a Administração Pública e entidades privadas (BRASIL, 1993).

Em conformidade com o texto da Lei Federal 8.666/93, a celebração de convênios depende de prévia aprovação de plano de trabalho proposto pela organização interessada. Neste plano deve conter, no mínimo, a identificação do objeto a ser executado; metas a serem atingidas; etapas ou fases de execução; plano de aplicação dos recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão de início e fim da execução do objeto (Lei nº 8.666/93, artigo 116, § 1º).

Conforme indicado, na educação infantil, os convênios são uma prática comum e histórica, aprofundada pelas permissividades legais como, por exemplo, o repasse do Fundeb às escolas privadas conveniadas. Para essa condição específica da EI, o Ministério da Educação editou, em 2009, orientações para disciplinar as respectivas transferências do Fundo às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Os convênios foram e são uma prática comum na formalização de responsabilidades mútua entre entes públicos, entretanto, dado os crescentes acordos entre o poder público e entidades privadas, “popularizou-se como *modus operandi* na transferência voluntária de recursos públicos” (CRUZ, 2014)

De acordo com Mauri Cruz (2014), com a generalização dos acordos entre o Poder Público e as organizações sociais via convênios “a base legal passou a ser um conjunto de normas infralegais criadas, a princípio, para regular a relação entre dois entes públicos e não entre o público e o privado.” (CRUZ, 2014, p. 126), o que gerava, na opinião do autor, inúmeros problemas às entidades privadas na gestão quotidiana dos convênios.

Tal condição, parece estar superada com a aprovação do Marco Regulatório das Organizações Sociais, Lei n. 13.019/2014, tratada mais à frente.

Outro tipo de regulação para formalização dos “acordos” entre o governo e o setor privado para oferta de serviços sociais, refere-se à criação das Organizações Sociais (OS).

As **Organizações Sociais (OS)** antecedida pela Medida Provisória 1.591, de 09 de outubro de 1997, foram instituídas e disciplinadas pela Lei Federal 9.637, de 15 de maio de 1998. Para se qualificar como OS as entidades precisam atender a determinados requisitos, dos quais destacam-se: não ter finalidade lucrativa e aplicar seus excedentes no desenvolvimento de suas atividades; dedicar-se às atividades sociais como ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e saúde e ter em seu órgão de deliberação superior denominado, Conselho Administrativo, representantes natos do poder público e da

sociedade civil, no caso de Associação Civil, deve integrar o Conselho, membros eleitos entre os associados (BRASIL, 1997).

As OS são “declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais” (BRASIL, 1998), sendo dispensadas de licitação “para a outorga de permissão de uso de bens públicos, assim como para celebração de contratos de prestação de serviços por elas à Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.” (FERREIRA S., 1999, p. 106; BRASIL, 1998).

O instrumento previsto para formalizar a relação entre as OS e o Poder público foi o Contrato de Gestão, o qual é um “um dispositivo jurídico que se constitui em um compromisso institucional estabelecido entre o Estado, e uma entidade pública estatal (agências executivas) ou uma entidade pública não estatal (as organizações sociais)” (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 260).

Também se inserem nos tipos de formalização de acordos entre o setor público e o privado para consecução de políticas sociais, as entidades qualificadas como **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)**. Tal qualificação, foi instituída pela Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999 e regulamentada pelo Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999, é concedida em âmbito federal, pelo Ministério da Justiça. Dirige-se às instituições que tenham por finalidade a realização de serviços sociais não exclusivos do Estado (DI PIETRO, 2007), que promovam

a assistência social; a cultura, defesa e conservação do patrimônio; a saúde de forma gratuita; a segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; o voluntariado; o desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; a experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; os direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relacionados aqui mencionados (SZAIZI, 2003, p. 96,97).

Conforme o *Manual do Terceiro Setor*, expedido pelo Instituto Pro Bono¹⁰⁹ (s/d) a obtenção da qualificação como Oscip é mais rápida e menos burocrática se comparada a de Utilidade Pública e Assistência Social. Além disso, a remuneração de seus dirigentes é

¹⁰⁹ Instituto Pro Bono é uma organização sem fins lucrativas, fundada em 2001. Tem como objetivo ampliar o acesso à Justiça por meio do estímulo à prática da advocacia pro bono, assessoria jurídica gratuita e difusão do conhecimento jurídico. (PROBONO, 2014) - <http://www.probono.org.br/quem-somos> - Acesso em 08/08/2013.

permitida. Destaca-se ainda que escolas e hospitais só podem pedir esta qualificação se oferecerem 100% de seus serviços gratuitamente.

De acordo com o texto da lei 9.790/1999, a qualificação como Oscip é compatível, com as de Utilidade Pública e de fins filantrópicos por cinco anos, findo prazo, a entidade deve optar por uma delas.

Conforme Sergio de Andréa Ferreira (1999), não se contempla, dispensa específica de licitação na contratação das Oscips tendo que ser constituído concurso público para seleção das entidades para a prestação de serviços sociais.

A Lei 9.790/99, instituiu o Termo de Parceria para formalizar o acordo entre o poder público e as entidades qualificadas como Oscips. (BRASIL, 1990). Adrião e Bezerra (2013, p. 262), informam que o Termo de Parceria se assemelha ao Contrato de Gestão, pois “também se volta pra o desenvolvimento de objetivos pautados em interesses comuns entre os partícipes, e, nesse sentido, diz respeito muito mais a uma diferença de terminologia do que jurídica.”

Já as semelhanças entre as qualificações como OS e Oscips, conforme ainda as autoras, residem no fato de ambas serem entidades privadas, sem fins lucrativos, que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebem as respectivas titulações pelo Poder Público. Quanto às diferenças, enquanto as Oscips exercem atividade de natureza privada com ajuda do Estado, as OS foram instituídas com o intuito de substituir os órgãos do Poder Público que prestavam atividades exclusivas do Estado.

Se as Oscips se tornaram as principais “colaboradoras” da Administração Pública para transferência de serviços públicos ao setor privado, as OS se constituíram no mecanismo central de publicização dos serviços públicos assegurando a absorção dos órgãos ou entidades, públicos, promovendo assim a extinção deles. (ADRIÃO; BEZERRA, 2014). As OS ganharam *status* constitucional a partir da instituição do contrato de gestão trazido pela EC-19/98.

Sobre as OS, Renata da Silva Rodrigues (2012) infere que cada vez mais, estados e municípios tem aprimorado a proposta legal de transferência de serviços considerados não exclusivos para entidades criadas e desenvolvidas fora do Estado, por meio de diferentes modalidades de “parcerias” instituídas com o setor privado para prestação de serviços sociais.

Ferreira S. (1999), defende que a instituição das OS caracteriza a “privatização do social” tendo em vista a substituição de unidades estatais pelas de natureza privada.

Ponto fundamental a ser considerado, é que a finalidade central da criação da figura das organizações sociais é a transplantação, para o setor privado, da execução de serviços sociais, nas áreas indicadas pela Lei: são elas instrumentos da privatização do social. (FERREIRA S., 1999, p. 108)

Em que pese as semelhanças e diferenças entre OS e Oscip, o fato é que, seja via Contrato de Gestão ou Termo de Parceria, firmados entre governo e setor privado, a privatização dos serviços sociais subjaz esses acordos.

Outro marco legal presente no arcabouço jurídico brasileiro para regular os diferentes “pactos” e “acordos” instituídos entre a esfera pública e o setor privado, é a Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que prescreveu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada e pela qual se instituiu o contrato de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, permitindo “que serviços ou obras públicas fossem transferidos para o setor privado lucrativo, leia-se ao mercado propriamente dito.” (ADRIÃO, 2014, p. 265).

Mais recentemente a aprovação da Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014¹¹⁰, popularmente conhecida como “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, criou dois novos modelos de formalização de “parceria” que envolvem a transferência de recursos financeiros entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), sendo eles o Termo de Fomento e o Termo de Cooperação. (BRASIL, 2014)

Os Termos de Fomento e de Colaboração diferem-se quanto ao autor da propositura da “parceria”, enquanto o primeiro formaliza os projetos de iniciativa da sociedade civil, o segundo normatiza as propostas sugeridas pela Administração Pública (BRASIL, 2014). A lei determina que em ambos os casos as OSC sejam selecionadas por meio de Chamamento Público, não precisando se submeter ao processo de licitação. Nos termos da Lei 13.019/2014, OSC são as entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam seus excedentes entre seus sócios ou associados (BRASIL, 2014).

Para Cruz (2014, p. 130), a diferenciação entre os instrumentos que formalizam o objeto a ser pactuado com o Poder Público,

buscou deixar bastante claro quando a parceria ocorre na execução de uma política pública existente, de responsabilidade da própria administração pública; ou quando o objetivo é apoiar uma ação da própria organização e que tem interesse público, mas não uma obrigação pública.

¹¹⁰ A Lei entrará em vigor em janeiro de 2016, após dois adiamentos da presidenta da República por medida provisória. Destaca-se que em dezembro de 2015 o Marco Regulatório foi alterado pela Lei n. 13.204/2015.

Parceria é definida no art. 2º, inciso III como qualquer modalidade “que envolva ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, entre administração pública e organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação.” (BRASIL, 2014).

De acordo com o artigo 35-A do texto legal, “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.”. Para isso a OSC deve ter mais de cinco anos de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e capacidade técnica e operacional para operacionalizar a parceria em rede (BRASIL, 2014).

A partir da vigência da Lei 13.019/2014, os convênios se limitarão às relações entre os entes federados não podendo se constituir com organizações sociais, ou seja, todo Termo de Convênio deverá ser substituído pelo Termo de Fomento ou de Colaboração seguindo as orientações e os prazos legais (BRASIL, 2014). Condição esta que, conforme Cruz (2014), garante à especificidade dos pactos firmados entre entes públicos e entidades privadas, deixando de os submeterem ao conjunto de normativas que não foram criadas para a regulá-los.

No que se refere à transparência e controle da “parceria” estabelecida em lei, o instrumento legal prevê a publicação por parte do poder público dos valores aprovados na lei orçamentária para execução de programas e ações, mas não exige que a instituição parceria divulgue os gastos empreendidos com fundos públicos (BRASIL, 2014).

Destaca-se que as exigências previstas na lei citada não se aplicam aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais na forma estabelecida pela lei 9.637/1998, tampouco aos Termos de Parceria firmados entre o poder público e as Oscips (BRASIL, 2014), o que significa que a “inovação” da lei se aplica aos novos acordos entre a administração pública e instituições privadas e aos tradicionais convênios mantidos com entidades filantrópicas.

A Lei 13.019/2014 alterou e incluiu também novos dispositivos à lei 9.790/1999 (lei das Oscip). As alterações que passam a valer a partir da entrada em vigor da lei citada, referem-se à qualificação das entidades, a qual, só será permitida às entidades privadas que tenham, no mínimo, três anos de exercício regular; à permissão de remuneração ou subsídio aos servidores públicos que integrem o conselho ou diretoria da Oscip e, por fim, foram incluídos dois artigos (15A e 15B) relacionados à prestação de contas do Termo de Parceria. (BRASIL, 2014)

Se, para os setores que defendem a participação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) na execução de políticas públicas sociais o Marco Regulatório é considerado um avanço no que diz respeito à normatização e regulação própria para este tipo de ação, fato que não se pode negar, é também o reconhecimento da generalização da participação do setor privado na oferta e gestão dos serviços sociais e a consolidação desses atores na disputa por fundos públicos.

Quadro 18 – Síntese dos tipos de instrumentos e exigências legais para formalização dos “acordos” entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos.

Instrumento de Formalização do acordo entre o poder público e a entidade	Exigências para formalizar o acordo com poder público	Origem da proposta a ser acordada	Processo de escolha da entidade	Membros do poder público no Conselho Administrativos
Termo de Convênio*	-	Poder Público	-	Não permitido
Termo de Parceria	Qualificação como OSCIP e três anos de inscrição no CNPJ	Poder Público	Edital de concursos de projetos	Servidores públicos
Contrato de gestão	Qualificação como OS	Poder Público	Não discriminado em lei.	20% a 40% de representantes do Poder Público
Termo de Colaboração	De 1 a 3 anos de inscrição no CNPJ	Poder Público	Chamamento Público	Não permitido
Termo de Fomento	De 1 a 3 anos de inscrição no CNPJ	Organização da Sociedade Civil (OSC)	Chamamento Público	Não permitido

Fonte: Elaboração própria a partir das Leis Federais n. 8.666/93; 9.637/1998; 9.790/1999; 13.019/2014 e Decreto n. 3.100/1999.

(*) Os Termos de Convênio entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos, serão extintos a partir da vigência da Lei n. 13.019/2014.

A síntese organizada no Quadro 18, mostra, dentre outras coisas, que com a lei 13.019/2014 passam a coexistir múltiplos “pactos” para fins de prestação de serviços sociais entre o Poder Público e a iniciativa privada.

3.3. Natureza Jurídica das entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’.

As instituições que gerem os CEI ‘Naves-mães’ são de natureza privada, sem fins lucrativos. É importante destacar a priori que na legislação brasileira há dois formatos de instituições desta natureza: 1) as associações civis e 2) as fundações privadas. (SZAIZI, 2003).

A lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 que institui o Novo Código Civil brasileiro define Associação em seu artigo 53 como “a união de pessoas que se organizem

para fins não econômicos” (BRASIL, 2002). Já as Fundações se constituem pela doação do patrimônio de um instituidor por meio “de escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-lo” (BRASIL, 2002). A diferenciação entre Associação e Fundação se evidencia na forma de sua constituição, enquanto a primeira se faz por meio de indivíduos, a segunda se realiza pelo patrimônio de um indivíduo, de uma empresa ou do Poder Público.

Eduardo Szazi (2003) explica que as associações podem ser de cunho social e de cunho associativo, tal diferenciação é importante para definir as que se beneficiam com vantagens fiscais – isenções tributárias – daquelas que não podem usufruir desse privilégio. Conforme o autor as entidades de cunho associativo são de “natureza endógena, ou seja, dedicam suas ações ao benefício de seus quadros sociais” (p. 28), um clube recreativo, por exemplo, cujo acesso e benefício são restritos aos sócios. Já as de cunho social, são de “natureza exógena” (p. 28), o que significa que suas ações se voltam àqueles que não pertencem ao seu quadro associativo, como é o caso das instituições de educação e de assistência social.

Às instituições de educação e assistência social¹¹¹ que se firmem como associação, a Constituição Federal de 1988¹¹² e o Código Tributário Nacional¹¹³ garantem imunidade de impostos sobre o patrimônio, a renda e serviços relacionados com suas atividades essenciais, desde que não remunerem seu dirigente (BRASIL, 1966).

Para gozar do respectivo benefício fiscal as entidades devem atender aos seguintes requisitos:

- I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; [\(Redação dada pela Lcp nº 104, de 10.1.2001\)](#)
- II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
- III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão. (BRASIL, 1966)

Para adquirirem personalidade jurídica, ou seja, para existirem juridicamente as Associações devem registrar seu Estatuto Social e sua Ata de Constituição no cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, tornando-se a partir daí um “ator social de direitos e

¹¹¹ Conforme Szazi (2003) a legislação brasileira inclui as instituições de educação e assistência social na obtenção de vantagens fiscais, mas não define o que são cada uma delas.

¹¹² Artigo 150, inciso VI, alínea c.

¹¹³ Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Distribui sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais do direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

obrigações” (INSTITUTO PRO BONO, s/d, p. 10) podendo contratar e empregar. Entretanto, só este passo não basta, para exercerem suas atividades necessitam ainda do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Para empregar, as instituições que optarem pelo trabalho remunerado obrigam-se a seguir as regras previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e nas Convenções Coletivas de Trabalho que regem suas atividades (SZAZI, 2003).

Após três anos de atividade as entidades sem fins de lucro podem pleitear junto às esferas federal, estadual e municipal, títulos ou certificados que atestem sua qualidade como de **Utilidade Pública, Organização Social (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**, ou Certificado de Assistência Social (CEAS), titulações essas que viabilizam benefícios legais, como repasses de recursos públicos, imunidade e isenções fiscais (SÃO PAULO, 2012; SZAZI, 2003).

No nível federal a lei n. 91 de 28 de agosto de 1935, regulamentada pelo Decreto n. 50.517 de 2 de maio de 1961, instituiu a concessão do título de **Utilidade Pública Federal** às “sociedades civis, associações constituídas no país, que sirvam desinteressadamente a coletividade” (BRASIL, 1935). Para concessão e manutenção do título, há um conjunto de documentos exigidos que se encontram relacionados no sítio do Ministério da Justiça, dentre eles destaca-se a comprovação do “efetivo e contínuo funcionamento, nos três exercícios imediatamente anteriores, com a exata observância dos estatutos” e “o demonstrativo da receita e da despesa realizada no período, ainda que não tenham sido subvencionadas” (SÃO PAULO, 2012; 1935; 1961). Conforme Szazi (2003), em âmbito estadual e municipal as leis para obtenção do título de Utilidade Pública tendem a seguir critérios estabelecidos na esfera federal¹¹⁴.

No município de Campinas, embora desde 2013¹¹⁵ a apresentação do Título de Utilidade Pública seja uma exigência para o cadastramento das instituições que intentam a gestão dos CEI ‘Naves-mãe’, não se localizou lei específica que regulasse o assunto.

¹¹⁴ No estado de São Paulo a Lei n. 2.574 de, 4 de dezembro de 1980, institui as regras para obtenção do Título de Utilidade Pública.

¹¹⁵ Conforme expresso no art. 3º, inciso II, da Resolução SME nº 5 de, 28 de agosto de 2013.

3.3.1. Os atores privados na gestão da Unidades de Educação Infantil em Campinas: apresentando as entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’.

Este item resultou da coleta de informações no *site* da Receita Federal, dos relatórios financeiros disponibilizados pela SME que indicavam o início do convênio e dos documentos *Caracterização e histórico da entidade privada* elaborados pelas entidades privadas e remetidos à pesquisadora. A apresentação dos dados encontra-se ordenada de modo crescente a partir do ano de formalização do convênio da entidade com a SME. As entidades podem ser identificadas pela letra A, seguidas do algarismo arábico em ordem crescente de formalização do convênio.

Até 2014, nove entidades privadas se responsabilizavam pela gestão dos CEI ‘Naves-mães’ em Campinas. Conforme dados levantados pela Receita Federal, 100% se constituíam por Associações Privadas. Por meio do *site* da Receita Federal, identificaram-se também, a atividade principal e secundária e o ano de início de funcionamento das entidades perante a Receita, informações organizadas no Quadro 19.

Quadro 19 – Instituições privadas responsáveis pela gestão dos CEI ‘Naves-mães’: atividade principal e secundária, ano de início das atividades na Receita Federal e do convênio com a Prefeitura Municipal de Campinas (PMC) – Campinas-SP.

Instituições Gestoras	Atividade Principal	Atividade Secundária	Início das atividades	Início do convênio com PMC
AP1	Defesa de direitos sociais	Cultura e arte	15/03/2004	2008
AP2	Educação Infantil – Creche	Assistência Social sem alojamento	26/04/2000	2008
AP3	Direitos Sociais	Cultura e arte; creche e pré-escola; ensino fundamental e educação profissional de nível técnico	12/12/1966	2008
AP4	Defesa de direitos sociais	Não informada	17/11/1994	2009
AP5	Assistência social em residências coletivas e particulares	Assistência a idosos e deficientes físicos; assistência psicossocial aos portadores de distúrbios psíquicos, deficiência mental e dependência química	29/05/1969	2009
AP6	Serviço de assistência	Não informada	19/09/1985	2010

	social sem alojamento			
AP7	Apoio à educação – exceto caixas escolares	Educação Infantil – Creche	25/10/2011	2012
AP8	Educação infantil – pré- escola	Assistência social sem alojamento	26/03/1987	2012
AP9	Educação Infantil – Creche	Educação Infantil – Pré- escola; outras relacionadas ao ensino	05/10/2012	2013

Fonte: A autora com base nas informações da Receita Federal e nos dados coletados na Secretaria Municipal de Educação de Campinas – Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios

Pelo Quadro 19 identificam-se duas Associações criadas na década de 1960, duas nos anos de 1980, uma em 1994 e quatro instituídas depois do ano 2000. Dentre elas, duas se originaram depois do Projeto ‘Nave-mãe’.

Convém salientar, que a constituição de quatro entidades pós 2000, pode relacionar-se ao que o Greppe tem indicado em suas pesquisas acerca das entidades que compõem o Terceiro Setor (ADRIÃO, 2009; BEZERRA, 2008; ADRIÃO; BEZERRA, 2014; ADRIÃO; PINHEIRO, 2012), especificamente, quando analisa a alteração na regulamentação para a criação de entidades da Administração Pública indireta e paraestatais¹¹⁶ a partir da EC-19/98.

A EC nº 19/98 reordenou a forma de constituição de autarquias, sociedades de economia mista, e fundações e a principal alteração deste tema refere-se à retirada de exigência de uma legislação específica para a criação desse tipo de entidade. Tal mudança facilita a generalização de entidades e instituições de natureza mista, reconfigurando a gestão da administração pública. (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 259)

Quanto à atividade econômica principal cadastrada na Receita Federal, verificam-se quatro que indicavam a Educação Infantil (3) ou o apoio à educação (1), três os Direitos Sociais e duas a Assistência Social. No que diz respeito a instituição do convênio com a SME, três o firmaram em 2008, duas em 2009, uma em 2010, duas em 2012 e uma em 2013, totalizando nove entidades.

