

Creches Conveniadas e Compra de Vagas na Cidade de São Paulo: formas de privatização da Educação Infantil

Ana Paula Santiago do Nascimento

Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo/SP – Brasil

Cleber Nelson de Oliveira Silva

Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME-SP), São Paulo/SP – Brasil

Eliano Macedo Souza

Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME-SP), São Paulo/SP – Brasil

Felipe Alencar

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar as formas de privatização da Educação Infantil existentes na Rede Municipal de Educação de São Paulo no período de 2000 a 2020. Utilizando-se de pesquisa documental e dados quantitativos, é evidenciado o crescimento dos convênios com entidades privadas para o atendimento de bebês e crianças pequenas em creches na chamada rede parceira. Destaca-se, ainda, a instituição de dois programas – Mais Creche e Bolsa Primeira Infância – no final de 2019 que possibilitarão o envio de recursos públicos para instituições privadas. Tal processo de privatização indica a opção política das gestões municipais por esse tipo de atendimento e consolida, no município, a existência de duas redes de educação para a primeira infância.

Palavras-chave: Creches Conveniadas. Rede Municipal de Educação. Privatização da Educação Infantil. Políticas Educacionais. Município de São Paulo.

Affiliated Childcare Centers and Vacancies Purchase in the City of São Paulo: ways of privatizing early childhood education

Abstract

This article aims to analyze the current ways at the Municipal Education Network of São Paulo of early childhood education privatization in the period from 2000 to 2020. By using documentary research and quantitative data, the growth of agreements with private entities for the care of babies and small children in day care centers in the so-called 'partner network' is evidenced. Two programs – *Mais Creche* and *Bolsa Primeira Infância* –, established at the end of 2019, are also worth mentioning, because will make it possible to send public funds to private institutions. This privatization process indicates the political option of municipal management for this type of care and consolidates, in the city, the existence of two early childhood education networks.

Keywords: Affiliated Childcare Centers. Municipal Education Network. Privatization of Early Childhood Education. Educational Policies. City of São Paulo.

Guarderías subvencionadas y compra de vacantes en la ciudad de São Paulo: formas de privatización de la Educación Inicial

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar las formas de privatización de la Educación Inicial existentes en la Red Municipal de Educación de São Paulo en el período de 2000 a 2020. Utilizando investigación documental y datos cuantitativos, es demostrado el crecimiento de los acuerdos con entidades privadas para el cuidado de bebés y niños pequeños en guarderías en la llamada red de asociados. También se destaca la institución de dos programas, Mais Creche y Bolsa Primeira Infância, a fines de 2019, que permitirán enviar fondos públicos a instituciones privadas. Este proceso de privatización señala la opción política de las administraciones municipales por este tipo de servicio y consolida, en el municipio, la existencia de dos redes de educación para la primera infancia.

Palabras-clave: Guarderías subvencionadas. Red Municipal de Educación. Privatización de la Educación Inicial. Políticas Educativas. Municipio de São Paulo.

Não compartilho da visão que educação pública é sinônimo de estatal (Bruno Caetano, ex-Secretário municipal de educação de São Paulo).

Introdução

A trajetória histórica e política da Educação Infantil (EI) no Brasil avança da concepção pautada na assistência à mulher trabalhadora, que passa a compor o mercado de trabalho formal nos meandros dos anos de 1930, para uma perspectiva que se baliza na construção dos direitos sociais que inicia seu processo de difusão pelo mundo a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, em nosso país, ao final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, durante o processo de redemocratização do Estado (SILVA, 2018).

Entendidos como direitos de segunda geração, os direitos sociais exercem sobre os gestores públicos, em especial sobre os poderes Executivo e Legislativo, uma nova gama de obrigações, que ultrapassam os direitos fundamentais, como o direito à liberdade, ao voto e à propriedade, para um papel mais ampliado do Estado, que tem como tarefa primordial a garantia de acesso de seu povo à educação, ao trabalho, à moradia, à assistência e seguridade social, entre outros.

A vitória da luta organizada dos movimentos políticos e sociais no Brasil pela redemocratização, associada ao processo de constituinte – que ocorreu entre 1985 e 1988 –, resultaram na construção de um Estado Democrático de Direito, consolidado no texto da Constituição Federativa do Brasil em 1988 (CF/88). A nova constituição alicerçou-se nos princípios dos direitos sociais e no Estado de Bem-Estar Social, que se consolidava na Europa Ocidental, e trouxe para os debates sobre educação no País a necessidade de ampliação desse direito desde a mais tenra idade.

Nela, a Educação Infantil é estabelecida como direito dos trabalhadores urbanos e rurais e dever do Estado (Arts. 7º, XXV e 208, IV); com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996 (LDB/96), passa a ser também um direito das crianças. É a partir desse cânone legal que tal direito social vai se consolidando na realidade da sociedade

brasileira, ampliando-se em normativas que o fortalece tanto no cenário jurídico quanto nas políticas públicas aplicadas pelos entes da federação.

Vale destacar que, historicamente, o Estado brasileiro delegou às instituições privadas sem fins lucrativos, como aquelas ligadas à Igreja Católica ou a grupos de assistência social (ligas de senhoras da burguesia local), ou mesmo aos industriais do País, a tarefa dos cuidados para com a primeira infância (KRAMER, 1995). Essa raiz das instituições voltadas para a atenção à criança pequena é fundante ao processo de terceirização da educação de bebês que se firma como direito a partir da LDB/96. Ante ao processo de organização e financiamento da educação básica, sob os princípios da Nova Gestão Pública de Reforma do Aparelho do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), as gestões municipais, frente à sua obrigação de garantir atendimento educacional à população de 0 a 6 anos de idade¹ em creches e pré-escolas, deram continuidade ao processo histórico de terceirização dessa modalidade da educação, entregando-a para as intituladas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) sem fins lucrativos. Essa forma de atendimento de bebês e crianças pequenas em instituições privadas mantidas por OSCIP ganha ainda mais força com publicação da Lei n. 9.790/1999, substituída pela Lei n. 13.019/2014, que dispôs sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituindo e disciplinando o termo de parceria com o poder público.

