

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**EDUARDO FERREIRA DOS SANTOS**

**O déficit de vagas em Creches: um estudo sobre as Políticas Públicas para a  
primeira infância no município de Limeira (2009-2020)**

LIMEIRA

2020

Eduardo Ferreira dos Santos

O déficit de vagas em Creches: um estudo sobre as Políticas Públicas para a primeira infância  
no município de Limeira (2009-2020)

Dissertação apresentada ao curso Maestria Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador/a: Prof.<sup>a</sup> Dra. Natália Noschese Fingermann

Limeira

2020

## Ficha Catalográfica

SANTOS, Eduardo Ferreira dos

O déficit de vagas em Creches: um estudo sobre as Políticas Públicas para a primeira infância no município de Limeira (2009-2020) / Eduardo Ferreira dos Santos; orientação Profa. Dra. Natália Noschese Fingermann. São Paulo: FLACSO/FPA, 2020.

Quantidade de folhas f.250:il

Dissertação (Mestrado) – Programa: Estado, Gobierno y Políticas Públicas. Área de Concentração: Ciências Sociais – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, 2020.

1. Educação 2. Políticas Públicas 3. Creche 4. Governos Municipais 5. Limeira. I. O déficit de vagas em Creches: um estudo sobre as Políticas Públicas para a primeira infância no município de Limeira (2009-2020). II. Natália Noschese Fingermann Faculdade Latino-Americana de Ciências sociais.

SANTOS, EDUARDO FERREIRA DOS

O DÉFICIT DE VAGAS EM CRECHES: UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NO MUNICÍPIO DE LIMEIRA (2009-2020)

Dissertação apresentada ao curso Maestria Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

Banca

---

Profa. Dra. Natália Noschese Fingermann  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof. Dr. José Claudinei Lombardi  
Universidade Estadual de Campinas

---

Prof. Dr. Alexandre Guerra  
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

Dedico este trabalho, de forma especialíssima, a minha esposa Patrícia Maura Bagnolo, pelo apoio incondicional no início, meio e fim deste ciclo.

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer a todos que, direta e indiretamente, contribuíram de alguma forma para realização deste trabalho, em especial:

Aos meus pais, pela oportunidade dos estudos, desde a Educação Infantil até a graduação, e pela criação e formação do ser humano, como pessoa, com bons exemplos, carinho e apoio;

A minha orientadora, Natália Noschese Fingermann, pelo apoio desde a escolha do tema, no desenvolvimento deste trabalho e incentivo para sua conclusão;

A professores (as), funcionários (as) e colaboradores (as) da Fundação Perseu Abramo (FPA) e da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO);

A todos os companheiros (as) da turma 07 (sete) do curso de Maestria em “Estado Governo e Políticas Públicas” (FLACSO-FPA), que dividiram conhecimento, experiências e aflições, durante nossas aulas, nossos debates, nossos (inesquecíveis) almoços, nossa militância (#EleNão) nos demais momentos de convivência (seja no café, no metrô ou na caminhada pelas ruas e avenidas da cidade São Paulo).

A todos os companheiros (as) do Partido dos Trabalhadores de Limeira que, em uma cidade eminentemente conservadora, dedicam-se a luta continua contra o estado conservador e neoliberal, defendendo a classe trabalhadora e lutando pela construção de uma sociedade socialista.

Aos meus amigos Fábio de Moraes, pelo apoio nesta jornada de estudos, sempre abrindo as portas de sua casa e oferecendo abrigo, sem o qual não seria possível chegar até aqui; a Marcos, Luciana e Marina (e agora Antônio!), que também me receberam como se em casa estivesse; e aos amigos (as) Carolina Pontes, Davi de Oliveira Alves e Hugo Nogueira Luz por disponibilizarem seu “tempo” e sempre me ouvir em meus dilemas “acadêmicos”.