Objetivando caracterizar e “tipificar” as associações privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’ sintetizaram-se nos Quadros 20 e 21, breve histórico de atuação das entidades na educação, segmento ao qual se ligavam (empresarial ou confessional), outros tipos de convênios com a SME para a oferta da Educação Infantil e fontes de recursos

¹¹⁶ Conforme Adrião e Bezerra (2013), as entidades paraestatais compreendem os Serviços Sociais Autônomos (Sesi, Sesc, Senai, Sebrae), as entidades de apoio (Fundações, Associações e Cooperativas), as OS e as Oscips.

previstos nos respectivos estatutos para manutenção de suas atividades. Para tanto, tomou-se como base o documento *Caracterização e histórico da entidade privada*. Informa-se que no item *fonte de recurso para manutenção*, não se obteve informação da AP1, AP2, AP3 e AP7, sendo assim, utilizou-se como fonte de pesquisa a página virtual das entidades que dispunham.

Quadro 20 – Histórico de atuação na educação das entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’– Campinas-SP

Entidade privada	Histórico da entidade e atuação na área da educação	Fonte de recurso prevista em Estatuto
AP1	O histórico de atuação da AP1 na Educação Infantil em Campinas data do início de 2000 com a construção de uma escola em terreno regularizado e cedido pela prefeitura municipal. A “parceria” entre a instituição e a SME se efetivou primeiramente na modalidade oferta de vagas subsidiadas.	Fundação F1 (<i>website</i>)
AP2	Não enviado pela entidade	-
AP3	A entidade assistencial se originou de um externato, fundado em 20 de março de 1909. Pertencia à I.S. de São Paulo e manteve-se como escola particular até 1993. Em Campinas o ano de 1998 marcou o início do trabalho socioeducativo junto aos bairros mais pobres da região. (AP3, 2014). Até 2007 as ações da entidade se voltavam aos adolescentes em situação de risco. Em 2008, ampliou o atendimento à educação infantil em parceria com prefeitura de Campinas por meio da inauguração de uma escola no Centro de Campinas, cujas vagas eram e são subsidiadas pelo governo local, e da participação do chamamento público para a gestão do CEI ‘Nave-mãe’. (AP3, 2014).	Demonstrativo financeiro publicado na página da AP3 indicava 39% provenientes dos convênios com a SME o restante encontrava-se dividido entre doações de pessoas físicas ou jurídicas, da igreja na qual se vinculava, do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) (AP3, 2014).
AP4	A AP4 é uma organização cristã (AP4, 2014), fundada em outubro de 1994 no Estado de Minas Gerais com o apoio financeiro de uma Organização Internacional e de doações britânicas. A Organização Internacional, “apoiadora” da AP4, é uma organização evangélica que atua em parceria com igrejas evangélicas no mundo todo (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL, 2014). Transferiu sede para Campinas em 2005, mas desde 2001 promovia o “apadrinhamento” de crianças pobres no município por meio da captação de recursos nos Estados Unidos e Inglaterra. Desenvolvia também o que chamava de “Projetos Especiais” que incluía “apoio escolar,	Contribuições regulares dos associados e não associados; Subvenções de órgãos públicos e privados resultantes de convênios de parceria e/ou habilitação afim; Donativos e legados; Receitas do patrimônio; Quaisquer outras receitas que sejam compatíveis com a moral cristã e as leis do país (RELATÓRIO AP4,

	prevenção da marginalização infanto-juvenil através do esporte [...]” (RELATÓRIO AP4, 2015, p. 2).	2015, p. 6 - Estatuto)
AP5	A AP5 de Campinas foi estabelecida no Brasil por uma Entidade Internacional de matriz religiosa presbiteriana que teve origem na Etiópia em 1971. (ENTIDADE INTERNACIONAL, 2014). O início dos trabalhos da Entidade Internacional inicia-se no Brasil com sua fundação em 1991, mesmo ano em que se torna mantenedora da AP5 de Campinas, criada em 1969. A AP5 oferecia abrigo e educação às crianças e adolescentes em situação de risco (ENTIDADE INTERNACIONAL, 2014; SANTOS, 2010).	Art. 46 – Os recursos para o cumprimento das suas finalidades serão advindos de subvenções, contribuições e donativos de seus associados, das promoções e campanhas de fundos, das doações e bazares, dos convênios com órgãos da administração pública ou instituições diversas, das atividades culturais e do rendimento de seu patrimônio. (RELATÓRIO AP5, 2015, p. 10 - Estatuto).
AP6	A AP6 iniciou seu trabalho assistencial em Campinas no início da década de 1980 alugando uma residência no bairro Jardim Nilópolis para cuidar de aproximadamente 12 crianças cujos pais trabalhavam. Recebeu apoio de uma Companhia Internacional e, em 1985, oficializou a associação. Por meio de doação dos membros da igreja ligada a AP6, a instituição ganhou o terreno para construção de sua sede e assim ampliou suas atividades com crianças e adolescentes na faixa etária de 3 a 16 anos. Os projetos realizados correspondiam ao apoio escolar, aulas de informática, música, dança, recreação, esportes além de oferecer alimentação, atendimento médico e odontológico, tudo no contra turno escolar (HISTÓRICO AP6, 2015, p. 1).	Doações, donativos, mensalidades espontâneas de membros associados ou de pessoas estranhas ao seu rol de membros, de pessoas jurídicas e solidárias a causa, de subvenções e outros desde que sejam de acordo com os bons costumes e dentro das normas legais que norteiam o país (RELATÓRIO AP6 - 2015, p. 5 - Estatuto).
AP7	A AP7 iniciou suas atividades perante a Receita Federal em 25 de outubro do ano de 2011. Sobre a entidade, sabe-se que sua idealizadora e fundadora, trabalhou de 2008 a 2011 no setor administrativo-financeiro da AP1. Posteriormente à diminuição da quantidade de escolas atribuídas a esta última, saiu e criou a AP7 para “disputar” o Edital de processo seletivo público para gestão das ‘Naves’. Ganhou todos os editais em que inscreveu a AP7 e os CEI que estiveram sob a administração da AP1 ¹¹⁷ . Em um dos CEI ‘Nave-mãe’ a fundadora da AP7 assumiu a direção da unidade.	-
AP8	A AP8 iniciou suas atividades no ano de 1986 na área da saúde com a implantação de um ambulatório médico e farmácia em um	Art. 29 - Pelas contribuições de seus

¹¹⁷Informação obtida em conversa com uma funcionária da AP1 e com uma coordenadora pedagógica da rede pública de Campinas durante a realização do trabalho de campo para levantamento dos documentos para pesquisa.

	bairro de Campinas. No ano de 1991 inaugurou pequena creche nas instalações da Igreja ao qual se vinculava obtendo grande procura por vagas pelas famílias das imediações (RELATÓRIO AP8, 2015). O trabalho assistencial marcava o atendimento aos menores de quatro anos para o qual se voluntariavam qualquer pessoa da igreja para realizar a tarefa de cuidar, alimentar e “ensinar” as crianças que lá ficavam. Com o aumento da demanda por vagas na faixa etária de três a seis anos a creche se transformou em pré-escola o que, conforme o relatório sobre a história da instituição, exigiu a contratação de professores e pedagogos com formação específica. A parceria da AP8 com a SME também surgiu no início dos anos de 1990, com a cessão de duas professoras da rede direta para atuar na entidade. Em 1998 a AP8 inaugurou outra pré-escola no distrito de Sousas, em Campinas, que também contava com o apoio da SME para o quadro de professores. Posteriormente, todo patrimônio da AP8 fora transferido para outra Associação a qual assumiu as escolas e os projetos realizados pela AP8, mantendo a parceria com a SME (HISTÓRICO AP8, 2015).	associados ativos e cooperadores¹¹⁸, segundo as suas classes, e também de doações, subvenções, legados, permutas, rendas patrimoniais, contribuições diversas e assemelhados, bem como do eventual superávit verificado em cada exercício, revertendo ao patrimônio da AP8 [...]; Parágrafo único: As subvenções municipal, estadual e federal, recebidas pela entidade serão aplicadas nas finalidades a que estejam vinculadas (HISTÓRICO AP8, 2010, p. 8)
AP9	A AP9 se constituiu como Associação em outubro de 2012. Tem a Educação Infantil, etapa de creche, como a atividade econômica principal e a pré-escola como secundária. Embora a formalização da instituição seja recente as atividades no bairro AB¹¹⁹ onde atua datam de mais de dezoito anos. A AP9 foi criada por pais e moradores do bairro e, ainda como associação de bairro, implementou escola multisseriada na Igreja Matriz que contava com a ação voluntária de membros da comunidade para “ensinar” as crianças. (HISTÓRICO AP9, 2015). Com o aumento do contingente populacional a construção de escola formal se fazia premente, se constituindo a principal reivindicação dos moradores do bairro AB. Conforme o histórico concedido pela AP9¹²⁰, a SME instituiu a primeira escola de ensino fundamental em uma praça, formada por estruturas de contêiner de aço. A partir da implementação desta escola a AP9 passou a atuar nas áreas socioculturais e esportivas permanecendo como uma associação ‘informal’ por 15 anos.	Art. 9º - O patrimônio da AP9 será constituído de bens móveis, imóveis, veículos, semoventes¹²¹, ações e títulos da dívida pública. Parágrafo Único – Os recursos para manutenção da AP9 advirão de doações de entidades públicas e privadas, doações de seus associados, bem como eventuais projetos que venha desenvolver. (HISTÓRICO AP9, 2015, p. 10 - Estatuto).

¹¹⁸ Associados Ativos são membros da Igreja, moradores de Campinas com direito de votar e serem votados; Associados Cooperadores são pessoas ou instituição que mantêm a A8 financeiramente, moral e ética sem direito a voto. Os Associados Ativos são considerados demitidos ou excluídos a partir do momento que não pertencerem à Igreja de Campinas (ESTATUTO A8, 2010, p. 2)

¹¹⁹ O bairro AB é considerado uma das maiores ocupações habitacionais da América Latina (HISTÓRICO AP8, 2015)

¹²⁰ A instituição não incluiu a referência temporal em seu relatório.

¹²¹ Semoventes – que se move por si mesmo. Bens semoventes são constituídos por animais. Disponível em: dicio.com.br/semovente – acesso em 28/09/2015.

	(HISTÓRICO AP9, 2015). Percebendo a necessidade de se institucionalizar para ampliar seus projetos e a captação de recursos públicos e privados, a AP9 iniciou em 2012 o processo legal para constituir-se formal e juridicamente como Associação. Tinha como presidente um líder comunitário e religioso do bairro. (HISTÓRICO AP9, 2015).	
--	---	--

Fonte: Elaboração própria a partir do documento *Caracterização e histórico da entidade privada* disponibilizado à pesquisadora pelas entidades privadas que gerem os CEI 'Naves-mães'; websites das entidades AP1; AP3.

Um pouco mais sobre a AP1...

Para compreender os “laços clientelistas” que se fazem presentes nos convênios, destacam-se outras informações sobre AP1, julgadas importantes.

A Fundação F1, provedora da AP1, é presidida por empresário cujas relações políticas com o então prefeito cassado Dr. Hélio eram bem próximas. Tal dado se confirmou pelos constantes apoios do poder público que apareciam na imprensa local e no sítio oficial da prefeitura sempre ligados ao campo da Educação Infantil em “parceria” com a Secretaria Municipal de Educação durante o mandato do ex-prefeito, como por exemplo, a realização de eventos de natureza “acadêmico-científicos” oferecidos pela Fundação e a construção do Espaço X¹²², “projeto da Fundação F1 em parceria com a prefeitura” (VOGL, 2010) que congregava em um só espaço “cultura, educação, formação de valores e diversão” (SILVA LIMA, 2011).

Pelas informações levantadas na imprensa eletrônica local e no *site* da prefeitura, a contrapartida da PMC, nesse projeto foi a cessão de terreno público na região do Alphaville, área nobre de Campinas, para que a Fundação construísse o espaço que serviria para a realização de cursos de formação de professores de Educação Infantil na perspectiva da Pedagogia dos Sentidos¹²³, ofereceria atividades ‘culturais’ para as crianças (SILVA LIMA, 2011) e abrigaria a sede da *Associação Nacional dos Professores das Escolas Infantis*, esta, idealizada e criada pelo presidente da Fundação com o apoio da Secretaria Municipal de Educação de Campinas.

Os textos das matérias publicadas não deixaram claro o tipo de atividade cultural que seria oferecido no Espaço X, nem quais crianças o frequentariam. O que se sabe é que durante a gestão do Dr. Hélio a F1 teve apoio do poder público na realização de eventos de

¹²² Nome fictício do espaço construído pela Fundação F1.

¹²³ “Pedagogia dos Sentidos” foi o nome dado pelo Dr. Hélio à proposta pedagógica que almejava implantar nas ‘Naves’, Segundo Dr. Hélio, a Pedagogia dos Sentidos baseia-se na perspectiva da neurociência a qual fundamenta-se no estudo do cérebro humano, mais especificamente, como “cérebro aprende e lembra desde o nível molecular e celular até as áreas corticais” (SANTOS, 2010, p. 62).

natureza ‘acadêmico-científicos’ para a divulgação da ‘Pedagogia dos Sentidos’ que norteava o Projeto Político Pedagógico das ‘Naves-mães’. Exemplo disso foi o Congresso Internacional de Pedagogia dos Sentidos, realizado nos dias 15, 16 e 17 e agosto de 2010 que teve a presença do então prefeito e do Secretário de Educação José Tadeu Jorge¹²⁴ na Conferência de Abertura (VOGL, 2010).

Coincidentemente, ou não, o nome AP1 atrelado à Educação Infantil, deixou de ocupar lugar central na imprensa local com a cassação do prefeito em 2011 culminando, em 2014, com o anúncio da suspensão do apoio da SME às atividades do Espaço X sob a justificativa de que no local havia exploração comercial¹²⁵ na forma de restaurante, alambique de cachaça e adega de vinho, descaracterizando a finalidade pela qual o Espaço foi criado (CORREIO RAC, 2014).

A “falta” de apoio por parte da SME, principalmente, depois da saída do Dr. Hélio da PMC se refletiu também na participação da AP1 na gestão dos CEI ‘Naves-mães’ a qual, até 2012, se responsabilizava por quatro unidades no município ficando com a gestão de um equipamento em 2013 e extinguindo sua participação em 2014. A AP1 manteve apenas o convênio com a SME para oferta de vagas por meio de escola própria.

3.3.2. Entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’ em Campinas: caracterização e recursos repassados.

A partir do Quadro 20, verifica-se que, das entidades que gerem os CEI ‘Naves-mães’, a AP7 é a única associação que não divulgou informação a respeito da atuação no setor educacional. Por ser uma entidade fundada mais recentemente (2011), sua experiência na educação pode ter se dado a partir da gestão dos CEI.

As demais entidades, apresentaram envolvimento na área de assistência social e nos movimentos sociais de bairro em diferentes momentos. Observou-se pelo histórico, que a AP1, a AP2 e a AP3, entidades selecionadas no primeiro ano do Programa ‘Nave-mãe’ (2008), mantinham convênio na modalidade oferta de vagas com a SME por meio de escolas filantrópicas, comunitária e/ou confessional antes da implantação do Programa. Até 2014, os referidos convênios se mantinham vigentes, concomitantes, ao Programa ‘Nave-mãe’. Tal constatação, coloca em dúvida o princípio da impessoalidade previsto nos processos licitatórios ou de chamamento público que podem ter ficado secundarizado.

¹²⁴ Reitor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) no período de 2014 a 2017.

¹²⁵ Notificação de fechamento do estabelecimento emitida pela Secretaria Municipal de Urbanismo. Destaca-se que até setembro de 2014 o restaurante mantinha suas atividades normalmente.

Quadro 21 – Segmento ao qual as entidades privadas se ligavam e fonte de recurso prevista em estatuto para manutenção – Campinas (2014).

Gestora	Segmento	Fonte de recurso para manutenção
AP1	Empresarial	Fundação F1
AP2	Não Identificado	Não Identificada
AP3	Religioso – Igreja Católica	Recursos públicos, igreja e associados
AP4	Religioso – Evangélica	Recursos públicos e associados
AP5	Religioso – Presbiteriana	Recursos públicos e associados
AP6	Religioso – Evangélica	Recursos públicos, igreja e associados
AP7	Não Identificado	Não Identificado
AP8	Religioso – Evangélica	Recursos públicos, igreja e associados
AP9	Religioso	Recursos públicos e associados

Fonte: A autora com base no histórico de atendimento, estatutos e *websites* das entidades.

As informações contidas no Quadro 21 mostram seis entidades privadas (66%) ligadas ao setor confessional, ou seja, religioso, dentre essas uma pertencia à Igreja Católica e as demais às Igrejas Evangélicas; uma ligava-se a empresário com forte influência política durante a gestão do Dr. Hélio em Campinas e duas que não divulgaram o dado.

No que se refere à fonte de recursos para manutenção das entidades, verificou-se uma mantida por Fundação, seis com recursos públicos e de associados, dentre essas, três recebiam transferências das Igrejas às quais se ligavam.

De modo geral, a leitura e o levantamento de informações mostram que as entidades privadas apresentam diferentes matrizes religiosas e ideológicas que as orientam, diversidade que pode influenciar a execução do Projeto Pedagógico na unidade educacional. Ainda que se considere, a supervisão, homologação deste documento pela SME e toda regulação por parte do poder público, as unidades estão à mercê dos interesses de cada grupo gestor.

Quando se pensa na quantidade de CEI por entidade privada e no número de crianças atendidas por meio do Programa, que em 2014 chegou a quase 7500, a preocupação é ainda maior.

Tabela 33 – Movimento da gestão dos CEI ‘Nave-mãe’ e das matrículas entre às entidades privadas – Campinas (2008 - 2014)

Entidade	Número de CEI geridos e de matrículas por entidade													
	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	CG	MT	CG	MT	CG	MT	CG	MT	CG	MT	CG	MT	CG	MT
AP1	2	923	3	1.491	4	1.994	4	2.115	4	2.079	1	552	0	0
AP2	1	396	2	669	2	854	2	916	2	902	1	518	1	569
AP3	1	469	1	494	1	461	1	455	1	486	1	516	1	501
AP4	-	-	1	428	3	774	5	1.371	5	1.632	5	1.912	5	1.910
AP5	-	-	1	356	1	430	1	446	1	462	1	498	1	470
AP6	-	-	-	-	1	288	1	403	1	454	1	417	2	1.022
AP7	-	-	-	-	-	-	-	-	1	225	4	1.917	4	1.944
AP8	-	-	-	-	-	-	-	-	1	356	1	439	1	501
AP9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	497	1	549
Total	4	1.788	8	3.438	12	4.801	14	5.706	16	6.696	16	7.266	16	7.466

Fonte: A autora com base nos dados coletados na Secretaria Municipal de Campinas, Departamento Financeiro – Administração e Gerenciamento de Convênios.

Legenda: CG – CEI Gerido; MT - Matrícula

Pela Tabela 33 nota-se que até 2012, a gestão e as matrículas das ‘Naves-mães’ se concentravam na AP1 e na AP4. Em 2013, a polarização mudou da AP1 para AP7, mas se manteve na AP4. Como o subsídio que garante a gestão do CEI é *per capita*, quanto maior o número de CEI gerido, maior o número de matrículas e maior o volume de recursos públicos recebidos. Pode não ser a regra, mas os interesses em manter a gestão dos CEI parecem extrapolar o sentido de “ajuda” ao setor público para prestação de um serviço social.

Os repasses *per capita* para gestão das ‘Naves’ ajudam a perceber a concentração dos recursos nas entidades privadas, o que não deixa de ser coerente com a ampliação e redução das matrículas ao longo do período.

Tabela 34 – Valores totais repassados pela SME às entidades privadas para gestão dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2008 a 2014).

Instituição	Valores repassados						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AP1	1.836.693,82	2.896.582,46	4.816.451,07	5.379.175,51	5.599.217,60	1.864.723,65	0,00
AP2	809.097,86	1.678.216,43	1.581.966,24	2.120.132,84	2.670.984,45	1.535.565,92	1.986.917,39
AP3	897.509,22	1.216.787,11	1.136.272,80	1.229.272,11	1.335.274,32	1.547.472,69	1.897.772,16
AP4	0,00	735.760,65	2.137.796,14	3.977.855,54	5.504.995,17	6.770.369,93	8.126.190,36
AP5	0,00	451.705,77	1.094.895,01	1.229.272,11	1.335.492,23	1.568.700,77	1.922.342,77
AP6	0,00	0,00	401.217,98	938.388,53	1.279.415,69	1.418.481,43	3.975.710,68
AP7	0,00	0,00	0,00	0,00	652.401,57	6.024.366,17	7.090.641,71
AP8	0,00	0,00	0,00	0,00	893.546,48	1.607.074,61	1.975.169,57
AP9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.609.251,85	2.164.593,58
Total	3.543.300,89	6.979.052,42	11.168.599,24	14.874.096,64	19.271.327,51	24.006.007,03	28.959.338,21

Fonte: A autora com base em: CAMPINAS. Relatório de repasses de recursos às instituições privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’ (2008-2014) – Administração e Gerenciamento de Convênios-SME.

Valores em reais indexados para o mês de julho de 2014, pelo INPC do IBGE.

A análise dos valores repassados às entidades privadas entre 2008 e 2014, reafirmam os dados da tabela anterior, ou seja, aumenta o número de CEI gerido assim como a quantidade de matrículas, amplia o recebimento de recursos. O volume de dinheiro recebido pela AP1, triplicou durante os anos em que manteve o convênio com a prefeitura.

No decorrer do período, a AP4, AP6 e AP7 ampliaram o número de CEI ‘Naves-mães’ sob suas responsabilidades e, conseqüentemente, os valores recebidos. Tal acréscimo, correspondeu, respectivamente, a 890,91%, 1.004,47% e 986,86%¹²⁶.

Para aquelas que mantiveram a quantidade de unidades ao longo do Programa, as quantias aumentaram por dois motivos: o acréscimo de matrículas e do valor *per capita*. Os recursos carreados à AP3, por exemplo, subiram 111,45% de 2008 a 2014, enquanto as matrículas se ampliaram 7,47%, já na AP5 o valor do repasse percebido subiu 325,58% de 2009 a 2013 e as matrículas 32%, na AP8, em três anos de convênio, o dinheiro repassado aumentou 121,05% e as matrículas 40%. Por fim, à AP9 foram transferidos 34,51% de recursos a mais de um ano para outro, enquanto as matrículas cresceram 10%.