No município de São Paulo, a organização do atendimento de crianças em creches não se difere do cenário dessa política no âmbito nacional. Convivem, desde o início da implementação das creches da capital paulista, instituições administradas diretamente pela municipalidade e instituições indiretas e conveniadas que estão sob a gestão de organizações sociais. Essas se constituíram em três tipos de estabelecimentos:

- a) **Centros de Educação Infantil - CEI diretos**: são os espaços mantidos diretamente pelo poder público, em que todo atendimento é custeado pelo Estado: prédios, funcionários, alimentação, manutenção, crianças, materiais, etc.
- b) **creches indiretas**: prédios construídos pela prefeitura e repassados a uma instituição privada que recebe subvenção *per capita* para seu funcionamento; e
- c) **creches conveniadas**: toda estrutura da creche é de responsabilidade da entidade privada, que recebe subvenção *per capita* da prefeitura para seu funcionamento. Sendo essas duas últimas as instituições aquelas que compõem a chamada rede parceira (FRANCO, 2015, p. 36).

¹ A faixa etária atendida pela Educação Infantil, que na época da promulgação da CF/88 era de 0 a 6 anos de idade, sofreu alterações no decorrer do período considerado – 1988 a 2020 – tendo sido alterada pelas Leis n. 11.274/2006 (que definiu como matrícula obrigatória no Ensino Fundamental as crianças com 6 anos de idade) e a Lei nº 12.796/2013 (que alterou o art. 29 da LDB/96), passando a atender crianças com até cinco anos de idade.

Vale ressaltar que expressivo número dos equipamentos das creches conveniadas² é de edificações residenciais ou galpões industriais alugados, cujos valores referentes ao aluguel também são custeados pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME-SP)³.

Além dessa política de conveniamento, na cidade são postos em prática outros dois modelos que transferem recursos públicos da educação para entidades privadas: os Programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância, instituídos ao final de 2019, com o intuito de atender à demanda por creche na cidade – uma fila de 9.670 crianças, em dezembro de 2019, segundo a SME-SP. Esses programas estabelecem a compra de vagas em escolas privadas ou distribuição de recursos financeiros aos responsáveis por crianças que estão na lista de espera por vagas em creches. Também nessa mesma configuração política, em meio às ações de organização da rede para enfrentamento da pandemia de Covid-19, a prefeitura estendeu a proposta de compra de vagas em escolas privadas para atender crianças de 4 e 5 anos de idade na pré-escola, com a sanção da Lei municipal n. 17.437/2020 pelo ex-prefeito Bruno Covas (PSDB) (SÃO PAULO, 2019a; 2020a).

Analisar como vem se dando essa política de privatização da EI no município de São Paulo é o objetivo deste artigo, compreendendo que essa análise possibilitará reflexões mais qualificadas sobre a política de acesso das crianças de 0 a 5 anos e 11 meses de idade à educação, assim como interrogar qual é a qualidade ofertada na prestação desse atendimento.

Formas de Privatização da Educação Infantil

Os programas de financiamento do Estado por parte das organizações financeiras internacionais, como do Banco Mundial (BM) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), trouxeram para os diferentes países em desenvolvimento no mundo o ideário de desvinculação do Estado para com a oferta de políticas sociais de largo alcance. Na área educacional não foi diferente: o relativo favorecimento de setores vinculados ao mercado e ao conservadorismo emanou políticas de privatização que foram amplamente adotadas em países do então chamado terceiro mundo e em nações com diferentes tradições administrativas e estruturas regulatórias. Entre as políticas de privatização da educação mais internacionalizadas e emblemáticas estão as *charter schools*, os programas de escolha escolar e esquemas de *voucher* (VERGER, 2016).

Diante das múltiplas faces que são assumidas, a privatização da educação é caracterizada como um processo pelo qual agentes privados participam mais ativamente em

² O município de São Paulo alterou a partir de 01 de janeiro de 2017 (Portaria SME nº 4.548/2017) a nomenclatura das instituições conveniadas, passando a denominá-las: “I - CEIs da Rede Parceira Indireta (RPI), assim denominados aqueles em que o serviço à população é realizado em equipamento próprio municipal, inclusive em imóvel locado pela Administração Municipal ou por ela recebido em comodato ou mediante termo de permissão de uso. II – CEIs/Creche da Rede Parceira Particular (RPP), assim denominados aqueles em que o serviço à população é realizado em imóvel da própria organização, a ela cedido ou por ela locado, com recursos financeiros próprios ou com recursos repassados pela SME” (SÃO PAULO, 2017. Art. 3º). Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-4548-de-19-de-maio-de-2017>. Acesso em: 04 fev. 2021.

³ Nesse caso, as Diretorias Regionais de Ensino arcam com esses custos com recursos oriundos de suas verbas para seu custeio (reformas, compra de materiais, entre outros). Os valores desses aluguéis estão sob investigação pela Polícia Civil e Ministério Público no município por denúncias de supervalorização. Ver reportagem: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/prefeitura-de-sp-encontra-sobrepreco-no-aluguel-de-ao-menos-119-creches.shtml>. Acesso em: 29 set. 2020.

uma série de atividades educacionais que tradicionalmente são, ou deveriam ser, responsabilidade do Estado, o que não significa uma drástica passagem da propriedade do bem público para mãos privadas.