A Secretaria Municipal de Educação de Limeira, pela contribuição, desde a autorização de horário especial de trabalho para os estudos até o fornecimento dos dados necessários para conclusão desta pesquisa.

Aos entrevistados, que me concederam “tempo” de suas agendas para contribuir nas no resultado da pesquisa realizada.

Por fim, a todos aqueles que acreditam na educação pública, gratuita, universal, integral, laica, de qualidade e emancipadora.

*Ler significa reler e compreender, interpretar. Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam.*

*Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é a sua visão de mundo. Isso faz da leitura sempre uma releitura.*

*A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam. Para compreender, é essencial conhecer o lugar social de quem olha. Vale dizer: como alguém vive, com quem convive, que experiências tem, em que trabalha, que desejos alimenta, como assume os dramas da vida e da morte e que esperanças o animam. Isso faz da compreensão sempre uma interpretação.*

*Leonardo Boff*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar e comparar as políticas públicas voltadas para a primeira infância, especialmente para garantia do direito à creche das crianças de 0 a 3 anos, realizadas pelas três últimas gestões municipais da cidade de Limeira (2009-2020). Para isso, essa pesquisa fez um amplo levantamento bibliográfico sobre políticas públicas educacionais na esfera municipal, seguida de uma pesquisa de campo feita por meio de entrevistas semiestruturadas com autoridades e especialistas do período (Prefeitos, Vice-Prefeitos, Secretários de Educação e servidores efetivos do quadro técnico). Desse modo, o trabalho pode identificar quais foram as diferenças das políticas educacionais para a primeira infância entre cada uma das gestões, indicando as mudanças que há entre as metas estabelecidas no plano de governo e em seu cumprimento. Além disso, a pesquisa verifica que embora haja duas tendências importantes, sendo uma de cunho neoliberal e a outra de cunho estadista, destaca-se que em todas as três gestões a parceria com o setor privado, por meio do Programa Bolsa Creche representou a principal estratégia das gestões para garantir o acesso à creche. No geral, destaca-se que o caso de Limeira indica que a baixa arrecadação dos municípios frente a sua ampla responsabilidade educacional na federação permanece como sendo um desafio relevante para a garantia da educação à primeira infância.

Palavras-chave: Políticas Públicas educacionais, Direito à Educação; Primeira infância; Municipalização da educação, cidade de Limeira.

## ABSTRACT

The present study aims to analyze and compare public policies aimed at early childhood, especially to guarantee the right to daycare centers for children aged 0 to 3 years, carried out by the last three municipal administrations in Limeira city (2009-2020). For this, the research carried out a wide bibliographic survey on educational public policies in the municipal sphere, followed by a field research carried out through semi-structured interviews with authorities and specialists of the period (Mayors, Vice-Mayors, Education Secretaries and effective civil servants. technician). In this way, the work can identify the differences in educational policies for early childhood between each of the administrations, indicating the changes that exist between the goals established in the government plan and its fulfillment. In addition, the research finds that although there are two important trends, one with a neoliberal nature and the other with a state characteristic, it is highlighted that in all three administrations the partnership with the private sector, through the Bolsa Creche Program, represented the main management strategy to guarantee access to daycare centers. In general, it is noteworthy that the case of Limeira indicates that the low collection of municipalities in view of their broad educational responsibilities in the federation remains a relevant challenge for guaranteeing early childhood education.

**Keywords:** Educational Public Policies, Right to Education; Early childhood; Municipalization of education, city of Limeira.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola no Brasil (2001-2017) % .....	84
Mapa 1 – Localização do município de Limeira e estradas do Estado de SP .....	91
Gráfico 2 – Divisão das faixas de renda da população economicamente ativa de Limeira .....	93
Mapa 2 – Mapa das regiões de Limeira para o OP .....	128
Gráfico 3 – Percentual de aplicação orçamentária em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no período 2009–2020 .....	189