¹²⁶ No ano de 2015 a AP4 disputou e ganhou quatro Editais de processo seletivo público, totalizando nove CEI sob sua administração. Os recursos adicionais transferidos a esta entidade corresponderam a R\$ 4.138.939,73. A AP6 também disputou e ganhou o Edital de três novos CEI ‘Naves-mães’ dos quais um fora inaugurado em julho de 2015 e outros 3 seriam entregues ao longo do mesmo ano. A quantia prevista no Termo de Convênio para gestão do CEI inaugurado era de R\$ 1.358.069,30.

Nota-se que o percentual de dinheiro repassado extrapola a ampliação de matrículas em todas as entidades privadas.

Tabela 35 – Proporção de apropriação dos recursos públicos repassados pelas entidades privadas – Campinas (2008-2014).

CEI	%	Total repassado (2008-2014)
AP1	20,40	22.392.845,22
AP2	12,20	13.390.375,35
AP3	8,44	9.260.360,67
AP4	24,82	27.252.968,88
AP5	6,93	7.602.408,93
AP6	7,18	7.893.214,56
AP7	12,53	13.767.409,58
AP8	4,07	4.475.790,84
AP9	3,43	3.773.845,43
Total	100	109.809.219,46

Fonte: A autora com base em: CAMPINAS. Relatório de repasses de recursos às instituições privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’ (2008-2014) – Administração e Gerenciamento de Convênios-SME. Valores em reais indexados para o mês de julho de 2014, pelo INPC do IBGE.

Relacionando dos dados das Tabelas 34 e 35, pode-se dizer que a concentração de recursos públicos em algumas associações como AP1, AP4 e AP7 e a ampliação dos montantes recebidos e das matrículas nas demais entidades ao longo do período, sugerem que o mecanismo de repasse *per capita* estimula a busca pela ampliação do número de matriculados, inserindo a Educação Infantil em uma lógica mercantil e privatizante.

3.4. Número de crianças matriculadas na Educação Infantil via Programa ‘Nave-mãe’ em Campinas (2008-2014).

Conforme já mostrado, havia 16 ‘Naves-mães’ em funcionamento no ano de 2014 em Campinas. A Tabela 36 que segue mostra a quantidade de crianças matriculadas em cada equipamento.

Tabela 36 – Número de crianças matriculadas por CEI ‘Nave-mãe’ de 2008 a 2014

CEI ‘Nave-mãe’	Número de crianças matriculadas						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NM1		428	467	451	424	463	473
NM2					188	250	262
NM3	478	470	540	563	548	567	559
NM4	445	471	545	560	551	549	566
NM5					225	324	351
NM6	469	494	461	455	486	516	501
NM7		356	430	446	462	498	470
NM8		405	516	565	533	552	550
NM9			307	363	385	437	423
NM10			288	403	454	417	472
NM11				221	275	312	305
NM12	396	471	457	464	454	477	468
NM13		145	393	427	447	497	549
NM14		198	397	452	448	518	569
NM15				336	360	450	447
NM16					356	439	501
TOTAL	1.788	3.438	4.801	5.706	6.596	7.266	7.466

Fonte: A autora com base na Planilha: Dados de matrículas nos CEI ‘Naves-mães’ por agrupamento cedida pelo Núcleo de Educação Infantil.

As informações da Tabela 36 mostram que em 2014, sete CEI ‘Nave-mãe’ atendiam mais de 500 crianças, ou seja, operavam com uma quantidade acima da capacidade máxima estipulada para o Programa, seis tinham mais de 400 matrículas, dois mais de 300 e um mais de 200 crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. Desde a inauguração dos equipamentos, até 2014, houve ampliação no número de matriculados em todas as escolas.

A “marca” do Programa ‘Nave-mãe’ é, justamente, a alta capacidade de atendimento por equipamento. Olhando para os dados tem-se 81,25% deles (13 unidades) ofertando acima de 400 vagas às crianças menores de 6 anos. No caso das unidades da rede direta, não se pode visualizar o mesmo porte.

Tabela 37 – Capacidade de atendimento dos equipamentos de Educação Infantil da rede direta e ‘Nave-mãe’ (2014).

Tipo de Equipamento	Até 100 matrículas	Entre 101 e 200 matrículas	Entre 201 e 300 matrículas	Entre 301 e 400 matrículas	Entre 401 e 500 matrículas	Mais de 500
CEI direto	31	55	37	13	2	0
CEI ‘Nave-mãe’	0	0	1	2	6	7

Fonte: A autora com base na Planilha: Capacidade física dos equipamentos de Educação Infantil em Campinas (2014) – Núcleo de Educação Infantil.

Percebe-se pela Tabela 37 que, na maioria das unidades da rede direta (79,71%), o atendimento se efetiva em CEI cuja capacidade é de até 200 crianças, enquanto em outros 37 equipamentos (53,53%) se poderia matricular entre 201 e 300 crianças, 13 (18,84%) de 301 a 400 e dois entre 401 e 500 crianças. Fica explícito que o atendimento à Educação Infantil na rede direta ocorre em equipamentos menores.

Apresentado o porte das unidades da rede direta e indireta, passa-se a analisar as matrículas¹²⁷ desmembradas por agrupamento (creche e pré-escola) no período de 2008 a 2014.

Tabela 38 – Matrículas efetivadas nas ‘Naves-mães’ em Campinas no período de 2008 a 2014.

Agrupamento	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014
AGI-Creche	237	139	567	20	683	16	791	23	974	4,5	1.018	18	1.203
AGII-Creche	399	145	979	42	1.390	17	1.620	17	1.895	22	2.319	3,5	2.402
AGIII-Pré	1.152	64	1.892	44	2.728	21	3.295	13	3.737	5,1	3.929	-1	3.861
Total	1.788	92	3.438	39	4.801	19	5.706	16	6.596	10	7.266	2,7	7.466

Fonte: A autora com base na Planilha: Número de CEI ‘Naves-mães’ e crianças matriculadas por agrupamento elaboradas e cedidas pelo Núcleo de Educação Infantil (2008-2014).

AGI – Integral: 0 a 1 ano e 7 meses; AGII – Integral: 1 ano e 8 meses a 3 anos e 3 meses; AGII – Parcial: 2 anos e 3 meses a 3 anos e 4 meses; AGIII – Parcial: 3 anos e 4 meses a 5 anos e 11 meses.

O aumento das matrículas visualizado pela Tabela 38, acompanha a quantidade de ‘Naves-mães’ inauguradas, ou seja, de 2008 para 2009, quando o número de equipamentos dobrou, as matrículas também apresentaram maior percentual de aumento. Quando as inaugurações se estabilizam em 2012, visualiza-se acréscimo apenas no número de crianças do AGI. Nesse sentido, pode-se considerar que, “acomodada” a demanda nas ‘Naves’ existentes, a capacidade delas também se torna limitada, ou seja, o Programa

¹²⁷ A construção dos dados partiu das planilhas cedidas pelo Núcleo de Educação Infantil da SME as quais continham as matrículas da rede pública e dos CEI ‘Naves-mães’ por agrupamento.

contribui para reduzir o déficit de vagas, mas não resolve o problema da demanda, o que significa que o poder público deve empreender esforços constantes para garantir o direito de as crianças frequentarem a creche, só preocupa os caminhos escolhido pelo ente federado, haja vista as medidas “inovadoras” implementadas para ampliar a oferta educativa.

Tabela 39 - Matrículas na Educação Infantil na rede municipal de Campinas, ‘Naves-mães’ e conveniadas no período de 2007 a 2014.

Oferta	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
** Rede Municipal	25.056	22.482	24.950	24.938	23.892	23.215	22.903
‘Nave-mãe’	1.788	3.438	4.801	5.706	6.596	7.266	7.466
*Conveniadas	5.080	6.089	5.698	6.024	6.181	6.661	6.470
Total	31.924	32.009	35.449	36.668	36.669	37.142	36.839

Fonte: A autora com base na Planilha: Dados de matrículas nos CEI ‘Naves-mães’, rede direta e conveniada elaborados e cedidos pelo Núcleo de Educação Infantil (2008-2014) – Sistema Integre e Inep.

* De 2007 a 2012 os dados de matrícula provêm do Setor de Convênios da SME, os anos posteriores 2013-2014 advêm do Núcleo de Educação Infantil da SME.

** Inep

Obs.1) Das matrículas da rede pública, disponibilizadas pelo Inep, foram subtraídas às referentes ao Programa ‘Nave-mãe’, tendo em vista estarem computadas na rede municipal e não como conveniadas.

Quando se compara aos percentuais de crescimento das matrículas das ‘Naves’, constata-se que em seis anos de vigência do Programa houve acréscimo de 317,56% no número de matriculados, confirmando o protagonismo do setor privado no atendimento à Educação Infantil. Ao considerar as escolas privadas historicamente conveniadas com a SME, também financiadas com recursos públicos, o “peso” da oferta privada subsidiada no atendimento à EI aumenta ainda mais. Dado evidenciado na Tabela 40.

Tabela 40 – Proporção das matrículas das ‘Naves-mães’ em relação ao total de matriculados na educação infantil em Campinas (2008-2014).

Oferta	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
** Pública	25.056	61,7	22.482	56,8	24.950	58,9	24.938	56,3	23.892	51,4	23.215	49,3	22.903	47,6
‘Nave-mãe’	1.788	4,4	3.438	8,7	4.801	11,3	5.706	12,8	6.596	14,1	7.266	15,4	7.466	15,5
*Conveniada	5.080	12,5	6.089	15,4	5.698	13,5	6.024	13,6	6.181	13,3	6.661	14,1	6.470	13,5
**Privada	8.685	21,4	7.582	19,1	6.938	16,3	7.616	17,3	9.842	21,2	9.970	21,2	11.270	23,4
Total EI	40.609	100	39.591	100	42.387	100	44.284	100	46.511	100	47.112	100	48.109	100

Fonte: A autora com base na Planilha: Dados de matrículas nos CEI ‘Naves-mães’, rede direta e conveniada elaborados e cedidos pelo Núcleo de Educação Infantil (2008-2014) – Sistema Integre.

* De 2005 a 2012 os dados de matrícula provêm do Setor de Convênios da SME, os anos posteriores 2013-2014 advêm do Núcleo de Educação Infantil.

** Inep

Obs.1) Das matrículas da rede pública, disponibilizadas pelo Inep, foram subtraídas às referentes ao Programa ‘Nave-mãe’, tendo em vista estarem computadas na rede municipal.

A participação da rede pública na oferta da EI em Campinas decaiu 14 pontos percentuais de 2008 a 2014. Já a proporção da oferta via Programa ‘Nave-mãe’ saltou de 4,4% em 2008, para 15,5% em 2014. Referente à parcela do atendimento pelas conveniadas observou-se poucas alterações ao longo do período, mas não se pode ignorar que a representatividade da oferta variou entre 12% e 13%. A média da participação das escolas privadas *stricto sensu* ficou em 20% entre 2008 e 2014. Não é difícil perceber que 50% das matrículas estão sob a responsabilidade da esfera pública, quase 30% sob o setor privado subvencionado e outros 20% na rede privada lucrativa. Com o avanço da privatização na oferta da Educação Infantil em Campinas, a tendência é que o atendimento seja superado pela oferta privada, como já se visualiza em 2013 e 2014.

Pela Tabela 41, é possível verificar se a implementação do Programa ‘Nave-mãe’ também contribuiu para ampliar o acesso à população na faixa etária da creche e pré-escola.

Tabela 41 – Taxa de frequência líquida da população de zero a cinco anos em Campinas (2005-2014).

Ano	População 0 – 3 anos	Matrículas Creche			%	População 4 – 5 anos	Matrículas Pré-escola			%
		Pública	Privada	Total			Pública	Privada	Total	
2007	54.280	7.135	3.658	10.793	19,88	-	18.643	8.505	27.148	
2008	53.377	8.172	4.283	12.455	23,33	25.564	18.672	9.482	28.154	110
2009	52.484	8.552	4.229	12.781	24,35	25.054	17.368	9.442	26.810	107
2010	51.610	14.188	4.885	19.073	36,95	24.553	15.563	7.751	23.314	94,95
2011	53.016	16.034	5.588	21.622	40,78	25.013	14.610	8.052	22.662	90,60
2012	54.449	14.812	6.938	21.750	39,94	25.453	15.676	9.085	24.761	97,28
2013	55.906	14.568	7.247	21.815	39,02	25.873	15.913	9.384	25.297	97,77
2014	57.386	14.235	7.516	21.751	37,90	26.279	16.134	10.224	26.358	100,3

Fonte: A autora com base nos dados: População – Seade (2014); Matrículas Inep (2005-2014).

- Dados não disponíveis.

Obs. Nesta tabela as matrículas públicas encontram-se somadas às do Programa ‘Nave-mãe’.

Na etapa de creche a taxa de matrícula líquida subiu de 19,88% para 37,90%, ampliação correspondente a 18 pontos percentuais. Os dados da Tabela 41 mostram que de 2007 a 2011 o percentual de cobertura cresceu gradativamente chegando a abarcar 40% da população, já de 2011 a 2014 houve decréscimo de quase três pontos percentuais na taxa de frequência líquida desta etapa de escolaridade. Campinas chegou em 2014 com 57.386 habitantes na faixa etária de 0 a 3 anos com cobertura de atendimento educacional, em equipamentos públicos e privados, a 37,90% da população, com 24,81% delas atendidas

pela rede direta e 13,10% pela rede privada. A redução na taxa de escolarização a partir de 2011 pode ligar-se à diminuição do atendimento em turno parcial e ampliação do integral, conforme se destacou no capítulo 1.

O atendimento na pré-escola ultrapassou os 100% nos anos de 2008 e 2009, o que pode significar que havia crianças que completavam 6 anos na pré-escola e aguardavam matrícula no primeiro ano do ensino fundamental, fruto ainda da adequação às leis 11.114/2005¹²⁸ e 11.274/2006. No ano de 2014 o número de habitantes na faixa etária de 4 a 5 anos em Campinas correspondia a 26.279 crianças e o total de matrículas, 26.358 representando uma taxa de matrícula líquida de 100,3%, sendo 61,40% ofertada pela rede pública e 38,91% pela rede privada.

Observa-se que a cobertura do atendimento das crianças em creche se ampliou a partir da vigência do Programa ‘Nave-mãe’ em 2008 e continuou em ascensão ao longo do período. Não se pode negar que o Programa contribuiu para ampliação da oferta educativa, mas tem que se considerar também a participação do setor privado, principalmente na etapa de creche, cujas matrículas dobraram entre 2007 e 2014.

3.5. Apresentação dos insumos levantados em oito CEI ‘Naves-mães’: retrato da gestão privada da Educação Infantil campineira.

Neste item encontra-se a apresentação dos insumos levantados em oito CEI ‘Naves-mães’. Para caracterizá-los considerou-se os seguintes elementos: localização das escolas, quadro de pessoal contratado para operacionalizar a gestão nos equipamentos escolares, número de crianças matriculadas, proporção criança-adulto, salário efetivamente pago aos profissionais contratados e jornada das crianças e dos docentes.

Os dados correspondem a um CEI ‘Nave-mãe’ por entidade privada, excetuando a AP1 que em 2013 rescindiu o convênio com a SME não participando desta fase da pesquisa, apresentam-se informações correspondentes às seguintes ‘Naves-mães’: **NM1** gerida pela AP4; **NM5** – administrada pela AP7, **NM6**, sob a gestão da AP3; **NM7** gerida pela AP5; **NM8** administrada pela AP6, **NM13** comandada pela AP9, **NM14** dirigida pela AP2 e **NM16** sob a responsabilidade da AP8.

¹²⁸ Lei 11.114, de 16 de maio de 2005. Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. A primeira, tornou a matrícula aos 6 anos de idade obrigatória e a segunda, ampliou o ensino fundamental para 9 anos de duração estabelecendo prazo até 2010 para que os municípios se adequassem à normativa.

Quadro 22 – Caracterização de oito CEI ‘Naves-mães’ geridos por entidades privadas – Campinas (2014).

CEI	Região	Entidade Privada	Características do bairro e da população	Quantidade de turmas			Quantidade		
				4 meses a 2 anos AGI	2 a 3 anos AGII	3 a 5 anos AGIII	4 meses a 2 anos AGI	2 a 3 anos AGII	3 a 5 anos AGIII
NM1	Norte	AP4	Há poucos comércios, mas nos bairros vizinhos se pode encontrar maior variedade de comércios e infraestrutura como creches, escolas privadas, praça de esportes, quadra de futebol de areia, playground e Centro Cultural, este utilizado para reuniões com as famílias dos usuários da escola quando necessário. O bairro possui posto de saúde e unidade de pronto atendimento, tratamento de água e esgoto, energia elétrica e coleta de lixo. As famílias do entorno sobrevivem de atividades informais, a maioria reside em casas próprias, em ruas asfaltadas.	2	6	8	68	181	224
NM5	Sul	AP7	Equipamento foi o único viabilizado em parceria com empresa privada. O bairro apresenta boa infraestrutura, conta com água tratada e encanada, energia elétrica, rede de telefonia e internet banda larga. Há Pronto Socorro, Posto de Saúde, Centro de Referência e Assistência Social (CRAS). Diferentes organizações não governamentais e entidades assistenciais que atuam em projetos com a comunidade. O bairro se localiza próximo a um grande shopping de Campinas, além de ter várias empresas, o que contribui para a empregabilidade dos moradores locais. Conforme informado pela entidade, a inauguração promoveu a ampliação do comércio favorecendo os moradores do entorno.	2	3	6	84	116	151
NM6	Sudoeste	AP3	População estimada de 40.000 habitantes e infraestrutura básica como água encanada, tratamento de esgoto, energia elétrica e coleta de lixo. Rede de comércios e serviços	2	5	10	68	151	282

			oferecidos à população, escolas de educação infantil, ensino fundamental e médio, públicas e privadas. A maior parte das famílias reside em casa própria e pequena parcela mora em casa alugada ou cedida. Há pouca opção de lazer no entorno do bairro.						
NM7	Sudoeste	AP5	A maioria das famílias sobrevive do trabalho informal e se encontra em áreas de ocupação, sob condições de vida precárias. O bairro tem rede de água e esgoto, bem como coleta de lixo.	2	6	8	57	180	233
NM8	Sudoeste	AP6	A população é composta sobretudo, por migrantes do nordeste do país. O bairro tem Conjuntos habitacionais populares, terminal rodoviário, hospital, posto de saúde, mas que nem sempre estão próximos à comunidade local ou atendem à demanda de modo condizente. Conforme informado pela entidade privada que gere o CEI, o bairro carece de comércio, agências bancárias, conta apenas com uma casa lotérica para atender toda população do entorno e três caixas eletrônicos. A maioria das famílias sobrevive do trabalho informal predominando, entre as mulheres, atividades exercidas como diarista e auxiliar de limpeza.	2	4	10	91	169	290
NM13	Noroeste	AP9	O bairro conta com equipamentos escolares públicos e privados para todas as etapas de escolaridade. Há serviços básicos à população como: Pronto Socorro, Centro de Saúde, Posto Policial, Centro Comunitário, farmácias, clínicas médicas, odontológicas e veterinárias, agências bancárias, casa lotérica, postos de correio. O comércio é composto por depósitos de material de construção, madeireiras, lojas de móveis, supermercados, padarias, papelarias, restaurantes, varejão hortifrúti, lojas de artesanato, dentre outros.	2	6	10	98	184	267
NM14	Noroeste	AP2	Conforme informação elaborada pela entidade privada, o bairro, no qual a escola foi construída, é um condomínio semifechado voltado para população de baixa renda, sendo	2	5	10	94	175	300

			considerado um dos melhores da região para investimento e moradia. O bairro é todo pavimentado, há escolas de educação infantil e ensino fundamental, transporte urbano, área de esporte, cultura e lazer e comércios diversos. A parte mais antiga do bairro apresenta construções acabadas e em alvenaria, nas ruas mais próximas à escola, existem moradias inacabadas onde residem famílias com menos recursos materiais.						
NM16	Noroeste	AP8	No entorno da 'Nave-mãe' há pavimentação apenas na frente e na rua lateral, nas demais imediações do bairro só há asfalto nas ruas principais por onde o transporte público transita. Não há saneamento básico e equipamentos de lazer para população.	2	6	8	81	184	236

Fonte: Elaboração própria a partir do documento *Caracterização dos CEI 'Naves-mães': quadro de profissionais, salários e formação* disponibilizado à pesquisadora pelas entidades privadas.

A caracterização das unidades de Educação Infantil enviada pelas entidades privadas que gerem os CEI 'Naves-mães', mostra discrepâncias entre um bairro e outro, enquanto a maioria deles parece ter boa infraestrutura comercial e social, em dois bairros percebe-se que a população ainda não usufrui de tratamento de esgoto, ruas asfaltadas, acesso facilitado ao transporte coletivo, postos de saúde, escolas e outros equipamentos sociais.

No documento de caracterização enviado pelas entidades privadas intitulado *Caracterização dos CEI 'Naves-mães': quadro de profissionais, salários e formação*, verificou-se que todos os CEI 'Nave-mães' contavam com professores formados em nível superior e com os monitores que tinham concluído o Ensino Médio, seguindo o previsto nas regulações do convênio. Detectou-se também que a preocupação da SME em atender a obrigatoriedade legal da matrícula aos quatro anos na Educação Infantil, induziu o fechamento de espaços "alternativos" de recreação, de leitura como as salas denominadas "multiuso", para ampliar a matrícula na respectiva faixa etária. Neste caso, três entidades privadas declararam que nos CEI por elas administrados, houve a "adaptação" da sala "multiuso" para atender às crianças na etapa de pré-escola (AGIII) em turno parcial, imagina-se que tal prática não se restrinja apenas a estas escolas.