Esse cenário se consolida pela ausência de cobertura estatal em atender a demanda por educação pública, mas também tende a ocorrer pela proatividade de governos em promover sua adoção em programas específicos. Trata-se de uma tendência em nível global da legitimação do direito à educação para todos, que passa a ser utilizado como um elemento de justificativa para introdução de reformas pró-privatização, na perspectiva de melhoria da qualidade da educação em países de economia desvalorizada, nos quais os agentes privados apresentam aos governos as matrizes do mercado como aliadas-chave para desenvolverem seus sistemas educacionais (VERGER, 2016).

No Brasil, a promulgação da CF/88 e o estabelecimento da LDB/96 trazem como principal inovação na política pública da educação a inclusão da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica. Contudo, a integração da creche como parte dessa política foi sendo realizada através de formas “alternativas” de atendimento, naquilo que se consolidou como rede indireta.

O aumento da demanda por vagas em creches e pré-escolas nas últimas duas décadas revela a necessidade da população brasileira por esse serviço e o papel do Estado pela ampliação da cobertura do atendimento. Estabelecida como a meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – Lei n. 13.005/2014 –, a universalização da pré-escola e a ampliação da “[...] oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos” (BRASIL, 2014) ainda se coloca como grande repto ao poder público e, para atingi-la, a relação público-privada passou a ser considerada uma alternativa rápida e viável economicamente, oferecida por entidades beneficentes da assistência social na área da educação, como previsto na estratégia 1.7 da referida meta do PNE (BRASIL, 2014).

Bem antes do afastamento de Dilma Rousseff (PT)⁴, medidas de austeridade foram engendradas e implementadas pelo então ministro da Fazenda Joaquim Levy, incluindo cortes nas áreas sociais, entre elas a educação, com repercussão direta no cumprimento das metas do PNE. No governo Michel Temer (PMDB), o Ministério da Educação (MEC) não somente operou no desmonte de políticas voltadas à educação nacional, como aprofundou a agenda de austeridade, com a Emenda Constitucional n. 95/2016, que gerou impacto negativo para o investimento de novos recursos na construção de escolas e creches, tornando quase impossível o cumprimento do PNE e, dessa maneira, reforçando a atuação já muito presente do setor privado no atendimento de bebês e crianças pequenas em instituições de educação (CARA; PELLANDA, 2018).

Discursos de reformadores educacionais ligados a uma ideologia neoliberal, que pautam a agenda governamental, condensados à perspectiva de que crianças pequenas devem ser cuidadas por suas mães em seus ambientes domésticos, descontrolam o princípio de que a Educação Infantil deve ser ofertada em creches e pré-escolas públicas, gratuitas e

⁴ O processo que culminou no golpe contra a presidente Dilma Rousseff iniciou-se em dezembro de 2015 com aceitação, pelo ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, de uma denúncia por crime de responsabilidade e se encerrou em agosto de 2016, resultando na cassação do mandato de Dilma.

de qualidade, como está preconizado na CF/88 e na LDB/96, exaltando a defesa de modelos chamados de “alternativos” e de baixo custo para a EI (CORREA, 2019).

Não é difícil sustentar a hipótese de que a pandemia do coronavírus, em 2020, foi utilizada como momento propício para encaminhamento de propostas que incidem na oferta de Educação Infantil na cidade de São Paulo, com formas de terceirização que tendem a intensificar, em paralelo, uma redefinição do papel do Estado, no qual o dever estatal de provimento direto do direito à educação na infância se transforma em “parceria” com agentes privados, seja da filantropia, do “empreendedorismo” social ou mesmo do setor privado mercantil/lucrativo. Verger (2016) contribui para essa afirmativa quando trata das catástrofes naturais ocorridas em Nova Orleans e no Haiti como laboratórios para reformadores neoliberais da educação avançarem na privatização.

Creches Conveniadas no Município de São Paulo

O município de São Paulo é uma cidade de vultosos números com, em julho de 2020, uma população estimada em 12.325.232 habitantes (IBGE, 2020), o que a coloca como uma das dez cidades mais populosas do mundo, com uma região metropolitana de mais de 21 milhões de habitantes (SEADE, 2020).

A Rede Municipal de Ensino (RME), em agosto de 2020, contava com 3.699 unidades educacionais (rede direta e rede parceira), com 57.843 turmas e 1.033.450 matrículas⁵. Dessas unidades, 427 eram creches diretas (CEI, CEMEI e CEU), 377 creches indiretas e 1.724 creches conveniadas, contando com 30.821 turmas e 342.951 matrículas.

Esse cenário de privatização do atendimento da demanda de bebês e crianças pequenas em creches conveniadas existe desde muito tempo no município. Segundo dados de Silva (2018), já na gestão de Faria Lima (ARENA) – 1965-1969 – eram atendidas 840 crianças nesses estabelecimentos, sendo 180 na rede direta e 660 em instituições indiretas ou conveniadas. Estas permaneceram com maior atendimento do que a rede direta de 1969 até 1982; foi na gestão de Mário Covas (MDB) – 1983-1985 – que a rede direta superou o atendimento na rede indireta e conveniada, permanecendo nessa situação até a gestão de Luiza Erundina (PT) – 1989-1992; a partir de então, a rede parceira, como atualmente é nomeada a rede de creches conveniadas à prefeitura, tem um crescimento exponencial chegando em 2017, primeiro ano da gestão João Dória/Bruno Covas (PSDB), a 229.925 matrículas; já a rede direta atendia, naquele mesmo ano, 56.823 crianças.

A política mais recente de convênios da rede municipal está baseada na Portaria n. 4.548/2017, com alterações de outras portarias e Instruções Normativas, e consiste na celebração de convênios com entidades sem fins lucrativos inscritas no município que recebem valores *per capita* para o atendimento das crianças cadastradas na lista de demandas da SME-SP (SÃO PAULO, 2019b). Os valores executados em 2020 estão descritos no Quadro 1.

⁵ Segundo dados da Prefeitura, em 2019, a SME liquidou R\$ 14,1 bilhões de despesas do município, sendo as despesas liquidadas com creches, R\$ 4,9 bilhões (34,8%) do total da educação (SÃO PAULO, 2020e). Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2019/EducacaoDemonstrativo6bimestre.pdf>. Acesso em: 07 set. 2020.

Quadro 1 – Valores nominais per capita destinados às entidades parceiras para o atendimento de crianças em creches conveniadas com a SME-SP (2020)

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

Fonte: São Paulo (2019c).

No Quadro 1 é possível perceber que a SME-SP estipula um valor financeiro a cada faixa de atendimento, além de ter uma variação de acordo com o tamanho da instituição e do agrupamento (faixa etária) atendido – com um valor adicional para os berçários. Como aditivo a esse repasse *per capita*, as instituições recebem recursos para o aluguel do prédio (pagos diretamente pela Diretoria Regional de Educação à qual a creche conveniada está ligada), formação de profissionais, compra de alguns itens da merenda escolar e alguns reparos emergenciais.

Quando se analisa o crescimento das instituições conveniadas no que se refere ao número de estabelecimentos, percebe-se que passaram de 341, em 1992, para 2.101, em 2020, um aumento de 516% em quase 30 anos. Já o número de creches diretas tem um crescimento bem tímido, se comparado com o crescimento da rede parceira, pois nesse mesmo período aumentou 34%. A Tabela 1 apresenta⁶ alguns dados sobre esse crescimento, no período de 1992 a 2020.

Tabela 1 – Quantidade de creches diretas, indiretas e conveniadas na RME de São Paulo (1992-2020)

ESCOLA POR TIPO	1992	1996	2000	2016	2017	2018	2019	2020 ¹
Centro de Educação Infantil Direto	317	295	271	364	370	374	376	427 ²
Centro de Educação Infantil Indireto	48	91	150	358	369	377	374	377
Creche Particular Conveniada	293	312	301	1296	1341	1471	1649	1724

1 - Dados disponíveis em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/escolaaberta/conheca-a-rede>. Acesso em: 7 set. 2020; 2 - Esse valor foi atingido ao somar-se as unidades de CEI, CEI de CEU e CEMEI.

Fonte: Autores com base em dados de Franco (1992; 1996; 2000; 2015); SINESP (2016 a 2019).

O crescimento da rede direta se deu nos últimos anos com a construção de CEIs em CEUs⁷ – 48 unidades em 2020 – e com a construção de CEMEIs – 62 unidades; o que corresponde a 110 unidades, das 427 existentes. Essas instituições eram responsáveis pelo

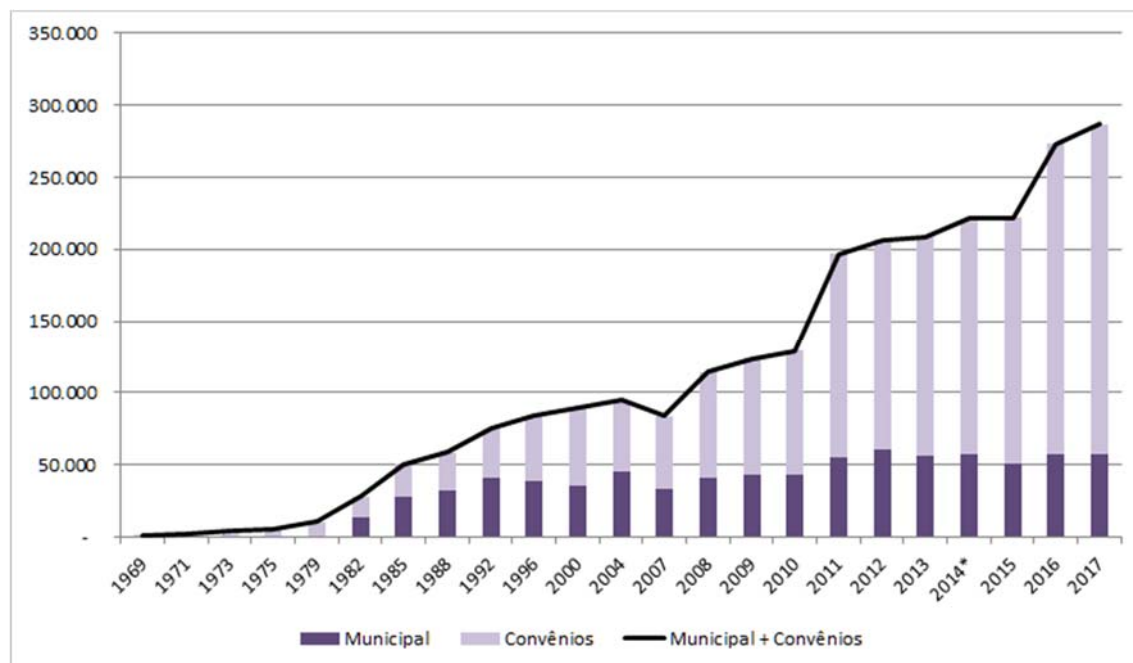
⁶ Os dados podem apresentar algumas divergências por terem sido retirados de fontes diferentes.

⁷ Trata-se de Centro Unificado de Educação (CEU), onde num mesmo espaço físico se localizam escolas municipais de Ensino Fundamental, Educação Infantil e ambientes diversos com atividades culturais e esportivas.

atendimento a cerca de 80 mil crianças em 1992 (41.009 na rede direta e 34.135 na parceira), quase três décadas depois eram atendidas 342.951⁸ crianças no total das instituições.