Chama a atenção em todos os equipamentos, o número reduzido de turmas na faixa etária dos bebês, assim como a quantidade de crianças por turma nesta etapa, cuja média chega a 40 bebês. A construção das 'Naves' parece ter privilegiado o atendimento às crianças maiores.

Dentre os CEI 'Naves-mães' apresentados, realizou-se pesquisa de campo no **NM1** para coleta de documentos. Como já mencionado, esta escola foi, praticamente, a única que aceitou receber a pesquisadora, disponibilizando todo acervo documental necessário para investigação.

A escola tinha boa infraestrutura, bons mobiliários, guardava semelhança aos Centros Integrals de Educação Pública (CIEP) idealizado por Darcy Ribeiro. Tinha pátio coberto com palco ao fundo, quiosque na área externa, parque infantil com pouca sombra, mas com bons brinquedos, horta, lactário, salas de aula espaçosas, bem conservadas. Como a sala de leitura passou a abrigar uma turma de pré-escola, os livros estavam guardados. Os banheiros eram espaçosos, havendo os direcionados às crianças que já não faziam uso de fraldas e os adaptados para banho e troca dos bebês. Não se pode acompanhar a refeição dos pequenos, mas observou-se que os adultos não se alimentavam da merenda escolar,

havendo marmitas à disposição deles. O que mais impressionou na visita, foi a quantidade de bebês dentro de uma mesma sala onde existiam poucos espaços entre um colchão e outro durante a hora do sono. Por ser uma escola de Educação Infantil estranhou-se o silêncio, ao comentar o estranhamento com o diretor educacional, este achou que fora um elogio e agradeceu.

A AP4, entidade privada gestora deste CEI ligava-se ao setor religioso cujo segmento era o evangélico, questionada sobre a laicidade da escola a vice-diretora da ‘Nave-mãe’ respondeu que nenhuma prática pedagógica se pautava em ensinamentos religiosos, mas que não deixavam de “ensinar” e conversar sobre o que consideravam como certo, por exemplo, que Deus fez as árvores, o que é ser menino e menina. Sabe-se que os profissionais que atuam nas escolas públicas não estão isentos de expressarem sua profissão de fé às crianças, mas quando se está diante do setor privado, cujo grupo administra a maioria dos CEI ‘Naves-mães’, o princípio da laicidade parece se tornar ainda mais diluído e menos garantido.

3.5.1. Diferenças entre a indicação normativa e a realidade encontrada

Conforme apresentado no Capítulo 2, a Minuta do Termo de Convênio, anexa ao Edital de processo seletivo público, apresenta as indicações quantitativas “mínimas” para operacionalizar a gestão dos CEI ‘Naves-mães’. Nas Tabelas que seguem apresentam-se o encontrado nas respectivas unidades.

Tabela 42– Representação do número de professores e monitores contratados para os CEI ‘Naves-mães’ investigados e razão criança-adulto – Campinas (2014).

‘Nave-mãe’	Total de matrículas (2014)	Professor em turno integral	Professor em turno parcial	Monitor infanto-juvenil	Proporção criança por adulto
NM1	473	9		27	13,1
NM5	351	4	1	14	18,5
NM6	501		17	29	10,9
NM7	470		21	28	9,6
NM8	550	3	11	33	11,7
NM13	549		18	26	12,5
NM14	569	9		23	17,8
NM16	501	8	2	41*	9,83

Fonte: A autora com base no documento elaborado pelas gestoras denominado: *Caracterização dos CEI ‘Naves-mães’: quadro de profissionais, salários e formação*

*Dos 41 monitores contratados, 20 exerciam 40 horas de trabalho semanais e 21 trabalhavam 30 horas semanais.

Detectamos pelos dados da Tabela 42, que embora a SME indique na normativa do convênio o módulo de criança por professor e monitor, há discrepâncias entre os CEI apresentamos. A média de criança por adulto é bem diferente entre uma unidade e outra, nas ‘Naves-mães’ NM7 e NM16, por exemplo, a proporção não chegou a 10 crianças por professor/monitor por outro lado, na NM5 e NM14, tal proporção ficou entre 17 e 18 crianças.

Quando se considera o número de turmas e crianças por agrupamento as diferenças se acirram.

Tabela 43 - Número de turmas e matrículas por Agrupamento (2014).

‘Nave-mãe’	4 meses a 2 anos			2 a 3 anos			3 a 5 anos			Total		
	T	M	A/T	T	M	A/T	T	M	A/T	T	M	A/T
NM1	2	68	34	5	181	36	10	224	22	17	473	28
NM5	2	84	42	3	116	38	6	151	25	11	351	32
NM6	2	68	34	5	151	30	10	282	28	17	501	29
NM7	2	57	28	6	180	30	8	233	29	16	470	29
NM8	2	91	45	4	169	42	10	290	29	16	550	34
NM13	2	98	49	6	184	30	10	267	26	18	549	30
NM14	2	94	47	5	175	35	10	300	30	17	569	33
NM16	2	81	40	6	184	30	8	236	23	16	501	31

Fonte: A autora com base no documento elaborado pelas gestoras denominado: *Caracterização dos CEI ‘Naves-mães’: quadro de profissionais, salários e formação*

Obs. T = Turma; M = Matrículas; A/T = alunos por turma.

Excetuando a NM7, todas turmas cujas crianças se encontram na faixa etária de 4 meses a 2 anos, excederam o número máximo indicado pela SME. Ainda que se considere as constantes matrículas por mandatos judiciais, a quantidade de bebês por turma é inadmissível. Conforme se observa, em quatro CEI o número de bebês por turma, ultrapassou a casa dos 40 (NM5, NM8, NM13 e NM14). Na faixa etária correspondente a 2 e 3 anos (AGII), registrou-se a média de 30 crianças por turma. Por fim, verifica-se que nas turmas de pré-escola (AGIII) os CEI operavam abaixo do indicado pela SME, sendo que 50% das unidades atendiam entre 28 e 30 crianças como nos CEI NM6, NM7, NM8 e NM13 e nas demais entre 22 e 25 crianças.

Embora se registre em todos os CEI uma quantidade maior de crianças matriculadas na pré-escola, especificamente nestas turmas não houve superlotação das salas. Ao contrário das crianças cuja faixa etária é menor.

A construção das ‘Naves’ parece ter privilegiado a oferta de vagas às crianças “maiores” com poucas opções de salas que comportem o atendimento aos bebês, isso,

somado à histórica demanda reprimida na faixa etária, resulta em salas superlotadas em que a prática pedagógica e a segurança dos bebês podem estar seriamente comprometidas.

Tal condição não parece restrita a poucos CEI, o alto número de bebês por turma é visualizado em, praticamente, todas as ‘Naves’ aqui apresentadas. Considerando que as entidades privadas destes equipamentos gerem também outros CEI, o quadro apresentado pode ser o retrato geral da oferta via Programa ‘Nave-mãe’.

Além disso, ainda que exista indicação mínima para contratação de pessoal por parte da SME e para o módulo de crianças por turma e por adulto, os dados evidenciam que as entidades privadas têm autonomia para investirem o dinheiro público repassado conforme suas prioridades ou, conforme renda mais, impactando diretamente na qualidade do serviço prestado.

A partir do indicado pela SME na Minuta do Termo de Convênio no ano de 2014, estimou-se a quantidade mínima de professores e monitores para cada CEI ‘Nave-mãe’ operacionalizar o Programa no limite da normativa, considerando a capacidade de atendimento de cada equipamento. O estimado foi comparado ao encontrado nas unidades.

Tabela 44 – Estimativa do número de professores e monitores indicados pela SME e total contratado pelas entidades privadas – Campinas (2014).

‘Nave-mãe’	Total estimado		Total contratado		Diferença entre o estimado e o contratado	
	Profs.	Monits.	Profs.	Monits.	Profs.	Monits.
NM1	18	28	9	27	-9	-1
NM5	11	23	5	14	-6	-9
NM6	17	26	17	29	0	+3
NM7	16	25	21	28	+5	+3
NM8	17	30	14	33	-4	-3
NM13	20	32	18	26	-3	-6
NM14	17	30	9	23	-9	-7
NM16	16	29	10	41	-6	+12

Fonte: A autora com base no documento elaborado pelas gestoras denominado: *Caracterização dos CEI ‘Naves-mães’: quadro de profissionais, salários e formação*

O déficit de professores na maioria dos CEI ‘Naves-mães’ é evidente. Conforme se observa, a NM7 se diferencia das demais unidades com cinco professores e três monitores acima do estimado. Neste CEI todos os professores cumprem jornada de 22 horas semanais e os monitores 40 horas.

O CEI NM6 não apresentou déficit de professores e tinha três monitores acima do estimado. Já o CEI NM16, havia 12 monitores para além do módulo previsto, entretanto, 6 professores a menos, a entidade privada parece ter compensado o déficit de professores com esses profissionais.

De acordo com o estimado, nas demais ‘Naves’ havia déficit de professores e monitores para atuarem com as crianças. A NM1, por exemplo, precisaria de nove professores e um monitor para garantir a média mínima de crianças por profissional, condição que se repetia para as demais unidades.

3.5.2. Salários praticados pelas entidades privadas: professores e monitores.

Os salários dos professores das ‘Naves-mães’ devem seguir a Convenção do Sindicato dos Professores de Campinas e Região (Sinpro). O piso estabelecido em 2014 para os que trabalhavam em regime de 22 horas correspondia a R\$ 1.036,66, incluído o Descanso Semanal Remunerado (DSR), mais R\$ 51,83 referente a 5% de Hora Atividade, totalizando R\$ 1.088,49.

A Tabela 45 reúne os valores pagos em 2014 aos professores e monitores nos oito CEI ‘Naves-mães’ caracterizados.

Tabela 45- Salários praticados pelas entidades privadas para professores e monitores dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2014).

‘Nave-mãe’	Professor			Monitor		
	22 horas R\$	40 horas R\$	44 horas R\$	30 horas R\$	40 horas R\$	44 horas R\$
NM1	-	-	2.100,00	-	1.100,00	-
NM5	1.089,61	2.179,21	-	-	1.204,35	-
NM6*	1.234,67	-	-	-	1.365,00	-
NM7	1.334,29	-	-	-	1.213,25	-
NM8	1.276,90	-	2.553,80	-	1.683,70	-
NM13	1.250,00	-	-	-	-	1.100,00
NM14	-	-	2.285,71	-	-	1.400,00
NM16	1.039,20	-	2.078,41	779,89	-	-

Fonte: A autora com base no documento elaborado pelas gestoras denominado: *Caracterização dos CEI ‘Naves-mães’: quadro de profissionais, salários e formação.*

* Professores têm jornada de trabalho de 25 horas semanais.

Os dados da Tabela 45, indicam que em seis CEI ‘Naves-mães’ os professores recebiam de acordo com o piso da categoria, com destaque para o CEI NM7 em que os

vencimentos superavam 22,5% o fixado. Nos outros dois CEI (NM1 e NM16) os docentes recebiam abaixo do mínimo estabelecido.

Referente aos vencimentos dos monitores constata-se que, na maioria dos CEI, não alcançaram nem a metade do que se pagou a um professor, situação idêntica a dos profissionais que atuavam nas unidades da rede direta. A ausência de um piso para esta categoria se refletiu em salários discrepantes entre um CEI e outro.

Os CEI, cujo déficit de professores e monitores era maior, também apresentaram os vencimentos mais baixos, como foi o caso da NM1, NM5, NM14 e NM16. Destaca-se que as entidades que geriam o CEI NM1 (AP4) e NM5 (AP7), juntas, concentravam 56% das ‘Naves’ sob a responsabilidade delas indicando mais uma vez que o quadro apresentado pode se estender para a maioria das unidades.

Dentre as entidades que gerem os CEI ‘Nave-mãe’, a AP5 é a única que cumpre as indicações da SME nos quesitos quantidade de funcionários, jornada de trabalho do professor/monitor e salário, as demais operam abaixo do “mínimo” indicado pela SME, retratando a diferenciação no padrão de oferta e qualidade do serviço prestado.

Ao que parece, as motivações para concretização do convênio por parte das entidades estão mais atreladas a interesses de mercado, despertado pelo volume de recursos públicos a elas direcionados, do que em contribuir com a educação em uma perspectiva de ajuda ao poder público.

3.5.3. Salários praticados pelas entidades privadas: equipe gestora.

Compõem a equipe gestora: o Diretor Educacional, Orientador/Coordenador Pedagógico, Vice-Diretor educacional e Professor com formação específica em Educação Especial.

Tabela 46 – Salários praticados pelas entidades privadas para equipe gestora dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2014).

CEI	Diretor	CH	Vice-diretor	CH	Coord. Pedag.	CH	Professor Ed. Esp.	CH
NM1.	3.500,00	44	2.900,00	44	2.800,00	44	-	-
NM5	5.805,82	40	4.066,00	40	2.486,00	40	1.380,00	15
NM6	4.100,00	40	2.451,81	40	2.042,50	40	-	-
NM7	4.438,57	40	3.825,21	40	3.271,21	40	1.334,29	12
NM8	5.650,00	40	4.000,00	40	3.390,00	40	1.276,90	12
NM13	6.100,00	44	3.558,74	44	2.669,06	44	1.495,20	15
NM14	4.300,00	44	3.300,00	44	2.600,00	44	-	-
NM16	3.850,00	40	2.956,25	40	2.580,00	40	2.078,41	40

Fonte: A autora com base no documento elaborado pelas gestoras denominado: *Caracterização dos CEI ‘Naves-mães’: quadro de profissionais, salários e formação.*

Obs. Valores expressos em reais.

A partir dos dados da Tabela 46, observou-se que os salários dos Diretores na NM5, NM8 e NM13 se aproximavam do vencimento inicial de um Diretor de escola municipal cujo valor em 2014, era R\$ 5.670,32 para 36 horas semanais. Não se pode desconsiderar que os Diretores das Naves não tinham Plano de Carreira e administravam unidades escolares com número de crianças e funcionários superior ao das unidades da rede direta.

Porém, os valores registrados nos CEI NM5, NM8 e NM13, não parecem comuns aos praticados no mercado de trabalho para categoria, tornando-se assim, uma vaga “atrativa” que pode ser ocupada conforme for mais conveniente à contratante, haja vista sua autonomia para seleção e admissão de funcionários, ou ainda, como ocorria no CEI NM1 e NM5, o cargo ser ocupado pelos fundadores das mesmas entidades privadas que administravam as ‘Naves’.

Referente aos vencimentos do Vice-diretor e Coordenador Pedagógico, estes não se equivaliam ao praticado pela rede direta que correspondiam respectivamente a R\$ 5.040,29 e R\$ 5.670,32. Nas ‘Naves-mães’, ao contrário da rede direta, o salário do Coordenador Pedagógico se mostrou inferior ao do Vice-diretor. Na média os valores pagos corresponderam a R\$ 3.382,26 para o Vice-diretor e R\$ 2.729,85 para Coordenador Pedagógico.

Por último, os vencimentos e a jornada de trabalho do professor com formação específica em Educação Especial, variou nos cinco CEI onde houve contratação deste

profissional. Assim como nos demais cargos, os salários se diferenciaram dos praticados na rede direta, os quais, em 2014, corresponderam a R\$ 3.613,26 para jornada de 32 horas.

Do quadro pertencente à equipe gestora detecta-se que o profissional mais valorizado financeiramente era o Diretor, seguido do Vice e do Coordenador. Na NM13 e na NM6 o Vice-diretor recebia quase 40% a menos que o Diretor, nas demais escolas essa diferença ficou aproximadamente entre 15% e 30%. Entre o Vice-Diretor e o Coordenador Pedagógico a desproporção salarial se repetiu variando de 13% a 17% entre a NM6, NM7, NM8 e NM16 e entre 22% e 25% na NM13 e NM14. Na NM1 o Vice-diretor recebia R\$ 100,00 a mais que o Coordenador, já na NM5 o Coordenador tinha um salário 38,8% menor que o Vice-diretor.

3.5.4. Salários praticados pelas entidades privadas: equipe administrativa.

A equipe Administrativa é composta pelo Assistente Administrativo, Auxiliar de Serviços Gerais, Cozinheiro, Ajudante de Cozinha e Porteiro.

Tabela 47 – Estimativa do número de funcionários da equipe administrativa indicado pela SME e total contratado pelas entidades privadas – Campinas (2014).

Cargo	Previsto pela SME	Quantidade de Profissionais Contratados e crianças atendidas							
		NM1 473	NM5 351	NM6 501	NM7 470	NM8 550	NM13 549	NM14 569	NM16 501
Assistente Administrativo	3	-	1	2	1	1		2	3
*Auxiliar Administrativo	-	1	1	1	1	2	3		3
Aux. de Serviços Gerais	4	4	7	4	6	5	5	3	5
Cozinheiro	2	1	1	1	3	2	2	2	1
Ajudante de Cozinha	3	3	1	4	4	2	3	2	4
Porteiro	2	-	-	4	-	1	1	4(T)	2

Fonte: A autora com base no Edital nº 16/2014 e no documento elaborado pelas gestoras denominado: *Caracterização dos CEI 'Naves-mães': quadro de profissionais, salários e formação.*

(T) Terceirizado

A Tabela 47 mostra as mais diferentes combinações quantitativas indicando que as entidades privadas tinham autonomia para contratar de acordo com o que considerasse necessário para a operacionalização do convênio e que a SME não interferia nessas decisões.

Tabela 48 – Salários praticados pelas entidades privadas para equipe administrativa dos CEI ‘Naves-mães’ – Campinas (2014).

CEI	Salário dos funcionários (R\$)							
	NM1	NM5	NM6	NM7	NM8	NM13	NM14	NM16
	44 horas	40 horas	40 horas	40 horas	40 horas	44 horas	44 horas	40 horas
Assist. Administrativo I	-	1.393,40	2.279,00	2.558,89	2.825,00	1.600,00	3.268,57	3.200,00
Assist. Administrativo II	-	-	1.253,45	-	1.672,40	-	2.257,50	2.042,50
Assist. Administrativo III	-	-	-	-	-	-	-	1.290,00
Assist. de Manutenção	-	-	1.536,08	-	-	-	-	-
Aux. Administrativo I	2.500,00	963,00	1.000,00	1.399,84	-	-	-	1.290,00
Aux. Administrativo II	-	-	-	-	-	-	-	1.720,00
Chefe de Limpeza	1.100,00	-	-	1.138,63	-	-	-	-
Aux. de Serviços Gerais	900,00	900,00	-	1.035,11	1.276,90	990,00	Terceirizado	985,68
Chefe de Cozinha	1.200,00	-	-	-	-	-	-	-
Cozinheiro	1.100,00	1.100,40	1.640,97	1.353,20	1.491,60	1.600,00	1.612,50	1.012,13
Ajudante de Cozinha	900,00	900,00	945,00	1.035,11	1.276,90	990,00	1.182,50	985,68
Porteiro I	1.200,00	-	1.095,52	-	1.491,60	990,00	Terceirizado	1.612,50
Porteiro II	-	-	1.026,69	-	-	-	-	-
Porteiro III	-	-	402,48	-	-	-	-	-

Fonte: A autora com base no Edital nº 16/2014 e no documento elaborado pelas gestoras denominado: *Caracterização dos CEIs ‘Naves-mães’: quadro de profissionais, salários e formação.*

T= Terceirizado

Observações: Na NM6 o salário do cargo de Cozinha era referente a 44 horas semanais e do Porteiro III, 15 horas; Na NM16 o Assistente Administrativo II tinha jornada de 30 horas semanais e o Porteiro 35 horas.

Para além das variações salariais identificadas entre os cargos, o que mais chamou a atenção no quadro da equipe administrativa se relacionou aos vencimentos dos Assistentes Administrativos nas ‘Naves-mães’ NM6 e NM7, os quais, eram praticamente iguais ao dos professores. Já na NM8, NM14 e NM16 os salários dos Assistentes foram superiores ao praticado para os docentes, mostrando a histórica desvalorização deste profissional.

Também é importante observar que alguns cargos como o de Assistente de Manutenção, Chefe de Limpeza e de Cozinha não constavam nas indicações da SME, mas foram admitidos na NM6 e na NM1, por exemplo, reforçando a autonomia da gestora no que fiz respeito às contratações.

3.6. Comparação dos insumos prescritos pela SME para os CEI ‘Naves-mães’ e para os CEI da rede direta – Campinas (2014).

Quadro 23 – Comparação dos indicadores previstos dos CEI ‘Nave-mãe’ e CEI Diretos – Campinas (2014)

	Indicadores	CEI ‘Nave-mãe’	CEI Públicos
PROFESSORES	Piso salarial	R\$ 1.088,49 (22 horas semanais)	R\$ 3.613,26 (32 horas semanais)
	Vale Refeição	R\$ 70,00	R\$ 680,00
	Formação exigida para ingresso no cargo	Graduação em Pedagogia	Graduação em Pedagogia
	Jornada de Trabalho	*22 horas	32 horas
	Trabalho Docente Individual	1 hora semanal	1 hora semanal
	Trabalho Docente Coletivo	1 hora semanal	2 horas semanais
	Horas para Planejamento/Preparação de aulas	-	5 horas semanais
	Número de crianças por profissional estabelecido pela SME	30 por professor	-
	Plano de carreira	Não	Sim
	Regime de Contratação	CLT	Estatutário
MONITORES/AGENTES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	Piso salarial Monitores/Agentes EI	-	R\$ 1.820,00
	Formação exigida para ingresso – Monitores/Agentes EI	Ensino Médio completo	Ensino Médio completo
	Jornada de Trabalho Monitores/Agentes EI	40*	32
	Tempo destinado à formação	2*	2
	Tempo destinado às reuniões coletivas	2*	-
	Tempo destinado ao planejamento do trabalho com crianças	-	-
	Número de crianças por profissional estabelecido pela SME	6 a 8 AGI 7 a 14 AGII	6 a 8 AGI 7 a 14 AGII
	Plano de Carreira	Não	Sim
	Regime de Contratação	CLT	Estatutário
GERAL	Número de crianças por Turma	28 no AGI 28 no AGII 30 no AGIII	28 no AGI 28 no AGII 30 no AGIII
	Módulo de funcionários/servidores por	A depender do número de	A depender do número de

	unidade escolar	crianças atendidas	crianças atendidas
	Gasto/aluno ano na Creche turno integral (2014)	R\$ 12.106,20	R\$ 16.301,26

Fonte: Elaboração própria com base na legislação vigente.

* Carga horária indicada pela SME nas normativas do Projeto 'Nave-mãe'

O Quadro comparativo mostra desigualdades em todos os indicadores relacionados aos professores, desde salários, jornada de trabalho e plano de carreira. O piso inicial de um professor concursado é o dobro de um contratado para trabalhar na 'Nave-mãe', sem contar que os primeiros têm plano de carreira o que lhes dão possibilidade de ganhos ainda maiores.

A jornada de trabalho indicada nos documentos normativos da SME para o professor das 'Naves-mães' correspondia a 22 horas semanais, sendo 20 com aluno e 2 horas divididas entre o trabalho individual e coletivo, entretanto, em diversas 'Naves' esses profissionais trabalham 40 ou 44 horas semanais, com 48 minutos diários na unidade para se dedicarem às atividades sem aluno. Se para o professor da rede pública estavam previstas 5 horas para planejamento em local de livre escolha tal condição inexistia para os docentes das 'Naves-mães'.

As condições de trabalho encontradas nas 'Naves-mães' sugerem rotatividade de profissional tendo em vista a precarização e exploração do trabalho do professor materializados pelos baixos salários, excesso de jornada, ausência de tempo para planejamento e atualização profissional, confirmando o que Adriana Momma-Bardela, Sueli Palmen e Newton Bryan (2014) apresentaram em pesquisa anterior.

No que diz respeito aos monitores de Educação Infantil as desigualdades se acentuaram. A média salarial encontrada para jornada de 40 horas semanais correspondeu a R\$ 1.313,26 para os trabalhavam nos CEI 'Naves-mães', contra R\$ 1.820,00 para os concursados que cumpriam turno de 32 horas.

Referente à jornada, ainda que a SME tenha indicado 36 horas com criança e 4, divididas entre formação e reuniões coletivas, há, ao menos, dois complicadores. Primeiro, por ser uma indicação e, não obrigação, fica à cargo de cada entidade privada ceder ou não as respectivas horas. Segundo, dada a sobrecarga de crianças e trabalho sobre este profissional, parece praticamente impossível organizar os tempos pedagógicos para estudos e reunião coletiva.

O módulo de crianças por monitor/agente EI estipulado pela SME é o mesmo tanto para os CEI 'Nave-mãe', quanto para os da rede direta, entretanto, a situação encontrada

nas ‘Naves’ na etapa de creche estavam acima da capacidade de atendimento e do proposto nas normativas, tal situação não parece ser um critério priorizado pela supervisão escolar.

De modo geral, nos quesitos que a pesquisa se propôs comparar, é inegável a superioridade dos insumos encontrados na rede direta e a precarização das condições de oferta visualizada nos CEI ‘Naves-mães’, consequência intimamente relacionada à transferência da gestão das unidades educacionais ao setor privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa intencionou-se analisar o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) implementado no município de Campinas no ano de 2007, por meio do qual se inaugurou, neste município, a transferência da gestão de equipamentos de educação infantil públicos ao setor privado. Buscou-se, mais especificamente, mostrar que este Programa se diferenciava dos tradicionais modelos de convênios constituídos na Educação Infantil os quais, historicamente, se consolidaram por meio da oferta de vagas subvencionadas com recursos públicos às entidades filantrópicas, comunitárias e confessionais. Objetivou-se também, caracterizar os insumos correspondentes à dimensão *Trabalhadores e Trabalhadoras da Educação*, prevista no Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) (CARREIRA; PINTO, 2007) em oito CEI ‘Naves-mães’ e compará-los aos insumos prescritos para os CEI diretos. Por fim, propôs-se a verificar se o Programa seria uma forma de *cogestão* no sentido atribuído por Motta (1984) e Bordenave (1994) como democratização da gestão.

Discutiu-se que o Programa ‘Nave-mãe’ era um modelo peculiar de privatização, mas que expressava uma tendência mais geral relacionada à reformulação do papel do Estado brasileiro e de seu padrão de gestão, preconizado no início dos anos de 1990 por um conjunto de medidas legais que alçaram o setor privado como “parceiro” ideal do setor público para garantia de políticas sociais (ADRIÃO; PERONI, 2012; ADRIÃO; BEZERRA, 2014; BORGHI, *et al.*, 2012; PERONI, 2013)

Conforme apresentado, os equipamentos construídos a partir da lei 12.884/2007 convencionou-se chamar de ‘Naves-mães’, fazendo com que o PAEEI se popularizasse com o nome de Programa ‘Nave-mãe’. A implantação deste Programa tem, por princípio, a gestão privada. Desde quando concebido, ainda como projeto a ser implantado, se pressupunha, a gestão privada das unidades que seriam construídas pelo poder público. O Programa tem duas características marcantes, o modelo arquitetônico “emblemático” que o diferencia das demais unidades de educação infantil públicas em Campinas e a gestão privada.

Com capacidade para atender até 500 crianças de 0 a 5 anos, tem se consolidado como uma rede indireta de unidades de educação infantil, à semelhança do município de São Paulo (FRANCO D.S., 2015). Os CEI indiretos são unidades construídas, equipadas e mantidas com fundos públicos, cuja gestão é transferida para o setor privado, algo que não se visualizava no interior paulista. Considera-se que esta é a intenção do poder público

local, consolidar uma rede de atendimento indireto, desresponsabilizando-se gradativamente pelo atendimento direto.

Concebido para “solucionar” o histórico déficit de vagas na Educação Infantil (SANTOS, 2010), o poder público tem ampliado o número de ‘Naves-mães’ nos últimos anos, sem, contudo, vislumbrar a universalização do atendimento na etapa de creche. Isso porque, os equipamentos, embora gigantescos, possuem apenas duas salas destinadas e adequadas para o atendimento dos bebês, justamente, onde a demanda por vagas se concentra. Como indicado no Capítulo 1, havia no ano de 2014, aproximadamente, 10.800 crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, aguardando por uma vaga na Educação Infantil. Na da pré-escola, a taxa de matrícula líquida no ano de 2008 (110%), já sinalizava a universalização do atendimento.

Isso significa primeiro, que a implantação das ‘Naves-mães’ não foi suficiente para solucionar o déficit de vagas em creche até 2010, como prometeu o ex-prefeito. Em segundo lugar, que a concepção da implantação deste Programa é o atendimento aos pequenos por meio de um modelo de gestão privada, é uma outra forma de executar a política pública no município. Isso equivale a dizer, que não se trata apenas do atendimento emergencial, dado que isto poderia ser feito de outra maneira, mas sim de uma opção política do governo municipal.

A afirmação pode ser reforçada pela condição orçamentária do município cujas receitas próprias superaram as de transferências governamentais na série histórica da pesquisa, indicando que este ente federado destoa da maioria dos municípios brasileiros, cuja capacidade tributária é menor, se comparada a dos estados e União, em virtude do modelo de arrecadação e repartição de impostos no Brasil (REZENDE, 2010).

Entretanto, apenas pela capacidade tributária de Campinas, não é possível explicar essa opção política, dado que o ente federado pode esbarrar-se em limites impostos legalmente, como é o caso da LRF que fixa as despesas com pessoal em 54% para o executivo, e 6% para o legislativo (BRASIL, 2000). Condição que tem levado muitas prefeituras a justificarem os diferentes “pactos” firmados com o setor privado para a realização de serviços sociais (ADRIÃO, et al 2009; ARELARO, 2008; BORGHI, 2012). A limitação do gasto com pessoal, se constituiu no principal argumento utilizado pelo executivo de Campinas, para implantar o PAEEI em “parceria” com entidades privadas, fosse para construção ou gestão das unidades escolares.

No entanto, a apuração do cumprimento legal realizada para o município no Capítulo 1, mostrou que o executivo não só cumpriu a exigência da LRF em todos os anos analisados (2007-2014), como operou abaixo do limite de alerta estabelecido legalmente, que corresponde a 48,60% (90% dos 54%), exceto nos anos de 2008 e 2009 em que gastou, respectivamente, 49,35% e 49,89%. Isso posto, a justificativa do poder público em buscar “parceiros” privados para implantação e gestão do Programa ‘Nave-mãe’, não se sustenta, confirmando a hipótese de relacionar-se mais a uma opção política, e menos à imposição da LRF.

A intenção política em consolidar uma rede de atendimento indireto na Educação Infantil, também pode ser confirmada pelos Planos Plurianuais (PPA) elaborados para os quadriênios de 2006 a 2009 e 2010 a 2013, nos quais, aparece explicitamente a prioridade orçamentária sobre a rubrica relacionada à construção das ‘Naves-mães’.

No primeiro quadriênio, a provisão para implantação do Programa ficou, aproximadamente, R\$ 2 milhões acima do indicado para construção, reforma e ampliação das unidades da rede direta, já no intervalo de 2010-2013, tal diferença chegou a R\$ 20 milhões. Na prática, isso correspondeu à construção de 16 CEI ‘Naves-mães’¹²⁹ e dois CEI diretos, entre 2008 e 2014. Destaca-se que, embora o poder público tenha inaugurado 2 CEI na rede municipal em 2009, totalizando 142 unidades, chegou ao ano de 2014 com 138 equipamentos em funcionamento, ou seja, quatro a menos.

Por esses dados, identifica-se outra promessa descumprida pelo idealizador do Programa, qual seja, manter a construção de unidades na rede direta na proporção quatro por um, cuja correspondência seria: a cada quatro “creches convencionais” inaugurada, se ergueria uma ‘Nave-mãe’. A análise mostra situação bem diferente do anunciado, não se visualiza nem a proporção inversa (quatro ‘Naves’, um CEI direto), se assim fosse, à rede direta se somariam quatro equipamentos ao longo do período analisado. Ressalte-se que a operacionalização do Programa ‘Nave-mãe’ se iniciou no governo de Dr. Hélio e é mantida pela atual gestão.

Não resta dúvida, que a prioridade do governo municipal, foi e continua sendo, investir e ampliar sua rede de atendimento por meio da construção das ‘Naves-mães’ as quais, têm sua gestão transferida ao setor privado, representando um novo formato de execução da política educacional voltada à infância. No nosso entendimento, o governo local não tem agido de modo a querer novos equipamentos sob gestão direta.

¹²⁹ No ano de 2015 foram inauguradas 5 novos CEI ‘Naves-mães’ em Campinas, totalizando 24 equipamentos.

Relatório do FNDE de 2014, analisado no Capítulo 2, mostrava que a prefeitura de Campinas tinha 13 equipamentos contemplados com recursos do Proinfância, dos quais seis já inaugurados e sete que estavam em fase de planejamento, significando que, brevemente, estarão em funcionamento no município. Se o poder público mantiver a tendência desses últimos anos, é bem provável que tais unidades se somem às ‘Naves-mães’. É importante destacar que não nos opomos à expansão do atendimento à Educação Infantil, mas ao modelo do Programa ‘Nave-mãe’ e à política de transferência de responsabilidades que vem junto com cada equipamento inaugurado.

No que diz respeito à concretização do Programa, no discurso de lançamento o governo municipal previu a participação de empresários, sugerindo que fosse incluído em ações de Responsabilidade Social. No financiamento das obras de instalação, tal participação não se confirmou. Pelo levantamento das fontes de recursos que viabilizaram a construção dos equipamentos, o volume despendido resultou dos repasses do Fundeb e FNDE-Proinfância. Conforme apresentado no Capítulo 2, até 2014 o Fundeb tinha financiado cerca de 70% das obras e o FNDE-Proinfância 9%.

Observa-se que o impacto do Fundeb em relação ao conveniamento na Educação Infantil em Campinas é diferente do encontrado em outros municípios paulistas em que se identificou a tendência do aumento de “parcerias” com o setor privado para oferta de vagas com subsídio público (ADRIÃO, et al, 2009; BORGHI, et al, 2008). Neste município, o Fundeb não financiou diretamente à oferta de vagas, mas a construção de equipamentos de Educação Infantil, cuja gestão é privada.

Outro dado que ajuda a perceber que os recursos do Fundeb não se direcionaram ao pagamento do *per capita* do Programa, encontra-se na análise dos Termos de Convênio (2008-2014), nos quais se discriminava o número da dotação orçamentária e da fonte de recursos. O levantamento realizado mostrou que, para o Programa ‘Nave-mãe’, a prefeitura despendia recursos próprios e não do Fundeb. Entretanto, a fonte de recurso não descaracteriza à transferência de fundos públicos ao setor privado, o que se registra aqui é o movimento inaugurado no município para implementação do Programa.

Logo, pode-se afirmar com relação ao Fundeb, que a prefeitura capta valor maior¹³⁰ dos recursos do fundo pelas matrículas de creches e pré-escolas das ‘Naves-mães’ via rede pública, tendo em vista assim serem computadas no censo educacional do Inep, e direciona

¹³⁰ O fator de ponderação para captação dos recursos do fundo pelas matrículas de creches conveniadas de turno integral, é 0,30 menor do que o recebido pelas matrículas da rede pública.

para etapa e modalidade que quiser, pois o fator de ponderação correspondente a cada etapa, vincula o repasse, mas não o gasto (SENA, 2008).

O cômputo das matrículas das ‘Naves’ é outro ponto a ser questionado, pois na medida em que são matrículas da rede indireta, não deveriam constar como pública. Tal ação por parte do poder público, além de gerar imprecisões nos dados oficiais de matrículas públicas e privadas imprime a falsa impressão de que a expansão do atendimento à educação infantil se efetive pela rede direta.

Referente ao financiamento das construções pelo Proinfância cabe um comentário. A brecha no texto que o regulamenta permite que o município utilize os recursos federais, previstos para investimento em construção, reforma e mobiliários, para creches e escolas públicas **das redes municipais**, para construir e equipar unidades que se destinam à gestão privada.

Verifica-se que o volume de fundos públicos que tem envolvido a implementação do Programa ‘Nave-mãe’ não é desprezível, os quais de forma direta, via subsídio público para gestão, e “indireta”, por meio da construção de equipamentos de Educação Infantil, tem beneficiado o setor privado.

Sobre possível redução na quantidade de matrículas nos CEI ‘Naves’ a partir da alteração no cálculo do repasse *per capita* que se tornou, em 2013, inversamente proporcional ao número de crianças atendidas e à capacidade de atendimento de cada equipamento, infere-se que não se concretizou. Observando dados de matrículas das ‘Naves’ (Tabela 37), verifica-se que no primeiro ano da mudança (2013), o número de crianças atendidas pelo Programa aumentou de modo significativo em 14 ‘Naves-mães’. Em 2014, oito unidades diminuíram o atendimento em relação ao ano anterior e oito aumentaram a quantidade de matriculados. Comparado ao ano anterior à alteração (2012), todas os CEI ‘Naves-mães’ ampliaram a quantidade de crianças atendidas e, portanto, pode-se dizer que a alteração na lógica do repasse *per capita* não significou redução do atendimento.

Arrisca-se dizer, que o crescente número de ‘Naves’ construídas, somado ao repasse *per capita* para gestão dos equipamentos, ambos financiados com fundos públicos, tem “dinamizado” o setor privado, abrindo espaço para a constituição de uma “rede” de provedores privados de serviços educacionais, a qual tem ocupado espaço de destaque na execução da política educacional campineira.

Conforme apresentado no Capítulo 3, no ano de 2014 havia nove entidades privadas que geriam os CEI ‘Naves mães’ atendendo cerca de 7.400 crianças. Todas se constituíam por associações privadas, registravam em seus estatutos finalidade não lucrativa e tinham, por força de exigência normativa, reconhecimento de Utilidade Pública¹³¹ municipal o que lhes garantia, além do subsídio público, isenções tributárias. Dentre as nove entidades existentes, uma encerrou o convênio com a prefeitura em 2013, totalizando, oito entidades para gestão de 16 Centros de Educação Infantil.

Um primeiro aspecto a considerar, refere-se à comprovação da finalidade não lucrativa simplesmente pela enunciação em seus estatutos. De acordo com Oliveira (2007, p. 102) “uma instituição pode ‘comprovar finalidade não-lucrativa’ e ter lucro”, ou seja, o enunciado, por si só, não garante que a entidade não vise ou não tenha lucro.

Outro aspecto corresponde ao segmento ao qual as entidades se vinculavam. Pode-se perceber que eram, majoritariamente confessionais, apresentavam diferentes matrizes religiosas e ideológicas. Acredita-se que tal “multiplicidade” religiosa e ideológica possa enviar as propostas pedagógicas das entidades, contrariando o princípio da laicidade assegurado pela Constituição Federal. Neste caso, ainda que se considere a supervisão realizada pelos profissionais dos Núcleos de Ação Educativa, a regulação existente e os critérios de seleção dos Planos de Trabalho, não se pode negar as fragilidades no acompanhamento sistemático de um sistema educacional tão grande e tão diverso como o do município de Campinas, impressão esta, também registrada no Relatório de auditoria realizado pela Secretaria Municipal de Gestão e Controle, em junho de 2011¹³².

Nas visitas realizadas nas unidades auditadas, e em contato com as responsáveis das Conveniadas, constatamos grandes deficiências nas questões relacionadas à supervisão administrativa, pedagógica e financeira. Apesar da existência de alguma divergência nos depoimentos colhidos, o sentimento maior é de deficiência marcante nos trabalhos de supervisão. A maior reclamação relaciona-se com ausência de supervisão específica para as necessidades do projeto Nave-Mãe que se diferencia de outros projetos da rede da SME. (SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE, 2011, p. 29).

Outro dado que se buscou, foi identificar a fonte de financiamento das entidades privadas levantando o que previam seus estatutos para manutenção de suas respectivas

¹³¹ A partir do ano de 2015, as entidades privadas que gerem os CEI ‘Naves-mães’, se qualificaram como Organizações Sociais municipais, e o Termo de Convênio foi substituído pelo Contrato de Gestão. A “rede” de entidades privadas, responsáveis pela gestão das unidades de Educação Infantil, permaneceu inalterada.

¹³² Ressalte-se que foram auditados três convênios, praticados de março de 2008 a maio de 2011, com as entidades que concentravam o maior número de CEI ‘Naves-mães’ sob a gestão delas.

atividades, nesse quesito identificaram-se o recebimento de recursos públicos, de associados, bem como das Igrejas às quais estavam vinculadas.

A previsão de recebimento de fundos públicos inscrita nos estatutos indica, explicitamente, a intenção de captação desses recursos sob alguma forma de “parceria”. Quanto aos “associados”, estes seriam funcionários do quadro de pessoal ativo que pertencessem ao CEI ‘Nave-mãe’ cuja adesão fosse voluntária, também membros da igreja ou qualquer pessoa que desejasse contribuir com a entidade.

A esse respeito, causa preocupação a omissão na regulação do Programa sobre a proibição de cobrança de mensalidades, contribuições, ou qualquer tipo de taxa dos pais e/ou responsáveis das crianças que frequentam a unidade educacional. Tal omissão, pode levar a cobranças indevidas ou até ao assédio às famílias para que se tornem “associadas”.

Problematiza-se também, a sobreposição de convênios das entidades com a SME. Das nove associações privadas que geriam os CEI ‘Naves-mães’, cinco mantinham convênio na modalidade oferta de vagas, antes mesmo da implantação do Programa ‘Nave-mãe’ por meio de escolas próprias. Sabe-se que a *Experiência na área da Educação* é um dos requisitos pontuados na avaliação de seleção da entidade, entretanto, fica a questão: estaria o princípio da impessoalidade, previsto nos processos de seleção pública, garantido neste caso? Esteve presente em algum momento?

No Relatório de auditoria já citado, encontrou-se o seguinte parecer a respeito.

Com base nos exames realizados, verificamos falhas graves no procedimento para seleção de entidades interessadas na gestão de uma Nave-Mãe, como também deficiência no processo formal de escolha da entidade vencedora, em cumprimento aos princípios da moralidade, transparência, isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, restando à SME a obrigação de demonstrar cabalmente a vinculação ao instrumento convocatório da Chamada do processo de seleção e o julgamento objetivo [...] (CAMPINAS, 2011, p. 32).

Se as irregularidades foram sanadas não se sabe, o que se sabe é que, excetuando uma entidade gestora que encerrou o convênio em 2013 com a SME, as demais permanecem administrando as ‘Naves-mães’.

Além do questionamento sobre o processo de seleção, os auditores apontaram a ausência da prestação de contas das entidades privadas à SME.

a ausência da prestação de contas, condição restritiva para aprovação/prorrogação de convênios, foi percebida nos pareceres de alguns procuradores, mas em momento algum existiu interrupção do procedimento de aprovação/seguimento do processo visando inclusão dos

documentos faltantes, o que redundou em sua aprovação sem atendimento a este pré-requisito legal (SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE, 2011, p.).

Tal constatação, indica que mesmo o Programa sendo regulado pelo poder público, não garante que a normativa seja cumprida. E esse é um dos problemas relacionados às “parcerias”, convênios, ou qualquer outro tipo de acordo estabelecido entre os setores público e privado, não existe transparência dos recursos repassados, prestação de contas publicadas por parte das entidades, tampouco acesso facilitado aos dados que envolvam repasse de verbas. A ausência das prestações de contas exaradas no relatório de auditoria das ‘Naves-mães’, não permite o controle legítimo da aplicação dos recursos repassados.