Para se ter uma melhor dimensão do que representa esse atendimento para o município, faz-se necessário analisar o número de matrículas em cada um desses estabelecimentos. O Gráfico 1 apresenta os dados de matrículas em creches na RME nas diferentes instituições que a compõem.

Gráfico 1 – Matrículas da RME de São Paulo em creches diretas e indiretas ou conveniadas 1969-2017

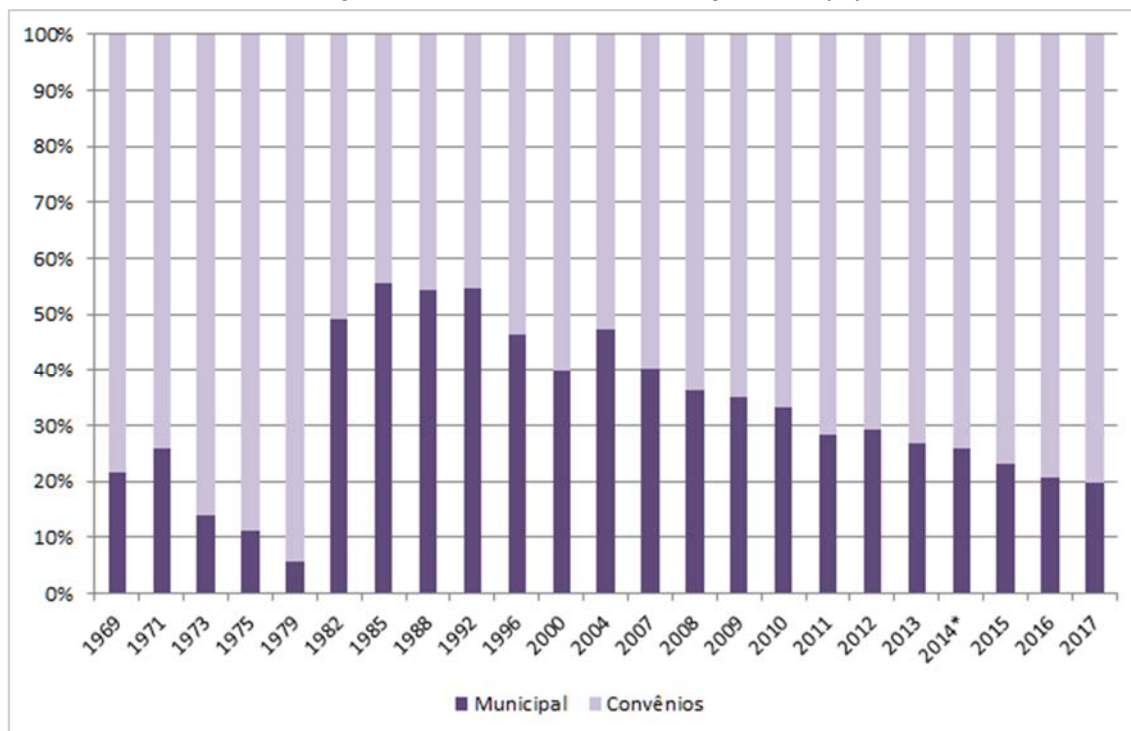


Fonte: Adaptado de Silva (2018) e Censo Escolar/INEP.

O Gráfico 1 possibilita perceber que a expansão do atendimento se deu na forma de convênios com instituições privadas, permitindo afirmar que a rede direta tem uma diminuição no seu atendimento a partir de 2012, permanecendo praticamente estável a partir deste ano e diminuindo a sua proporcionalidade de atendimento se comparada aos convênios. Percebe-se que esse foi o ano no qual atingiu a sua maior abrangência, com 60.621 matrículas. Após esse ano, as matrículas seguem oscilando, porém com atendimento sempre menor, se comparada à rede parceira.

A legislação que regulamenta os convênios com a rede parceira sofreu alterações importantes após 2012, na gestão de Fernando Haddad (PT), facilitando a realização das parcerias com a municipalidade. No Gráfico 2, é possível verificar como as creches parceiras foram aumentando, gradativamente, a sua participação no atendimento das crianças na cidade.

⁸ Não foi possível verificar os dados de atendimento de matrículas em cada uma das instituições para o ano de 2019, visto que o site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, no qual ficam disponíveis os dados do Censo Escolar, estava indisponível no período de elaboração deste artigo.

Gráfico 2 – Comparação entre a rede direta e parceira (%) - 1969-2017

Fonte: Adaptado de Silva (2018) e Censo Escolar/INEP.

É possível encontrar, por meio de busca simples nos sítios eletrônicos da SME-SP, portarias sobre a celebração de convênios para o atendimento a creches desde 2005 (Portaria SME n. 4.023 de 9 de junho de 2005) (SÃO PAULO, 2005). Essas portarias vêm sendo alteradas no decorrer do período analisado com a finalidade de facilitar a realização dos convênios, destacando-se algumas mudanças importantes nos últimos 15 anos.

Recentemente, a Portaria SME n. 5.737/2019 – que traz os valores dos repasses *per capita* vigentes – propôs uma alteração que visou incentivar a abertura de creches com um número reduzido de crianças, o que até o momento não era feito pelas Diretorias Regionais de Educação (DRE):

Art. 2º As parcerias celebradas com capacidade máxima de atendimento de até 59 (cinquenta e nove) crianças, em região de baixa demanda, terão acréscimo de 20% (vinte por cento) sobre o valor total do repasse per capita, mediante autorização da Diretoria Regional de Educação – DRE e da Secretaria Municipal de Educação – SME (SÃO PAULO, 2019c).