Na tentativa de refletir sobre o movimento do Programa ‘Nave-mãe’ em relação às entidades privadas no período da pesquisa (2008-2014), reproduziu-se a Tabela 33 apresentadas no Capítulo 3, objetivando sustentar a discussão com melhor visibilidade.

Tabela 33 – Movimento da gestão dos CEI ‘Nave-mãe’ e das matrículas entre às entidades privadas – Campinas (2008 - 2014)

Entidade	Número de CEI geridos e de matrículas por entidade													
	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	CG	MT	CG	MT	CG	MT	CG	MT	CG	MT	CG	MT	CG	MT
AP1	2	923	3	1.491	4	1.994	4	2.115	4	2.079	1	552	0	0
AP2	1	396	2	669	2	854	2	916	2	902	1	518	1	569
AP3	1	469	1	494	1	461	1	455	1	486	1	516	1	501
AP4	-	-	1	428	3	774	5	1.371	5	1.632	5	1.912	5	1.910
AP5	-	-	1	356	1	430	1	446	1	462	1	498	1	470
AP6	-	-	-	-	1	288	1	403	1	454	1	417	2	1.022
AP7	-	-	-	-	-	-	-	-	1	225	4	1.917	4	1.944
AP8	-	-	-	-	-	-	-	-	1	356	1	439	1	501
AP9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	497	1	549
Total	4	1.788	8	3.438	12	4.801	14	5.706	16	6.696	16	7.266	16	7.466

Fonte: A autora com base nos dados coletados na Secretaria Municipal de Campinas, Departamento Financeiro – Administração e Gerenciamento de Convênios.

Legenda: CG – CEI Gerido; MT - Matrícula

A Tabela 34 explicita a operação do que é a relação público-privada, vê-se nove entidades privadas “disputando” a gestão dos CEI ‘Naves-mães’, ou seja, recursos públicos e duas entidades que concentram o maior número de equipamentos sob sua gestão que, por conseguinte, atendem maior quantidade de crianças e recebem grande parte do dinheiro público repassado. Nos sete anos de vigência do Programa, a AP1 recebeu cerca de 20% do total despendido pela prefeitura (R\$ 22 milhões) e a AP4 25% (R\$ 27 milhões), a AP7,

três anos participando da gestão, recebeu 13% em relação ao montante geral (R\$ 13 milhões) o qual, correspondeu a, aproximadamente, R\$110 milhões.

Outro dado relevante para perceber as “nuances” presentes nos diferentes pactos público privado, reside na migração da gestão dos CEI ‘Naves-mães’ da AP1 para AP7, que pode relacionar-se à saída de Dr. Hélio da prefeitura, dada sua proximidade com o presidente da mantenedora da AP1, conforme indicado no Capítulo 3. Coincidentemente ou não, passado um ano da cassação do prefeito, a AP1 se retirou da disputa pela gestão dos CEI ‘Naves-mães’. Os CEI, até 2013 geridos por esta entidade, passaram à administração da AP7, cuja fundadora pertenceu ao quadro da equipe administrativa da AP1. Isso posto, não se pode descartar a possibilidade de relações clientelistas (CARVALHO, 1997) em torno da disputa da gestão das ‘Naves’, cuja movimentação pode mudar, a depender das relações políticas vigentes. Além disso, percebe-se que há concentração de recursos públicos em poucos provedores privados em virtude da “centralização” da gestão, entendendo “centralização” como o agrupamento, a concentração de um número maior de CEI ‘Nave-mãe’ sob a responsabilidade e o controle de um grupo restrito de entidade

Ainda relativo à “centralização” da gestão em determinados provedores privados, identificou-se a constituição de um conjunto de entidades que vem se solidificando na estrutura do sistema educacional e político que implica ou, tendencialmente implicará, nos processos de avaliação de disputas públicas, podendo resultar em Editais de processo seletivo que cumpram meramente uma função burocrática e normativa.

Cumprir dizer ainda, que esse movimento de “centralização” percebido entre entidades privadas, o qual implica concentração de recursos públicos, pode servir à constituição de provedores privados lucrativos, dado o excedente associado à precarização do trabalho docente e dos demais trabalhadores, fato este confirmado pela pesquisa. Pode ainda, surgir no cenário de “disputa”, grupos empresariais interessados na gestão dos CEI ‘Naves-mães’, à semelhança do que tem ocorrido com o modelo das escolas *charters* nos Estados Unidos, em que se visualiza

um novo formato de privatização da educação pública que denominam [MURPHUY *et al*, 1998] de *Educational Management Organization* (EMO) o qual, ancorando-se na ideia de que a gestão empresarial é mais eficiente, se caracteriza pela criação de *charters* por empresas lucrativas, em alguns casos se constituindo em ‘redes’ de escolas *charters*. (ADRIÃO, 2014, p, 272).

Parece evidente, que o interesse que move os provedores privados relaciona-se, estritamente, à disputa por fundos públicos e à ampliação do capital, ficando a educação pública, relegada aos interesses de mercado.

Acredita-se com Adrião e Bezerra (2013, p. 265), que a “estratégia” adotada pelo governo de Campinas para gerir equipamentos públicos por meio de entidades privadas, como a materializada pelo Programa ‘Nave-mãe’, deva ser considerada na medida em que se assentam e induzem, em nós,

à falsa percepção de que ‘qualidade’ em educação é atributo da esfera privada, seja esta composta por uma instituição de mercado, que por conseguinte ‘vendem’ seus produtos, ou por instituições sem fins lucrativos, que em geral, ‘oferecem’ seus serviços ao poder público.

Conforme se vem discutindo nesta tese, a “estratégia” exemplificada pelo Programa ‘Nave-mãe’, aprofunda-se na realidade brasileira com as alterações decorrentes da Emenda Constitucional n.19 de 1998, por meio das quais se introduziu elementos de natureza gerencial na administração pública como o princípio da eficiência. Conforme Adrião e Bezerra (2013, p. 259), se é evidente que a administração pública exige padrões de eficiência em sua atuação, por outro lado “abre precedentes para que se admita a introdução de modelos de gestão baseados na administração privada, considerados, nas perspectivas reformistas, mais eficazes e menos burocráticos.”

Para formalizar relações “menos burocráticas” e “mais eficientes” generalizam-se instrumentos como o Contrato de Gestão e o Termo de Parceria, firmados, respectivamente, entre a administração pública e entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS) e Organizações Sociais de Interesse Público (Oscips), cuja finalidade é realizar serviços sociais não mais considerados como função exclusiva do Estado (ADRIÃO; BEZERRA, 2013).

Em que pese as diferenças entre OS e Oscip, já apresentadas neste trabalho, o formato de gestão previsto pelas legislações brasileiras por meio dessas entidades paraestatais resulta na transferência da elaboração, implementação e execução dos serviços sociais ao setor privado, seja ele lucrativo ou não, perpetuando o repasse de recursos públicos às entidades privadas como ocorre em Campinas com a implementação do Programa ‘Nave-mãe’.

O “modelo” de gestão inaugurado pelo Programa ‘Nave-mãe’ em Campinas acentuou a dicotomia entre serviço público e serviço privado. As diferenças entre um CEI direto e um CEI ‘Nave-mãe’ se evidenciaram, justamente, nos aspectos relacionados às

atribuições de cada setor, ou seja, nas ‘Naves-mães’, os insumos provenientes do setor público como construção, infraestrutura, distribuição de uniforme escolar e alimentação se igualavam às condições dos CEI da rede direta, exceto, quanto ao tamanho do prédio.

No entanto, quando se comparou a materialidade dos insumos que é atributo do setor privado as desigualdades apareceram: diferença salarial, ausência de Plano de Carreira, proporção criança por adulto, jornada de trabalho e tempo destinado às atividades extra-classe. Conforme apresentado, enquanto o vencimento inicial de um professor de Educação Infantil da rede direta correspondia a R\$ 3.613,26 para jornada de 32 horas semanais, o maior salário encontrado para o professor da ‘Nave-mãe’, correspondeu a R\$ 2.321,63, para turno de 44 horas na semana, diferença aproximada de R\$ 1.300,00 entre as remunerações, para 12 horas a mais de trabalho. Além disso, os docentes da rede direta tinham plano de carreira o que lhes permitia possibilidade de ganhos ainda maiores. Ressalta-se também que, os docentes das ‘Naves-mães’, cuja jornada era de 22 horas semanais, jornada que acontecia em poucas unidades, previam-se três horas para dedicarem-se às atividades extraclasse e reunião pedagógica, enquanto o professor da rede direta tinha cinco horas para planejamento em local de livre escolha e duas horas previstas para as reuniões pedagógicas.

De modo geral, nos oito CEI ‘Nave-mães’ investigados, os salários dos professores e monitores eram inferiores aos percebidos pela rede direta, quanto à jornada de trabalho em cinco CEI haviam professores em regime de 40 e 44 horas e em seis deles, os docentes atuavam 22 horas semanais, com possibilidade de jornada dobrada. Os monitores trabalhavam em regime de 40 e 44 horas em sete CEI e em apenas uma ‘Nave’, em regime de 30 horas com salário de R\$ 780,00. A remuneração dos monitores nos CEI diretos era o equivalente a R\$ 1.820,00 com jornada de 36 horas, no CEI ‘Nave-mãe’ o monitor, cujo salário era melhor, recebia R\$ 1.680,00 para trabalhar 40 horas.

A esse respeito, cabe mencionar que, em 2008, o Governo Federal aprovou a Lei n. 11.738, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica determinando, dentre outras coisas, valor nacional mínimo para pagamento do professor e 1/3 da jornada de trabalho docente a ser cumprida com atividades extra classe (BRASIL, 2008). A promulgação da lei reconhece em todo território brasileiro a importância e a necessidade de horas livres para outras atividades relacionadas à docência com vistas à melhoria da qualidade da educação.

Ainda que os professores das ‘Naves’ estejam “desprotegidos” de tais exigências legais por não serem servidores públicos, não se pode desconsiderar que eles são responsáveis por parte da Educação Infantil oferecida no município de Campinas e que tal premissa legal fica comprometida quando se tem a oferta da educação pela via do conveniamento haja vista ser financiada pelo poder público, mas gerida pelo setor privado representando um retrocesso nas conquistas já efetivadas neste campo.

Ainda sobre os dados relacionados aos insumos e que impacta diretamente na qualidade do serviço prestado, destaca-se o número de crianças por turma. Nos CEI analisados, calculou-se a média de 40 crianças por turma, na faixa etária corresponde aos bebês (0 a 1 ano e 7 meses - AGI), 34 na faixa etária de 1 a 3 anos (AGII) e 30 para os de 3 a 5 anos (AGIII).

Já a razão criança/professor-monitor encontraram-se variações, CEI com aproximadamente 10 crianças por professor/monitor contratado, outros com 18. Tal proporção corresponde ao total de criança matriculada no CEI, dividido pelo número de professores/monitores contratados, portando, não expressa a condição por faixa etária, que acredita ser superior ao previsto pela normativa municipal, principalmente na faixa etária em que se encontram os bebês de até 1 ano, cuja média era de 40 criança por turma. Tal situação se agrava quando se constata que nesta faixa etária, as turmas não contam com a presença do professor. Sobre a importância de considerar a proporção criança/adulto na Educação Infantil, Corrêa (2003) acrescenta,

a razão adulto/criança mostra-se importante porque, além de relacionar-se com as condições necessárias para que todas as crianças sejam ouvidas e respeitadas em todos os seus direitos, relaciona-se também com as próprias condições de trabalho a que são submetidos os profissionais que atuam na área, especialmente as professoras. (CORRÊA, 2003, p. 102)

As condições de trabalho encontrada nas ‘Naves’ sugerem rotatividade de docentes e monitores, tendo em vista a precarização e exploração desses profissionais, materializados pelos baixos salários, excesso de jornada de trabalho, alto número de criança por professor e monitor, ausência de tempo para planejamento e atualização profissional. Quando se compara os insumos encontrados na rede direta, com os presentes nas ‘Naves-mães’ é inegável a superioridade dos primeiros em relação ao segundo, confirmando a hipótese de que a transferência da gestão dos equipamentos escolares ao setor privado, provoca um atendimento desigual à criança menor de 6 anos.

Cabe comentário ainda, acerca da diferença entre o quantitativo de profissionais indicado na minuta do Termo Convênio de Convênio, e a realidade concreta das contratações realizadas pelas entidades privadas nos CEI onde o levantamento foi realizado. Em sete deles havia déficit de professor e monitor, entretanto, o número de profissionais pertencentes à equipe administrativa (assistente administrativo, cozinheiro, auxiliar de limpeza etc) encontrava-se igual à normativa ou superior a ela. Tal realidade, indica que as entidades aplicavam os recursos públicos recebidos do modo que lhes fossem mais convenientes ou de acordo com o que consideravam prioridade. Na maioria delas, a prioridade não parecia ser o professor ou o monitor.

Os dados analisados confirmaram o que Momma-Bardela, Palmen e Bryan (2014) apresentaram sobre a coexistência de diferentes formas de organização da Educação Infantil em Campinas. Especificamente sobre as ‘Naves-mães’, os autores destacaram as precárias condições salariais e trabalhistas dos profissionais que atuavam diretamente com as crianças acirrando-se “as tensões e contradições na coexistência de políticas de atendimento à educação infantil diferenciadas.” (MOMMA-BARDELA, PALMEN, BRYAN, 2014, p. 47). Entretanto, discorda-se dos autores quando, junto com Pedro Demo, afirmam ser o Programa ‘Nave-mãe’ “coisa pobre, para pobre” (MOMMA-BARDELA, PALMEN, BRYAN, 2014, p. 45), por conta da situação precária relatada, típica do conveniamento na Educação Infantil com entidades privadas.

Pela investigação realizada não se pode afirmar que o Programa ‘Nave-mãe’ vise o atendimento às crianças pobres, trata-se de uma opção de política para o atendimento formal à infância com alto investimento público. Nas palavras de Maria Aparecida Ciavatta Franco (1984, p. 25) “[...] a maior pobreza das condições de uma experiência não se explica pelas carências da comunidade, mas pelo reduzido investimento da contribuição governamental.” No município de Campinas, o investimento governamental neste modelo específico de convênio, tem se revelado cada vez maior tornando-se um Programa de alto custo pelo tipo de atendimento oferecido.

Quando se verifica a proporção do gasto com os repasses do Programa ‘Nave-mãe’, em relação aos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na série histórica da pesquisa, constata-se como tal política de atendimento vem consumindo cada vez mais o orçamento municipal da educação saltando de 1,31% em 2008 para 6,71% em 2014, conforme disposto na Tabela 49 a seguir. Assim como quando se compara o gasto aluno-ano das ‘Naves’ que em 2014 chegou a 74% do valor aluno-ano da rede direta.

Tabela 49 – Proporção do gasto com o Programa ‘Nave-mãe’ em relação aos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 2008-2014.

Série histórica	Gastos em MDE	Gastos com repasses ‘Nave-mãe’	% dos Gastos com repasses
2008	270.810.984,59	3.543.300,89	1,31
2009	287.702.715,07	6.979.052,42	2,43
2010	316.387.279,45	11.168.599,24	3,53
2011	345.557.733,61	14.874.096,64	4,31
2012	392.398.614,97	19.271.327,51	4,92
2013	428.202.762,36	24.006.007,03	5,61
2014	431.899.724,72	28.959.338,21	6,71

Fonte: A autora com base em CAMPINAS. Secretaria de Finanças. Execuções Orçamentárias (2008-2014) e CAMPINAS. Departamento de Administração e Gerenciamento de Convênios. Relatório de recursos repassados às entidades privadas que gerem os CEI ‘Nave-mães’.

Obs. Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC-IBGE.

A partir dos dados analisados pode-se afirmar que o Programa ‘Nave-mãe’ se diferencia dos tradicionais formatos de convênio instituído na Educação Infantil que se efetivaram por meio do subsídio público a entidades filantrópicas, confessionais ou comunitárias. Tal política pública instituída em Campinas materializa, em nível local, um formato peculiar de privatização da gestão de equipamentos públicos de educação infantil se distanciando de modelos de assessoria para gestão como a oferecida pelo Instituto Ayrton Senna (ADRIÃO, 2008, coord.; ADRIÃO; PINHEIRO, 2012) e do formato de compra de vagas com subsídio público em escolas privadas *stricto sensu*, como o Bolsa Creche (DOMICIANO, 2005; ADRIÃO, DOMICIANO, 2005; DOMICIANO, 2009).

Trata-se da gestão da escola empreendida na sua totalidade por entidades privadas com subsídio público. O que o Programa ‘Nave-mãe’ tem em comum com as “estratégias” citadas é o direcionamento da educação básica pública para o campo e sob o interesse do setor privado, transformando-a em uma mercadoria e em fonte de disputa por recursos públicos entre os atores privados.

O Programa ‘Nave-mãe’ materializa a tendência de transferência da gestão do equipamento público para o setor privado, na perspectiva da lógica gerencialista defendida pelos setores hegemônicos com vistas à “flexibilização” da gestão pública, confirmando a tendência anunciada por Adrião e Bezerra (2013).

Por fim, não se visualizam no Programa ‘Nave-mãe’ características “administrativas” que possam configurá-lo como *cogestão* no sentido defendido por Motta

(1984), Bordenave (1994) e Paro (1997, 2012). Para tanto, é preciso separar o sentido do termo atribuído no decreto municipal que regulamenta o Programa de aquele defendido por tais autores.

Se para os ordenadores da política local *cogestão* é entendida como administração conjunta entre município e setor privado, entende-se que tal “aliança” seja uma forma de privatizar a administração de unidades públicas de Educação Infantil, pois, admite-se nesta tese que *cogestão* seja uma forma de democratizar a gestão de organizações burocráticas por meio da distribuição de poder dentro de um grupo, organização e/ou sistema, via participação e interferência nos processos decisórios por parte dos membros que compõem tais instâncias (BORDENAVE, 1984; MOTTA 1982; 1984; 1984a; PARO, 1997; 2012).

O levantamento efetuado sobre o Programa ‘Nave-mãe’ não permitiu visualizar nenhuma característica que indicasse a democratização da gestão, percebeu-se mais uma vez e, com intensidade, muito mais o movimento de direcionamento da educação para o campo e sob o interesse do setor privado denominado na introdução deste trabalho de PRIVATIZAÇÃO (ADRIÃO, 2016).

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, Theresa (Coord.) **Estratégias municipais para a oferta da educação pública no Estado de São Paulo**. Projeto de Pesquisa (Fapesp), 2007. Mimeografado

ADRIÃO, Theresa; Borghi, Raquel. **Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo?**. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Público e privado na educação; novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

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

ADRIÃO, Theresa. Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Políticas Educativas**. Porto Alegre, v. 3., n. 1, p. 48-64, 2009a.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel; DOMICIANO, Cassia. Educação Infantil, ensino fundamental; inúmeras tendências de privatização. **Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 285-297, jul.-dez. 2010.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia. Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. In: SILVA, Flávio Caetano da (Org). **O financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias**. São Paulo: Xamã, 2011, p. 19-36.

ADRIÃO, Theresa. **Gestão privada da educação pública: um olhar sobre o modelo de “charters school” nos EUA e sua aproximação para a realidade brasileira**. Projeto de Pesquisa. Mimeo (2012).

ADRIÃO, Theresa; PINHEIRO, Denise. A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras. **Revista Educação e Política em Debate**. v. 1, n. 1, jan.-jun., 2012, p. 55 a 66.

ADRIÃO, Theresa; BEZERRA, Egle Pessoa. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, mai.-ago., 2013, p. 256-268.

ADRIÃO, Theresa. Escolas Charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação básica. **Educação e Filosofia Uberlândia**, v. 28, n. especial, p. 263-282, 2014.

ADRIÃO, T. M. F.; PERONI, Vera (Coord.). **Gestão Municipal da Educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna GOIANIA: FUNAP; RECIFE: ANPAE**, 2013. p.1-163.

ADRIÃO, Theresa. Dimensões da educação básica no Brasil a partir de 1990: um diálogo com a produção acadêmica. [Tese de livre docência]. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2015. Mimeo.

ARELARO, L. A não-transparência nas relações público- privadas: o caso das creches conveniadas. In: Theresa Adrião; Vera Peroni. (Org.). **Público e Privado na Educação: novos elementos para o debate**. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 51-66.

ARAÚJO, Marley Rosa Melo. Exclusão Social e Responsabilidade Social Empresarial. **Psicologia em Estudo**. Maringá, v. 11, n. 2, p. 417-426, mai./ago. 2006

BAENINGER, Rosana. Região Metropolitana de Campinas: expansão e consolidação do urbano paulista. In. HOGAN, Daniel Joseph [et al]. (Org.). **Migração e ambientes nas aglomerações urbanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de População (NEPO/Unicamp), s/d. p. 321-348. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/es/publicacoes/migracao_urbanas.html – acesso em: 13 de agosto de 2014.

BASSETO, Luciana. **Política e reorganização da pré-escola na Secretaria Municipal de Educação de Campinas entre 1969 a 1988**. 2006. 309f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Unicamp, Campinas, 2006.

BEZERRA, Egle Pessoa. **A parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: Estratégias para o atendimento da educação infantil?** 181 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BORDENAVE, Juan Díaz. **O que é participação**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORGHI, Raquel Fontes. **A oferta educacional da educação infantil: arranjos institucionais entre o público e o privado**. Relatório de pesquisa. CNPQ, 2012.

BORGHI, Raquel; BERTAGNA, Regiane; ADRIÃO, Theresa . Subsídios públicos às instituições privadas de educação infantil: um estudo em municípios paulistas. In.: Silva, Santa Medida; Silva, Maria Vieira (Org.). **Trabalho Docente e políticas educacionais para educação infantil: desafios contemporâneos**. EDUFU, Uberlândia, 2014, p. 131-150.

BRASIL. **Lei n. 91**, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quaes são as sociedades declaradas de utilidade publica. Disponível e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0091.htm

BRASIL. **Decreto n. 50.517**, de 2 de maio de 1961. Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50517.htm

BRASIL. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5172.htm

BRASIL. **Lei n. 9.790** de, 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm

BRASIL. **Decreto n. 3.100**, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 14, 12/09/1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção I, p. 18.109, 13/09/1996

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 19/04/1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm > - acesso em 13/05/2007.

BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 05 jul. 08.

BRASIL. **LEI n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o novo Código Civil Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm - Acesso em: 10/08/2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. SILVA, M. M da; AMORIM, F. A.; SILVA, V. L. da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm, consultado em 10/12/2008.

BRASIL. **Lei n. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei 9394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica Pública. **Parecer n. 8** de 2010.

Relator: Mozart Neves Ramos. Ministério da Educação, Brasília, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica – Acesso em: 10/05/2011.

BRASIL. **Lei n. 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm

BRASIL. **Decreto n. 8.242**, de 23 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Decretos/2014/dec8242.htm>

BRASIL. **Lei Federal nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm - acesso em jan. 2015.

CAMPINAS. Lei Orgânica de Campinas. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 31 mar. 1990. Disponível em: <http://campinas.sp.gov.br/bibjuri/lom.htm>. Acesso em: 06 mar. 2013.

CAMPINAS. **Decreto n. 11.051**, de 23 de dezembro de 1992. Dispõe sobre o reagrupamento de unidades sócioeducacionais da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://bibjuri.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/89809> - acesso em 13/09/2014.

CAMPINAS. Lei n. 10.869, de 29/06/2001. Dispõe sobre o repasse de recursos orçamentários da secretaria municipal de educação às entidades, instituições e grupos comunitários legalmente constituídos. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei10869.htm> - acesso em 05/06/2011.

CAMPINAS. Decreto n. 13.673, de 26/07/2001. Regulamenta a [lei nº 10.869](#), de 29 de junho de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos orçamentários da secretaria municipal de educação às entidades, instituições e grupos comunitários legalmente constituídos. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec13673.htm> - acesso em 05/06/2011.

CAMPINAS. Lei n. 12.335, de 1/08/2005. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 2006 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: <http://www.campinas.sp.leg.br/leis/leis> - acesso em 10/08/2012.

CAMPINAS. **Lei n. 12.501**, de 14/03/2006. Institui o Sistema Municipal de Educação. Disponível em: <http://bibjuri.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/91884> - acesso em 13/08/2014.

CAMPINAS. **Resolução n. 05/2006a**. Dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e para a realização das matrículas nas Escolas de Educação Infantil no Município de Campinas para o ano de 2007

CAMPINAS. **Lei n. 12.884**, de 04/04/2007. Dispõe sobre a criação do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI.

CAMPINAS. **Resolução n. 12/2007a**. Dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e para a realização das matrículas nas Escolas de Educação Infantil no Município de Campinas para o ano de 2008

CAMPINAS. **Decreto n. 15.947**, de 17/08/2007b. Regulamenta a lei 12.884, de 4 de abril de 2007, que cria o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil – PAEEI.

CAMPINAS. **Lei n. 12.985**, de 28/06/2007c. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores do Município de Campinas e dá outras providências. Disponível em <http://bibjuri.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/91943> - acesso em 20/09/2014

CAMPINAS. **Lei n. 12.987**, de 28/06/2007d. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Magistério Público Municipal e dá outras providências. Disponível em <http://bibjuri.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/91943> - acesso em 20/09/2014.

CAMPINAS. **Resolução n. 09/2008**. Dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e para a realização das matrículas nas Escolas de Educação Infantil no Município de Campinas para o ano de 2009

CAMPINAS. **Resolução n. 08/2009**. Dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e para a realização das matrículas nas Escolas de Educação Infantil no Município de Campinas para o ano de 2010

CAMPINAS. **Resolução n. 14/2010**. Dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e para a realização das matrículas nas Escolas de Educação Infantil no Município de Campinas para o ano de 2011

CAMPINAS. **Guia Gestor**, 2010a (mimeo).

CAMPINAS. **Portaria Secretaria Municipal de Educação n. 114** de 31 de dezembro de 2010b. Homologa o Regimento Escolar Comum das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Campinas. Disponível em:

<http://bibjuri.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/90997> - acesso em 10/08/2014.

CAMPINAS. **Resolução Secretaria Municipal de Educação** n. 01/2010a. Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil - PAEEI

CAMPINAS. **Resolução n. 09/2011**. Dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e para a realização das matrículas nas Escolas de Educação Infantil no Município de Campinas para o ano de 2012

CAMPINAS. **Decreto n. 14.543, de 25 de novembro de 2011a**. Altera a redação de dispositivos do decreto nº 14.460, de 30 de setembro de 2003, que reorganiza a estrutura administrativa, as atribuições dos departamentos, coordenadorias e setores da secretaria municipal de educação, e dá outras providências. Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/90110> - acesso em mar. 2014.

CAMPINAS. **Resolução Secretaria Municipal de Educação** n. 16/2011b. Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil - PAEEI

CAMPINAS. Resolução n. 10, de 03/10/2012. Dispõe sobre as diretrizes e as normas para a política de atendimento à demanda de educação infantil e a realização do planejamento anual para a organização dos agrupamentos e das turmas, do cadastro e da matrícula das crianças nos centros de educação infantil (CEI) e nas demais unidades municipais de educação infantil de campinas, para o ano de 2013. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: <http://bibjuri.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/86296> - acesso em 10/08/2013.

CAMPINAS. Decreto n. 17.657 de 26/07/2012a. Institui o Programa de Atendimento da Central de vagas escolares no município de Campinas e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec17657.htm> - Acesso em: 10/01/2013.

CAMPINAS. **Guia Gestor**, 2012b (mimeo).

CAMPINAS. **Decreto n. 17.523**, de 27/12/2012c. Altera o Decreto Municipal nº 15.947, de 17 de agosto de 2007, que regulamenta a Lei 12.885, de 4 de abril de 2007, que cria o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI).

CAMPINAS. **Resolução n. 10/2012d**. Dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e para a realização das matrículas nas Escolas de Educação Infantil no Município de Campinas para o ano de 2013

CAMPINAS. **Resolução Secretaria Municipal de Educação** n. 15/2012e. Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil - PAEEI

CAMPINAS. **Resolução n. 09/2013**. Dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a política de atendimento à demanda de Educação Infantil e para a realização das matrículas nas Escolas de Educação Infantil no Município de Campinas para o ano de 2014

CAMPINAS. **Guia Gestor**, 2013 (mimeo).

CAMPINAS. **Resolução Secretaria Municipal de Educação n. 12/2013a**. Fixa o valor *per capita* a ser repassado às instituições de direito privado sem fins lucrativos no âmbito do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil - PAEEI

CAMPINAS. **Decreto n. 17.951**, de 2 de maio de 2013b. Dispõe sobre a denominação das escolas municipais de Educação Infantil. Disponível em <http://bibjuri.campinas.sp.gov.br/index/visualizaroriginal/id/92759> - acesso em 15/08/2014.

CAMPINAS. **Lei Complementar n. 83**, de 20 de outubro de 2014. Altera Dispositivos da lei nº 12.987, de 28 de junho de 2007, revoga o artigo 1º da lei n. 13.980, de 23 de dezembro de 2010, e revoga a lei complementar n 52 de 20 de dezembro de 2013.

CAMPINAS, 2014a – equipe de governo. <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/equipe-de-governo.php>

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação. Departamento Financeiro. **Planilha de Receita de Impostos e Transferências Governamentais (2007-2014)**.

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2007-2014)**.

CAMPINAS. Administração e Gerenciamento de Convênios. **Relatório de repasses de recursos às entidades privadas que gerem os CEI ‘Nave-mãe’ (2008-2014)**.

CAMPINAS. CORREIO RAC. http://correio.rac.com.br/conteudo/2014/05/ig_paulista/173224-prefeitura-suspende-atividades-da-vila-antiga.html - acesso em 17/09/2014b.

CAMPOS, Maria Malta. A regulamentação da Educação Infantil. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil**, Brasília, v.2, mai. 1998, p.35-64.

CAMARGO, Rubens Barbosa de.; ADRIÃO, Theresa. A gestão democrática na constituição Federal de 1988. In.: Oliveira, Romualdo; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**; análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo, Xamã, 2007. p. 63-71.

CARA, Daniel. Mais Dinheiro Federal na Educação. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/23707-mais-dinheiro-federal-na-educacao-basica.shtml> - acesso em 12/08/2013.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Corolonismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**. v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

CORRÊA, Bianca Cristina. Considerações sobre a qualidade na Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**. n. 119, p. 85-112, jul.2003.

CORRÊA, Bianca Cristina A educação Infantil. In: OLIVEIRA, R.P; ADRIÃO, T. (Orgs). **Organização do Ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2007.

CORRÊA, Bianca Cristina; ADRIÃO, Theresa. Direito à educação infantil de crianças até 6 anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**, v. 48, 2010, p. 6-13.

COSTA, Marcio da. Criar o público não estatal ou tornar público o estatal? In.: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. O público e o privado na educação. São Paulo: Xamã, 2005.

CRUZ, Mauri. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso aos recursos públicos pelas organizações da sociedade civil brasileira. In.: MACIEL, Ana Lúcia Suárez; Bordin, Erica Bomfim (Orgs.). **A face privada na gestão das políticas públicas**. Porto Alegre: Fundação irmão José Otão, 2014.

CUNHA, Luiz A. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira de ensino técnico: a crítica da crítica. In: ZIBAS, D.; AGUIAR, M; BUENO M.S.S. **Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília, 2002, p. 103-134.

CUNHA, José Marcos Pinto da; OLIVEIRA, Antonio Augusto Bittencourt de. População e espaço intra-urbano em Campinas. In. HOGAN, Daniel Joseph [et al]. (Org.). **Migração e ambientes nas aglomerações urbanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de População (NEPO/Unicamp), s/d. p. 351-393. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/es/publicacoes/migracao_urbanas.html – acesso em: 13 de agosto de 2014.

DALE, Roger. Globalização da Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para educação”? **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 87, mai.-ago. 2004, p. 423-640.

DAVIES, Nicholas. A privatização por omissão: a participação das redes estadual e municipais de educação básica no Rio de Janeiro em 2006 na comparação com as redes privadas. **Revista HISTDBR on line**, Campinas, n.33, p. 42-63, mar.2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras. 5 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

DOMICIANO, Cassia Alessandra; ADRIÃO, Theresa. Uma análise do Programa ‘Bolsa Creche’ no município de Piracicaba. In: **Educação: Teoria e Prática**, v.13, nº 24, jan-jun.2005 e nº 25, jul-dez 2005. p.97-109.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. **A implantação da Lei Municipal nº 5.081 de 19 de dezembro de 2001, no município de Piracicaba**: Uma análise do Programa ‘Bolsa

Creche'. 123 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. **O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia**: Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? 228 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. O Projeto 'Nave-mãe' no município paulista de Campinas e os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio: tendências de privatização da educação infantil. **Revista Políticas Educativas**. Porto Alegre, v. 6, n. 1, 2012, p. 90-106.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. O Projeto Nave-mãe no município paulista de Campinas: a educação infantil nos Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio. In: **IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação; VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**, 2014, Porto-Portugal. Políticas e Práticas de Administração e Avaliação na Educação Ibero-Americana, 2014. v. 18.

ENTENDA a sucessão de fatos que levaram à cassação de dr. Hélio. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 ago. 2011. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/962884-entenda-a-sucessao-de-fatos-que-levaram-a-cassacao-de-dr-helio.shtml> - acesso em 13/08/2014.

FERNANDES, Ana Cristina; BRANDÃO, Carlos A.; CANO, Wilson. A Região Metropolitana de Campinas: análise integrada. In. CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos A. (coords.) **A Região Metropolitana de Campinas**: urbanização, economia, Finanças e meio ambiente. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

FERREIRA, Ana Angélica Ramos. **Um breve histórico das escolas municipais de Educação Infantil e dos Centros Municipais de Educação Infantil no Município de Campinas (1940-1990)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia). Faculdade de Educação da Unicamp, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

FRIEDMAN, Milton. O papel do governo na educação. In: FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**: Artenova, 1977, p. 79-95.

FALÇÃO, Maria do Carmo; RODRIGUES, Maria Lúcia. **A Secretaria de Promoção Social: seus caminhos, suas ações**. Secretaria de Promoção Social de Campinas. Ago. 1983

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Educação Pré-escolar e Cultura**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

FERREIRA, Sergio de Andréa. Organizações Sociais da Sociedade Civil e as Organizações da Sociedade Civil de interesse público. **Revista de Direito Administrativo.**, Rio de Janeiro, n. 217, jul.-set., p. 105-118, 1999.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. Filgueiras (1994). **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 88, p. 18-29, fev. 1994.

FRANCO, Maria Aparecida Ciavatto. Lidando pobremente com a pobreza; análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 51, p. 13-12, São Paulo: 1984.

FRANCO, Dalva de Souza. **As creches na educação paulistana (2002-2012)**. Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/962884-entenda-a-sucessao-de-fatos-que-levaram-a-cassacao-de-dr-helio.shtml> - acesso em 13/08/2014.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Dicionário de Ciências Sociais**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1987, 1422 p.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Relatório Proinfância Campinas (2007-2014)** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por naoresponder.esic@cgu.gov.br em 20 de jan. 2015.

GARCIA, Teise; ADRIÃO, Theresa, BORGHI, Raquel. **A Nova Gestão Pública e o contexto brasileiro**. In: ADRIÃO, Theresa. Estratégias Municipais para a oferta da educação básica uma análise de parceria público-privado no estado de São Paulo. (**Relatório Parcial de Pesquisa**), 2008.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre. Artmed, 2005.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, Mai-Jun. 1995, p.20-29.

GODOY, João Miguel Teixeira de; BARONI, Gabriel Vinícius. História Fabricada: controvérsias em torno da fundação da cidade de Campinas. Ponta Grossa. **Revista de História Regional**, v.16, nº1, 2001, p. 119-153.

GOMES, Candido A. Financiamento e custos da educação infantil ou a corda arrebenta do lado mais fraco. In: COELHO, Rita de Cassia; BARRETO, Ângela Rabelo (Orgs.). **Financiamento da Educação Infantil**: perspectiva em debate. Brasília: UNESCO-Brasil, 2004, p.31-72.

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino Rezende. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. Brasília. **Em Aberto**, v. 18, nº 74, jul. 2001, p. 92-105.

GUIMARÃES, José L. O impacto do Fundef: Conjecturas a partir de sua implantação no Estado de São Paulo. In: MACHADO, M.L.A. (Org). **Educação Infantil em tempos de LDB**. São Paulo: FCC/DPE, 2000, 104 p. (Textos FCC, 19)

GOMES, Débora Aparecida Pereira. **As consequências do Fundeb para oferta da educação básica em dois municípios da Região Metropolitana de Campinas: análise das alterações na divisão de responsabilidades entre entes federados (2005-2012).** Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual Paulista, Campinas, 2014.

HARTUNG, Marianne. Campinas: Obra de Nave-Mãe que será doada pela iniciativa privada. **Cidades paulistas**, Campinas. 3 março 2010. Disponível em: <<http://www.cidadespaulistas.com.br/not/not.asp?c=4098&pagina=147>>. Acesso em 31 janeiro 2012.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 18 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Censo Populacional 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html> - acesso em: 10/02/2014.

INSTITUTO ETHOS. Conceito de Responsabilidade Social. Disponível em: <http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/93/servicos_do_portal/perguntas_frequentes/perguntas_frequentes.aspx>. Acesso em 24 janeiro 2012.

INSTITUTO PRO BONO. **Manual do Terceiro Setor**. (s/d). Disponível em www.probono.org.br. Acesso em 10/08/2013.

KUHLMANN, Jr., Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LIMA, Licínio. **Gestão das escolas secundárias; a participação dos alunos**. Lisboa: Livros Horizonte, 1988.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas em educação**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária (EPU), 1986.

MACIEL, Lizete Shizue Bomura; SHIGUNOV NETO, Alexandre. A educação brasileira no período pombalino: uma análise histórica das reformas pombalinas do ensino. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, Dez. 2006 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022006000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de setembro de 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022006000300003>.

MAGALHAES, José Luis Quadros. **Co-gestão: direito social fundamental**. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/05/345-direitos-humanos-29-co-gestao.html> - acesso em jan. 2015.

MANFREDO, M. T.; Migração, produção do espaço urbano e desigualdades: o caso de Hortolândia na Região Metropolitana de Campinas. **XV Encontro Nacional de Estudos**

Populacionais - desafios e oportunidades do crescimento zero. v. 15, p.1-14, Caxambu, MG, Brasil, 2006.

MIZUKI, Vitor; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Parcerias entre os municípios paulistas e a esfera privada para a oferta de vagas na educação infantil:** influência da atuação do Ministério Público local?. In: XXIV Simpósio Brasileiro III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação. Niterói-Vitória: ANPAE; UFES/PPGE, 2009.

MOMMA-BARDELA, Adriana Missae; PALMEN Sueli Helena de Camargo; BRYAN, Newton Antonio Pacciulli. Políticas de Educação Infantil em Campinas: tessituras sobre a coexistência de diferentes e diversas formas de organização. **Revista Exitus.** v. 4, n. 1, jan.-jun. 2014.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de Moraes. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O Cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI.** Campinas: Autores Associados, 2000.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **Participação e cogestão;** novas formas de administração. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOTTA, Fernando Prestes. **Administração e Participação:** reflexões para educação. Revista Faculdade Educação, v. 10, n. 2, p. 199-206, 1984.

MOTTA, Fernando Prestes. **Teoria geral da administração:** uma introdução. 11 ed. São Paulo: Enio Matheus Guazzelli & Cia. Ltda., 1984a.

OBJETIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) BRASIL. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/> - acesso em 01/11/2013.

OLIVEIRA, Jaqueline Santos dos; BORGHI, Raquel Fontes. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Brasília, v. 94, n.236, jan.-abr.2013, p. 150-167.

OLIVEIRA, Regina Maringone de. **A Secretaria Municipal de Educação de Campinas (2001-2004):** contribuições para o entendimento da Escola Viva. Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Fundef: uma análise preliminar. **Educação:** teoria e prática. Rio Claro, UNESP-IB, vol.12, n. 22, p.5-11, jan-jun. 2004 e n. 23, jul-dez. 2004

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 28, n. 100, out.-2007, p. 661-690.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio,** 2001. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf> - acesso em 01/11/2013.

PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão da escola pública. In. PARO, Vitor Henrique **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Editora Ática, 1997.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In.: Oliveira, Romualdo; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**; análise da Constituição Federal e da LDB. 3 ed. São Paulo, Xamã, 2007. p.73-81.

PARO, Vítor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder**; crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Bresser; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do estado**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Orgs.). **O Público e o privado na educação**: interfaces entre o Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 138-153.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de.; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. In: **Educação e Sociedade**. Campinas: v.30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Revista **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n.100, out., 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

PITA, Regina. Prefeito lança projeto Nave Mãe nos 100 dias de governo. **Prefeitura Municipal de Campinas**, Campinas, 12 abril 2005. Disponível em: < http://2009.campinas.sp.gov.br/noticias/?not_id=1&sec_id=&link_rss=http://2009.campinas.sp.gov.br/admin/ler_noticia.php?not_id=9029>. Acesso em agosto 2010.

RAMOS, Maria Martha Silvestre **História da educação infantil pública municipal**: Campinas, 1940-1990. 2001. 155 f; Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade São Francisco. Campinas, 2001.

RAMOS, Maria Martha Silvestre. **História da educação infantil pública municipal de Campinas**: 1940-2010. São Paulo. Millennium Editora, 2010

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out-dez. 2012.

ROCHA, Ana Cláudia da. **As ações da prefeitura municipal de Campinas frente à demanda por vagas na educação infantil (2001 a 2008)**. 135 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

RODRIGUES, Renata da Silva. O público não estatal: as organizações sociais. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 11, n. 38, p. 141-175, jul./dez., 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**. n. 7, p. 7-40, jul.1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p.25-63, mar-2002.

ROSSETO, Pedro Francisco. Reconstituição do Traçado da "Estrada dos Goiaes" no Trecho da mancha urbana Atual de Campinas. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura**, São Paulo, v. 14, n. 2, dezembro 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142006000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de setembro de 2014 <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-47142006000200006>.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Repasse público ao Terceiro Setor; manual básico. São Paulo, 2012.

SANTOS, Hélio Oliveira de. **Naves-mãe e a pedagogia dos sentidos**; de Campinas novos paradigmas para educação infantil no Brasil. Campinas: Komedi, 2010.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **Campinas (1860 a 1980): agricultura, industrialização e urbanização**. 289 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1988.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio-ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf> . Acesso em: 25 fev. 2010.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes Sociais e Hegemonia. Apontamentos para estudos de política educacional. In. AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; BARROS LARA, Angela Maria de. **Políticas para educação; análises e apontamentos**. Maringá: Eduem, 2011, p. 15-38.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **A efetivação do direito à educação pela via do Ministério Público: uma análise da atuação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude de Rio Claro e Ribeirão Preto**. 2006. Dissertação (Mestrado em educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). <http://www.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php?pes=3> – acesso em jan/2013.

SILVA LIMA, Suely. Vila Antiga, novo espaço em Campinas, une educação e cultura. Disponível em: <http://www.campinas.com.br/outros/2011/12/vila-antiga-novo-espaco-em-campinas-une-educacao-e-cultura> - Acesso em: 16/09/2014.

SILVA, Maria Vieira; SOUZA, Silvana Aparecida de. Educação e Responsabilidade Empresarial: “Novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. (2009). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> – acesso em: 10/02/2014.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada. **Educação: Teoria e Prática**, v.19, nº 32, 2009.