As Instruções Normativas (INs) ns. 5/2018, 7/2019, 43/2019 e 29/2020 propuseram importantes mudanças, possibilitando, por exemplo, o repasse de recursos para “[...] instalação/alteração/adequação de novas estruturas físicas com vistas à ampliação de atendimento para a faixa etária do Berçário” (SÃO PAULO, 2019b); a retirada da obrigatoriedade à entidade de declarar que “[...] não possui e não celebrará parcerias com entidades particulares ou públicas com o mesmo objeto do termo de colaboração que pretende firmar com a SME” (SÃO PAULO, 2019b); e a alteração do padrão de comparação de custos do aluguel de “valor de mercado” (SÃO PAULO, 2017) para “valor [...] estipulado pela legislação vigente” (SÃO PAULO, 2018). Ainda foi retirada a obrigatoriedade de se

apresentar o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, na ocasião do pedido de cadastramento, passando essa exigência para o fim do processo de convênio.

Uma das alterações que impacta financeiramente as entidades parceiras refere-se à dispensa a elas de comprovarem a frequência das crianças matriculadas para o recebimento dos valores *per capita* acordados no convênio, sendo exigida da entidade que essa frequência conte em suas metas, o que, na prática, significa que a entidade parceira receberá o *per capita* de acordo com as matrículas das crianças, sem necessária comprovação de sua assiduidade.

A IN n. 5/2018 exige apenas a entrega, pela entidade conveniada, da folha de rosto do diário de classe, como segue:

I – A Organização deverá, até o dia 20 (vinte) de cada mês, apresentar requerimento ao Setor de Parcerias referente ao mês da prestação de serviço, acompanhado da cópia atualizada da folha de rosto do diário de classe extraído do sistema EOL com as crianças matriculadas, referente ao mês anterior (SÃO PAULO, 2018).

Foi também retirada a obrigatoriedade de os acréscimos de 50% nos repasses recebidos, referentes aos meses de abril e setembro, serem destinados à qualificação do quadro de recursos humanos. Agora esses recursos devem ser destinados, preferencialmente, para esse fim:

Parágrafo único – Os repasses referentes aos meses de abril e setembro serão acrescidos de 50% (cinquenta por cento) do valor mensal estabelecido no termo de colaboração, *preferencialmente* para utilização com qualificação do quadro de recursos humanos, pagamento de 13º, férias acrescidas de 1/3 (um terço) e demais encargos trabalhistas, rescisões e diferenças salariais, aquisição de bens permanentes, execução de melhorias em suas instalações e aquisição de materiais pedagógicos (SÃO PAULO, 2018, grifo nosso).

Essas Instruções retiram da competência do Setor de Parcerias a análise do Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros e, como ação que tem impacto direto nessas prestações de contas, alteram a sua forma, excluindo a obrigatoriedade de as entidades apresentarem as notas comprobatórias da execução dos recursos mês a mês.

Essas e outras alterações devem ser investigadas com mais detalhes e analisadas à luz da política de gestão municipal, que declarou, publicamente, não entender a educação pública como estatal. Como afirmado pelo próprio ex-secretário municipal de educação, Bruno Caetano, em entrevista à revista *Veja*⁹: “Não compartilho da visão que educação pública é sinônimo de estatal”, quando, na ocasião, alegava a compra de vagas em creches como uma proposta de universalização da Educação Infantil. Dessa forma, fica mais que comprovada a opção política da gestão da SME-SP em garantir o acesso aos bebês e crianças pequenas via convênios com entidades privadas, apartadamente de estas garantirem o direito das crianças à educação.

Sob os auspícios dessa evidente defesa de privatização da educação, outras propostas que vêm coadunar-se a essa política são a criação dos Programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância, instituídos em dezembro de 2019, por meio da Lei n. 17.244, regulamentada

⁹ Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/bruno-caetano-mec-educacao-quarentena/>. Acesso em: 26 set. 2020.

pelo Decreto n. 59.134 (SÃO PAULO, 2019a; 2019d). Esses Programas têm como objetivo, segundo art. 2º:

I - Programa Mais Creche: garantir a todas as crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade em situação de vulnerabilidade socioeconômica o acesso e a permanência em escolas de educação infantil, próximas à residência ou, na impossibilidade, próximas ao trabalho dos seus responsáveis;

II - Programa Bolsa Primeira Infância: concessão de auxílio financeiro mensal pago à família para atendimento de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade em situação de vulnerabilidade socioeconômica, podendo inclusive ser utilizado para o acesso a serviços, a bens e gêneros de primeira necessidade (SÃO PAULO, 2019a).

O Programa Mais Creche consiste “[...] na concessão de benefício mensal pago individualmente por criança durante o uso da vaga, diretamente a instituições de ensino previamente credenciadas” (SÃO PAULO, 2019a). Tais instituições devem ser, inicialmente, “[...] sem fins lucrativos, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, atendendo às condições do artigo 213 da Constituição Federal”, porém a lei que cria o Programa autoriza:

§ 3º Caso o número de instituições de ensino credenciadas na forma do ‘caput’ deste artigo seja insuficiente para atender à demanda, fica o Poder Executivo autorizado, a seu critério, a efetuar chamamento público para credenciamento de escolas que não se enquadrem no previsto no inciso I do ‘caput’ deste artigo (SÃO PAULO, 2019).

De acordo com a Portaria SME n. 4.952/2020, o “valor máximo per capita a ser repassado [...] às Instituições de Ensino participantes do Programa Mais Creche” são “I – crianças na faixa etária correspondente ao Berçário (0 a 1 ano e 11 meses de idade): R\$ 1.155,52; II - crianças na faixa etária correspondente ao Mini Grupo (2 a 3 anos e 11 meses de idade): R\$ 897,71” (SÃO PAULO, 2020b).

Já o Programa Bolsa Primeira Infância tem como finalidade promover o desenvolvimento infantil, por meio do apoio às famílias com crianças de zero a três anos de idade que não estejam matriculadas nas unidades da rede municipal direta, indireta e parceira e não participem do Programa Mais Creche, observado o inciso II do artigo 2º do Decreto n. 59.134.

§ 1º Será concedido às famílias referidas no ‘caput’ deste artigo auxílio financeiro por criança elegível até o limite máximo de 3 (três) crianças, ressalvada a hipótese de mais de um nascimento por gestação, cujo valor do benefício ficará vinculado ao número de crianças nascidas até o máximo de 3 (três) gestações.

§ 2º O valor do auxílio será de R\$ 200,00 (duzentos reais) por criança, observado o limite estipulado no § 1º deste artigo (SÃO PAULO, 2019d).

Segundo a Portaria SME n. 3.184/2020, a SME/COPED ficará responsável pela realização dos encontros bimestrais de orientação aos familiares e responsáveis das crianças que recebem o benefício. Esses encontros terão como tema: “[...] parentalidade e cuidados com a primeira infância, a importância da amamentação, alimentação saudável, o cuidar e o brincar e a promoção do desenvolvimento infantil” (SÃO PAULO, 2020c).

Ainda como política de privatização da EI, utilizando-se do período de pandemia do novo coronavírus, o então prefeito de São Paulo, Bruno Covas (PSDB), sancionou a Lei n. 17.437/2020, em 13 de agosto, que versa sobre medidas para a organização das unidades educacionais no município de São Paulo, pelo período em que durar a pandemia, e criou o Programa Mais Educação Infantil, que consiste na concessão de benefício pecuniário mensal,

pago por cada criança de quatro e cinco anos, diretamente às instituições de ensino comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem e, inclusive, com fins lucrativos, previamente credenciadas. Essa proposição causa estranhamento quando são analisados os dados de demanda para essa faixa etária, visto que a própria SME-SP destacou em seu sítio sua inexistência¹⁰.

Na verdade, é uma decisão que amplia a terceirização já existente no atendimento às crianças de zero a três anos, agora para a faixa etária de crianças de quatro e cinco anos de idade. A justificativa enviada pelo executivo à Câmara Municipal argumentava que a situação de emergência imposta à cidade, em decorrência da pandemia do novo coronavírus, comprometeu a renda de um número significativo de famílias que pagavam pela matrícula na rede privada de educação, e que tal empenho financeiro destas as levarão a procurar os serviços públicos de educação, ressaltando que essa nova demanda por vaga pública não poderá ser absorvida pela rede municipal de educação por esta não contar com condições estruturais, fazendo-se necessário a aquisição de vagas em instituições privadas com recursos públicos.

Considerações Finais

As análises realizadas neste artigo têm como objetivo contribuir para a tomada de consciência sobre as formas de privatização da Educação Infantil no município de São Paulo, revelando essa ação política como uma opção das gestões municipais que governaram o município nos últimos vinte anos. Visa, também, mobilizar professores e pesquisadores da área educacional para a importante defesa de recursos financeiros públicos para sistemas de educação pública e estatal.

Essa privatização do ensino dificulta, ou torna praticamente impossível, a construção de um debate unitário, identificável como rede pública do município de São Paulo, sobre o projeto educativo destinado ao desenvolvimento integral de bebês e de crianças pequenas na cidade. Situação que se agrava quando se toma como fundamento dessa educação alguns princípios inegociáveis que se forjam na escola da primeira infância: educação para igualdade, educação inclusiva, educação integral.

Em contrapartida, o conceito de educação como mercadoria, ofertada no tido “livre comércio”, proposta da rede particular de ensino, não é senão a antítese dos princípios da educação pública previstos na CF/88 e na LDB/96. Isso, pois as concepções do mercado financeiro estão pautadas no gozo da propriedade privada e da individualidade do homem, e uma escola privada nada mais pretende do que a obtenção de lucros para seus proprietários.

Esses fundamentos de primeira ordem do mercado financeiro na educação significam um enorme prejuízo à prática da qualidade que deve se estabelecer em uma instituição educacional, e não se está afirmando somente no que diz respeito aos aspectos teóricos e pedagógicos.

Ao privatizar prédios públicos e entregá-los a terceiros para geri-los, também com recursos públicos, ao delegar seu papel estatal no desenvolvimento da Educação Infantil em seu território, o governo municipal de São Paulo, além de não garantir uma proposta

¹⁰ Segundo dados da própria SME, o registro permanece zerado, caso se olhe o período de julho de 2018 a julho de 2020 no site: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/card/demanda/>. Acesso em: 21 set. 2020.

pedagógica concernente ao currículo proposto para a primeira infância, cria, no município, duas redes de Educação Infantil: a rede direta e a rede parceira.

Verifica-se que, com o passar dos anos, a gestão municipal alterou a legislação para que seja mais atrativa e facilitada a celebração desses convênios. Fazem-se necessárias novas pesquisas para confirmar a hipótese de que essa rede, que se utiliza dos recursos públicos, oferece uma educação de qualidade inferior, quando comparada à rede direta. Como indícios dessa baixa qualidade pode-se destacar: uma escola sem gestão democrática (não existem conselhos de escola); um corpo docente precarizado (sem horas de planejamento e estudos coletivos, sem garantia de formação continuada); prédios adaptados (casas ou galpões industriais com acústicas ruins, com pouca ventilação e luminosidade, sem espaços para parques ou solários).

É deplorável que o sensível contexto vivenciado pela humanidade, em decorrência da pandemia do coronavírus, e a real demanda por escolas da infância tenham sido utilizados de modo oportunista pelo prefeito de São Paulo, e corroborado pelos vereadores, para intensificar variados modos de privatização da educação na cidade.