SOUZA, Silvana Aparecida de. Formas renovadas de privatização da educação no Brasil: o trabalho voluntário e a Responsabilidade Social da Empresa (SER). **Educação: Teoria e prática**, Rio Claro, v. 19, n. 32, jan.-jun. 2009, p. 73-88.

STOCO, Sérgio. Família, educação e vulnerabilidade social: uma análise da Região Metropolitana de Campinas. In: **RUA** [online]. 2014, nº. 20. Volume 1 - ISSN 14132109. Consultada no Portal Labeurb – Revista do Laboratório de Estudos Urbanos do Núcleo de Desenvolvimento da Criatividade www.labeurb.unicamp.br/rua/

SUZEMARA, Cardoso. **A construção de agrupamentos multietários na rede municipal de Educação Infantil na cidade de Campinas**: análise de um CEMEI. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia). 105 f. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

SZAZI, E. **Terceiro Setor: Regulação no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Pieirópolis, 2003.

TEODORO, Michele Moraes. Reconstrução histórica da educação pública infantil em Campinas (1940-1996). Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Pedagogia. Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

TRAGTENBERG. Maurício. **Administração, poder e ideologia**. 3 ed. rev. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

VIANA, Sônia. Nave Mãe: projeto prioriza educação, cidadania, assistência e conscientização. **Prefeitura Municipal de Campinas**, Campinas, 8 agosto 2007. Disponível em: http://2009.campinas.sp.gov.br/noticias/?not_id=1&sec_id=&link_rss=http://2009.campinas.sp.gov.br/admin/ler_noticia.php?not_id=16120. Acesso em agosto 2010.

VOGL, Ingrid. Vila Antiga abrigará Centro de Formação da Pedagogia dos Sentidos. **Prefeitura Municipal de Campinas**. Campinas, 15 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=2803> . Acesso em 16/09/2014.

VOGL, Ingrid. Prefeito assinará termos de compromisso para a construção de 8 Naves-mães. **Prefeitura Municipal de Campinas**, Campinas, 23 março 2011. Disponível em:

<<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=5784>>. Acesso em 31 janeiro 2012.

VOGL, Ingrid. Nave-Mãe Mayara Christofolletti atenderá 230 crianças da região Sul. **Prefeitura Municipal de Campinas**, Campinas, 20 de dezembro de 2011a. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=10541> – acesso em 31/01/2012.

WAGNER, Carmem Lucia Furrer Arruda. **Financiamento da educação pública**; Análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999. (Dissertação de Mestrado) Mestrado em Educação. Faculdade de Educação Unicamp, Campinas, 2001.

Sites consultados:

AP8. <http://AP8campinas.org.br/index.php/sobre-nos> - ACESSO EM 10/09/2014. – acesso em 10/08/2014.

AP6.ipcamp.org.br/index.php/relatorios/relatorio_AP6.pdf - – acesso em 10/08/2014.

AP4. Disponível em: http://www.chance.org.br/?page_id=340 – acesso em 10/08/2014.

COMPASSION INTERNACIONAL – Disponível em: <http://www.compassion.com/brazil/codo.htm> – acesso em 10/08/2014.

ESPERANÇA SEM LIMITES. <http://www.esperancasemlimites.org.br/QuemSomos.html#history> - – acesso em 10/08/2014.

AP3. <http://AP3.org.br/index.php/nossa-historia/> - acesso em 10/10/2014

SESC- <http://www.sesc.com.br/portal/Assistencia/Mesa+Brasil+Sesc/>

ANEXOS

Anexo1. Composição do Conselho de Escola, de Educação e do Fundeb.

Conselho	Lei/Ano de instituição	Composição
Conselho Municipal de Educação	7.145/1992	I - o Secretário Municipal de Educação; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) II - 1 (um) representante das Coordenadorias Setoriais da Secretaria Municipal de Educação; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) III - 1 (um) representante da Fundação Municipal para Educação Comunitária - FUMEC; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) IV - 1 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Campinas; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) V - 1 (um) representante da Faculdade de Educação da UNICAMP; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) VI - 1 (um) representante da Faculdade de Educação da PUCCAMP; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) VII - 1 (um) representante das Diretorias de Ensino de Campinas; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) VIII - 1 (um) representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) IX - 1 (um) representante da Câmara Municipal de Campinas;(Revogado pela Lei nº 13.446, de 23/10/2008) X - 1 (um) representante do Sindicato dos Professores - SINPRO; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) XI - 1 (um) representante das escolas oficiais de ensino técnico; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) XII - 1 (um) representante do Conselho de Direções das Escolas Municipais; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) XIII - 1 (um) representante da União Campineira dos Estudantes Secundaristas; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) XIV - 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) XV - 1 (um) representante dos Conselhos de Escola; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) VI - 1 (um) representante da APEOESP; (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000) XVII - 1 (um) representante da UDEMO – Sindicato de Especialistas de Educação no Magistério Oficial do Estado de São Paulo. (nova redação de acordo com a Lei nº 10.493, de 25/04/2000)
Conselho de Alimentação	10.596/2000	I - 1 (um) representante do Poder Executivo indicado pelo Prefeito Municipal, que exercerá a presidência; (Nova redação de acordo com a Lei nº 10.775, de 12/03/2001) II - 1 (um) representante do Poder Legislativo, indicado por sua Mesa; (Nova redação de acordo com a Lei nº 10.775, de 12/03/2001) III - 2 (dois) representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe, sendo um do Ensino Fundamental e um de Educação Infantil; (Nova redação de acordo com a Lei nº 10.775, de 12/03/2001) IV - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelo Conselho das Escolas Municipais, sendo um de aluno do Ensino Fundamental e um de aluno de Educação Infantil; (Nova redação de acordo com a Lei nº 10.775, de 12/03/2001) V - 1 (um) representante das Faculdades de Nutrição sediadas no Município, sendo um titular e um suplente, indicados pelas respectivas diretorias.(Nova redação de acordo com a Lei nº 10.775, de 12/03/2001) § 1º Cada membro titular do Conselho ora regulamentado terá um suplente da mesma categoria representada. § 2º Os membros do referido Conselho terão mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

		§ 3º No caso de vacância, o substituto deverá completar o mandato do membro substituído. § 4 - Declarado extinto o mandato, o presidente do Conselho oficiará ao Prefeito Municipal, para que proceda ao preenchimento da vaga. § 5º - A nomeação dos membros efetivos e suplentes será feita mediante portaria do Prefeito Municipal. § 6º - (Acrescido pela Lei nº 10.775, de 12/03/2001)
Conselho do Fundeb	13.101/2007	I - 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, sendo pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; II - 01 (um) representante dos professores da educação básica pública; III - 01 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; IV - 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; V - 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; VI - 02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo 01 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas; VII - 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação; e VIII - 01 (um) representante do Conselho Tutelar.
Conselho Municipal das Escolas	7.145/1992	I -- O Secretário Municipal de Educação; (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004) II - 2 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Educação; III - 9 (nove) professores da Rede Municipal de Ensino, sendo: (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004) a) 3 (três) professores de Educação Infantil; (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004) b) 3 (três) professores de 1ª a 4ª séries (regular e Educação de Jovens e Adultos 1º segmento); (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004) c) 3 (três) professores de 5ª a 8ª séries (regular e EJA 2º segmento); (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004) IV - 2 (dois) diretores da Rede Municipal de Ensino; V -- 3 (três) especialistas de educação, exceto diretor; (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004) VI -- 3 (três) funcionários cujos cargos estejam lotados nas unidades educacionais da Secretaria Municipal de Educação; (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004) VII -- 10 (dez) pais ou mães de alunos; (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004) VIII -- 9 (nove) alunos; (nova redação de acordo com a Lei nº 11.893, de 04/03/2004)
Conselho nas Escolas (Educação Infantil)	6.662/1991	II - Nas Unidades de Educação Infantil (C.I.): 15% (quinze por cento) de docentes e/ou especialistas; 35% (trinta e cinco por cento) dos demais funcionários; 50% (cinquenta por cento) de pais de crianças. III - Nas Unidades de Educação Infantil (Pré): 40% (quarenta por cento) de docentes; 05% (cinco por cento) de especialistas; 05% (cinco por cento) dos demais funcionários; 50% (cinquenta por cento) de pais de alunos.

Anexo 2. Gastos totais na Subfunção Educação Infantil – Campinas (2005-2014).

Descrição da Fonte/Origem de Recurso	SUB-FUNÇÃO	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Educação Infantil	365 – Ed. Infantil (EI)	183.099.610,78	-6,03	172.060.865,09	9,85	189.000.847,57	-10,7	168.696.521,80	-9,28	153.037.037,30	13,33
	365 – EI (QESE)	0,00		0,00		493.379,19	486,9	2.896.017,07	161,7	7.580.916,25	20,25
	365 – EI (FNDE)	0,00		0,00		29.634,07	-57,8	12.482,98	1.368	183.278,00	
	365 – EI (FUNDEB)	0,00		0,00		28.486.072,71	149,1	70.964.789,16	44,44	102.498.666,81	3,82
	122 – Adm. Geral	0,00		0,00		10.545.675,49	-3,38	10.189.428,95	-25,1	7.627.715,45	29,94
	306 – Alimentação	0,00		0,00		12.987.873,35	24,33	16.147.919,07	-6,74	15.059.077,01	-1,79
	306 – Alimentação (FNDE)	0,00		0,00		2.218.544,40	-14	1.903.825,56	-9,86	1.716.024,24	58,36
Total Ed. Infantil		183.099.610,78	-6,03	172.060.865,09	41,67	243.762.026,78	11,10	270.810.984,59	6,24	287.702.715,07	9,97

Descrição da Fonte/Origem de Recurso	SUB-FUNÇÃO	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014
Educação Infantil	365 – Ed. Infantil (EI)	173.441.425,62	10,15	191.046.301,84	4,23	199.127.141,05	-5,95	187.277.567,34	27,50	238.769.570,40
	365 – EI (QESE)	9.116.218,55	-6,75	8.500.497,03	3,74	8.818.836,33	-71	2.557.445,48	9,05	2.788.862,63
	365 – EI (FNDE)	0,00		1.121.789,96	-98,4	17.959,44	-99,2	136,08		6.216.094,89
	365 – EI (FUNDEB)	106.412.037,31	6,33	113.150.213,13	-2,52	110.298.967,78	27,89	141.064.515,23	-11,5	124.804.262,20
	122 – Adm. Geral	9.911.232,14	39,71	13.846.940,13	210,7	43.033.223,42	45,84	62.759.080,83	-19,7	50.361.091,07
	306 – Alimentação	14.788.836,99	5,48	15.599.422,10	87,07	29.181.622,79	-22,0	22.751.756,93	46,93	33.429.421,23
	306 – Alimentação (FNDE)	2.717.528,82	-15,6	2.292.569,41	-16,2	1.920.864,16	513	11.792.260,48	-54,4	5.373.273,19
Total Ed. Infantil		316.387.279,45	9,22	345.557.733,61	13,56	392.398.614,97	9,12	428.202.762,36	7,83	461.742.575,63

Fonte: A Autora com base em: CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2005-2014)**. Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Anexo 3. Gastos totais nas demais Subfunções da Educação – Campinas (2005-2014).

Demais Subfunções		2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Ensino Fundamental	361 – Ens. Fundam.	163.999.296,53	-0,52	163.143.928,47	31,3	214.222.313,47	14,9	246.326.674,97	-11,4	218.058.344,94	2,26
Ensino Médio	362 – Ensino Médio	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
Educação Fumec*	363 – Ensino Profissional	786.926,68	240	2.677.265,20	49,1	1.360.751,86	350	6.133.095,96	-15,2	5.195.079,41	-0,80
Ensino Fundamental	366 – EJA	26.536.902,54	-6,42	24.833.853,43	-	0,00	-	29.583.035,29	-19,2	23.907.290,64	28,32
Educação Especial	367 – Ed. Especial	0,00	-	77.162,23	-	0,00	-	3.647.049,94	17,65	4.290.810,61	-0,66
Diversos	122- Adm Geral + 306- Alimentação	37.211.543,19	41,65	52.709.163,97	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
Total		228.534.668,94	6,52	243.441.373,31	-11	215.583.065,33	32,5	285.689.856,16	-11,98	251.451.525,60	4,63

Demais Subfunções		2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014
Ensino Fundamental	361 – Ens. Fundam.	222.992.972,66	16,14	258.973.949,33	-1,9	253.999.615,39	-2,60	247.4000.304,06	7,82	266.754.402,82
Ensino Médio	362 – Ensino Médio	0,00	-	7.961.778,38	-10	7.157.937,12	116	15.499.271,14	-29	10.999.781,75
Educação/Fumec	363 – Ensino Profissional	5.153.492,90	1,51	5.231.436,49	3,27	5.402.747,96	31,9	7.128.787,08	11,35	7.937.769,71
Ensino Fundamental	366 – EJA	30.767.764,12	9,45	33.574.349,20	-8,5	30.713.024,80	2,00	31.328.532,08	-8,77	28.581.698,96
Educação Especial	367 – Ed. Especial	4.262.610,81	34,72	5.742.586,99	-5,7	5.415.090,08	-4,12	5.191.718,16	27,79	6.634.305,05
Diversas	122- Adm Geral + 306- Alimentação	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Total		263.085.840,48	18,40	311.484.100,37	-2,8	302.688.415,35	1,28	306.548.612,52	4,68	320.907.958,30

Fonte: A Autora com base em: CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2005-2014).**

* Fundação Municipal de Educação (Fumec) - OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Anexo 4. Gastos totais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Campinas (2005-2014)

MDE	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Educação Infantil	182.313.857,25	-6	170.359.434,22	10,8	188.834.606,45	-11	168.456.444,51	-9,2	152.884.349,13	13,4
Adm. Geral (EI)	11.337.006,81	0,9	11.446.780,03	-25	8.517.810,30	27,3	10.845.081,34	43,8	15.596.471,63	-37
Ensino Fundamental	53.006.569,29	330	228.094.061,38	-57	97.356.170,06	6,11	103.302.175,43	-23	79.649.743,77	-22
Adm. Geral (EF)	922.622,46	25	1.149.993,09	-54	522.640,41	60,1	836.904,32	224	2.711.885,24	-72
Gastos com Fundeb (EI)	0,00		0,00		28.486.072,71	149	70.964.789,16	44,4	102.498.666,81	3,82
Gastos Fundef/Fundeb (EF)	109.494.018,73	-24	83.408.750,26	-16	70.328.616,82	17	82.331.265,33	5,71	87.028.546,56	16,2
Educação Especial	0,00		77.162,23		0,00		3.541.051,97	16,8	4.136.561,25	-7,1
Ed. Jovens e Adultos	24.821.546,48	0,05	24.833.853,43		0,00		29.583.035,29	-19	23.907.290,64	28,3
‘Perda’ com Fundef/Fundeb	0,00		15.211.895,71	58	24.051.186,40	13,7	27.345.616,93	4,57	28.594.953,95	-33
TOTAL GASTO MDE	381.895.621,01	39,9	534.581.930,35	-22	418.097.103,15	18,9	497.206.364,28	-,04	497.008.468,98	2,09
TOTAL REC. + TRANSF.	1.649.480.147,38	12,5	1.855.910.837,64	14,3	2.122.852.165,54	5,72	2.244.246.760,18	-0,7	2.227.000.127,44	7,58
%	23,15		28,80		19,70		22,15		22,32	

MDE	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014
Educação Infantil	173.437.531,55	10,1	191.030.093,27	4,24	199.127.141,05	-5,9	187.277.567,34	26,5	236.999.267,78
Adm. Geral (EI)	9.814.252,95	41	13.846.940,13	211	43.033.223,42	45,8	62.759.080,83	-67	20.518.240,16
Ensino Fundamental	61.993.801,37	46	90.804.382,92	-17	75.061.618,30	-17	62.012.662,47	19,3	74.011.461,40
Adm. Geral (EF)	757.356,29	217	2.407.679,99	-3,7	2.319.523,28	20	2.789.011,72	118	6.085.428,67
Gastos com Fundeb (EI)	106.412.037,31	6,33	113.150.213,13	-2,5	110.298.967,78	28	141.064.515,23	-12	124.804.262,20
Gastos Fundef/Fundeb (EF)	101.188.278,59	4,97	106.213.154,79	11,6	118.495.946,02	-2,8	115.121.119,37	-5,3	108.992.806,99
Educação Especial	3.843.704,40	25	4.811.501,84	0,9	4.852.820,70	-4,3	4.643.553,56	34,2	6.235.740,32
Ed. Jovens e Adultos	30.676.764,12	3,01	31.599.799,54	-2,8	30.713.024,80	1,8	31.271.851,63	-8,6	28.581.698,96
‘Perda’ com Fundef/Fundeb	19.272.859,18	-47	10.224.285,86	-96	379.880,36		9.692.773,45	-9,8	8.740.924,09
	507.396.585,76	11,1	564.088.051,48	3,58	584.282.145,71	5,54	616.632.135,59	-0,3	614.969.830,57
	2.395.702.957,22	9,11	2.614.034.975,38	0,24	2.620.437.642,04	9,64	2.873.116.670,84	1,13	2.905.561.881,49
	21,18		21,58		22,30		21,46		21,17

Fonte: A autora com base em: CAMPINAS. Secretaria de Finanças. **Execuções Orçamentárias (2005-2014)**. OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE

Anexo 5. Despesa com pessoal no Executivo de Campinas (2005-2014).

DESPESA COM PESSOAL	2.005	%	2.006	%	2.007	%	2.008	%	2.009	%
(+) Despesa Bruta com Pessoal (I)	1.171.708.977,15	-17,76	963.631.332,45	50,08	1.446.262.095,10	7,30	1.551.832.642,95	5,06	1.630.360.803,94	-0,47
Pessoal Ativo	1.171.708.977,15	-17,76	963.631.332,45	18,03	1.137.407.529,95	7,45	1.222.120.866,09	3,76	1.268.099.414,13	-2,34
Pessoal Inativo e Pensionistas					291.564.860,96	5,75	308.330.377,13	16,16	358.142.492,49	6,44
Outras despesas de pessoal - Terceirizações					17.289.704,19	23,67	21.381.399,72	-80,74	4.118.897,32	-27,41
(-) Despesas não Computadas (§ 1º, art. 19 da LRF) (II)	0,00		179.747,79		184.768.927,07	-24,09	140.257.649,80	63,82	229.765.629,64	29,71
Indenização por demissão e incentivos à demissão voluntária					0,00		0,00		0,00	
Decisão Judicial período anterior ao da apuração			179.747,79		0,00		250.446,97	-85,65	35.944,06	
Despesas Exerc. Anteriores					300.257,37		0,00		0,00	
Inativos e pensionistas - recursos vinculados					184.468.669,70	-24,10	140.007.202,83	64,08	229.729.685,57	29,73
(+) Repasses Previdenciários - Regime Próprio Previdência (III)			198.703.825,96		0,00		0,00		0,00	
(+) Inscritos em restos a pagar não processados	0,00		0,00		0,00		0,00		246.981,37	-64,13
Despesa Líquida com Pessoal	1.171.708.977,15	-0,82	1.162.155.410,62	8,55	1.261.493.168,03	11,90	1.411.574.993,14	-0,78	1.400.595.174,31	-5,43
Despesa Total com Pessoal (I-II+III)	1.171.708.977,15	-0,82	1.162.155.410,62	8,55	1.261.493.168,03	11,90	1.411.574.993,14	-0,76	1.400.842.155,68	-5,44

DESPESA COM PESSOAL	2.010	%	2.011	%	2.012	%	2.013	%	2.014
(+) Despesa Bruta com Pessoal (I)	1.622.617.106,92	12,48	1.825.091.982,58	4,27	1.902.961.707,97	4,50	1.988.604.341,62	-0,71	1.974.466.596,74
Pessoal Ativo	1.238.435.565,37	12,66	1.395.234.234,99	3,58	1.445.235.180,74	3,65	1.498.048.911,38	-2,87	1.455.106.803,69
Pessoal Inativo e Pensionistas	381.191.431,79	11,23	423.999.939,93	6,64	452.132.857,96	7,31	485.189.366,12	5,96	514.099.426,82
Outras despesas de pessoal - Terceirizações	2.990.109,76	95,91	5.857.807,65	-4,51	5.593.669,27	-4,07	5.366.064,11	-1,97	5.260.366,23
(-) Despesas não Computadas (§ 1º, art. 19 da LRF) (II)	298.023.857,04	-1,14	294.618.171,66	53,76	452.994.843,95	-31,30	311.193.431,28	-11,44	275.602.233,36
Indenização por demissão e incentivos à demissão voluntária	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00
Decisão Judicial período anterior ao da apuração	0,00		0,00		201.124,30		12.448,59	35,83	16.909,17
Despesas Exerc. Anteriores	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00
Inativos e pensionistas - recursos vinculados	298.023.857,04	-1,14	294.618.171,66	53,69	452.793.719,65	-31,28	311.180.982,68	-11,44	275.585.324,18
(+) Repasses Previdenciários - Regime Próprio Previdência (III)	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00
(+) Inscritos em restos a pagar não processados	88.597,15	-76,14	21.136,93	-31,64	14.448,52	-86,02	2.020,31		0,00
Despesa Líquida com Pessoal	1.324.593.249,88	15,54	1.530.473.810,92	-5,26	1.449.966.864,02	15,69	1.677.410.910,34	1,28	1.698.864.363,39
Despesa Total com Pessoal (I-II+III)	1.324.681.847,04	15,54	1.530.494.947,85	-5,26	1.449.981.312,54	15,69	1.677.412.930,65	1,28	1.698.864.363,39

Fonte: A autora com base em: Relatórios de Gestão Fiscal – RGF (3º Quadrimestre) do Sistema de Coleta de dados Contábeis da Caixa Econômica Federal (2005-2014) – Disponível em:

https://www.contaspúblicas.caixa.gov.br/sistcncon_internet/index.jsp

OBS: Valores em reais indexados para o mês de junho de 2015, pelo INPC do IBGE