Tal experiência deve servir para que sejam fortalecidos os debates nas comunidades de educadoras/es, famílias e crianças das diferentes regiões e que estes possam intensificar a luta pela efetiva universalização e democratização da Educação Infantil como direito público inalienável e urgente.

Referências

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e retrocessos na educação básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 98-126.

CORREA, Bianca. Educação na primeira infância: direito público x capital humano. In: CÁSSIO, Fernando (Org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 83-89.

FRANCO, Dalva de Souza. **Gestão de creches para além da assistência social**: transição e percurso na Prefeitura de São Paulo de 2001 a 2004. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FRANCO, Dalva de Souza. **As Creches na Educação Paulistana - 2002 a 2012**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Campinas, Campinas, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da População**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 29 set. 2020.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. São Paulo: Cortez, 1995

SÃO PAULO. Portaria SME n. 4.023, de 9 de junho de 2005. Institui Normas Gerais para Celebração de Convênios Secretaria Municipal de Educação/Entidades/Associações e Organizações para Mutuo Compromisso/Responsabilidade na Execução de Serviços e dos Centros de Educação Infantil – CEU’S/Creches. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-educacao-4023-de-9-de-junho-de-2005> Acesso em: 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Portaria SME n. 4.548 de 19 de maio de 2017. Estabelece normas para a celebração e o acompanhamento de termos de colaboração entre a Secretaria Municipal de Educação e Organizações da Sociedade Civil visando à manutenção, em regime de mútua cooperação, de Centros de Educação Infantil – CEI para o atendimento de crianças na faixa etária de zero a três anos. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-4548-de-19-de-maio-de-2017>. Acesso em: 29 set. 2020.

SÃO PAULO. Instrução Normativa SME n. 5, de 17 de abril de 2018. Altera a Portaria nº 4.548, de 19 de maio de 2017, e revoga a Portaria SME nº 3.477 de 08/07/2011, exceto seus artigos 39 a 42 e 44. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-educacao-sme-5-de-17-de-abril-de-2018>. Acesso em: 26 set. 2020.

SÃO PAULO. Lei n. 17.244, de 5 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a criação dos Programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2019a. Disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17244-de-5-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Instrução Normativa SME n. 43, de 4 de dezembro de 2019. Altera a Portaria SME n. 4.548/2017, alterada pela Instrução Normativa SME nº 5/2018 e Instrução Normativa SME n. 7/2019 e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2019b. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-educacao-sme-43-de-4-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Portaria SME n. 5.737, de 19 de julho de 2019. Atualiza o valor do “per capita” e adicional berçário para os Centros de educação Infantil/Creches da rede Parceira da Cidade de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2019c. Disponível em: https://sinpeem.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=12084. Acesso em: 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Decreto n. 59.134, de 12 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2019d. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59134-de-12-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Lei n. 17.437, de 13 de agosto de 2020. Estabelece medidas para a organização das unidades educacionais no Município de São Paulo; prorroga os mandatos do Conselho Municipal de Assistência Social e do Conselho de Habitação. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2020a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17437-de-12-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Portaria SME n. 4.952, de 9 de julho de 2020. Atualiza o valor do per capita do Programa Mais Creche. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2020b.

Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-4952-de-9-de-julho-de-2020/consolidado>. Acesso em: 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Portaria SME n. 3.184, de 3 de março de 2020. Regulamenta a participação dos familiares/responsáveis em encontros bimestrais de orientação sobre parentalidade e cuidados com a primeira infância, nos termos definidos no Decreto n. 59.134, de 12/12/2019. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2020c. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-3184-de-3-de-marco-de-2020>. Acesso em: 21 set. 2020.

SÃO PAULO. Relatório resumido da execução orçamentária: demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE orçamentos fiscal e da seguridade social, 6º bimestre (01/01/2019 a 31/12/2019). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 65 (33) – 61, 2020d.

SÃO PAULO. Instrução Normativa SME n. 005, de 5 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre o fornecimento de kit de uniforme escolar para os estudantes da Rede Municipal de Ensino. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2020e. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-educacao-sme-5-de-5-de-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 21 set. 2020.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Sistema SEADE de Projeções Populacionais**. São Paulo, 2020. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php>. Acesso em: 29 set. 2020.

SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. **Primeira infância e situações de deficiências**: elementos para uma análise do (não) direito à educação. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VERGER, Antoni. The Global Diffusion of Education Privatization: unpacking and theorizing policy adoption. In: MUNDY, Karen; GREEN, Andy; LINGARD, Bob; VERGER, Antoni (Org.). **The Handbook of Global Education Policy**. Sussex: John Wiley & Sons, 2016. p. 64-80.

Ana Paula Santiago do Nascimento possui graduação em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (2004), mestrado em Educação pela Universidade de São Paulo (2012) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2019). Atualmente é professora de educação básica, técnica e tecnológica da Universidade Federal de São Paulo e coordenadora administrativa do Núcleo de Educação Infantil (NEI) Paulistinha da Universidade Federal de São Paulo.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5276-4262>

E-mail: ana.santiago@unifesp.br

Cleber Nelson de Oliveira Silva é licenciado em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (2009) e mestre em educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2018). Supervisor Escolar da Prefeitura Municipal de São Paulo.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0397-8050>

E-mail: cleeberr3@gmail.com

Eliano Macedo Souza é mestrando em Educação na Universidade Federal de São Paulo. Coordenador Pedagógico da Prefeitura Municipal de São Paulo.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3947-4062>

E-mail: macedo200910@hotmail.com

Felipe Alencar é mestrando em Educação na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Pedagogo da Universidade Federal do ABC. Membro da Rede Escola Pública e Universidade.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2011-8941>

E-mail: felipealencar@usp.br

Recebido em 21 de dezembro de 2020

Aprovado em 12 de fevereiro de 2021