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Meta e estratégias do PME de Limeira sobre vagas em creche .....	105
Quadro 2 – Valores repassados pela concessão ao programa Bolsa Creche no período 2007-2012 .....	115
Quadro 3 – Ações previstas no PPA 2014–2017, programa Preservar o Passado e Construir o Futuro .....	126
Quadro 4 – Registro de falta de vagas em creche no OP .....	127
Quadro 5 – Obras canceladas em 2015, com recursos repassados .....	131
Quadro 6 – Valores repassados pela concessão ao programa Bolsa Creche no período 2013-2016 .....	135
Quadro 7 – Ações e Metas do PPA 2028-2021 que tratam do atendimento em creches .....	144
Quadro 8 – Oferta e demanda de vagas em creche, para crianças de 0 a 3 anos .....	145
Quadro 9 – Valores repassados pela concessão ao programa Bolsa Creche no período 2017-2020 .....	151
Quadro 10 – Cruzamento do valor e reajustes pagos as escolas conveniadas do programa Bolsa Creche e a inflação do ano anterior .....	151
Quadro 11 – Obras não iniciadas, canceladas em 2019, com recursos repassados .....	156

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução das ponderações do FUNDEB - 2007 a 2019 .....	82
Tabela 2 – Crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola no Brasil (2005-2017) por Unidades da Federação (%) .....	85
Tabela 3 – Evolução populacional no município de Limeira entre 2000-2010 .....	92
Tabela 4 – Evolução do número de vagas para crianças de 0 a 3 anos na rede de Educação de Limeira entre 2000 e 2020 .....	97
Tabela 5 – Número de matrículas na cidade de Limeira, nas redes pública e Privada (2019) .....	98
Tabela 6 – Evolução do atendimento em creche município de Limeira desde o início da divisão Creche e Pré-Escola nos sistemas de dados do INEP .....	95
Tabela 7 – Quadro funcional da SME enquadrados entre os Profissionais da Educação .....	101
Tabela 8 – Crescimento da oferta de vagas para creche (0 a 3 anos) na rede pública municipal e nas escolas particulares conveniadas (2000-2012) .....	113
Tabela 9 – Crescimento da oferta de vagas para creche (0 a 3 anos) na rede pública municipal e nas escolas particulares conveniadas (2012-2016) .....	134
Tabela 10 – Relação quantitativa de crianças recebidas por processos de ação judicial para vaga em creche do período 2013-2020 .....	140
Tabela 11 – Crescimento da oferta de vagas para creche (0 a 3 anos) na rede pública municipal e nas escolas particulares conveniadas no período 2016-2020 .....	149
Tabela 12 – Vagas de creche (0 a 3 anos) abertas entre 2009 e 2020 pelo Poder Público .....	170
Tabela 13 – Evolução quantitativa e proporcional (%) dentre as modalidades e segmentos de ensino, na rede municipal, entre os anos de 2009 e 2020 .....	172
Tabela 14 – Evolução quantitativa e proporcional (%) dentre as modalidades e segmentos de ensino, na rede municipal e escolas conveniadas, entre os anos de 2009 e 2020 .....	173
Tabela 15 – Evolução do número e proporção de atendimento das creches municipais e escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche entre 2009–2020 .....	177
Tabela 16 – Valores pagos as escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche em comparação a projeção de custo da rede municipal de ensino no período 2009-2020 .....	180
Tabela 17 – Valor do programa Bolsa Creche (por aluno) entre os anos de	

2007-2020, com comparativo reajustes concedidos e inflação do período ..... 188

## ABREVIATURAS

ABM	Associação Brasileira dos Municípios
ACP	Ação Civil Pública
ADIN	Ação Direta De Inconstitucionalidade
AEAAL	Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Limeira
AINDA	Associação Integrada de Deficientes e Amigos
AIP	Assessoria de Projetos e Infraestrutura
ASSENCO	Associação das Construtoras de Limeira
BNCC	Base Nacional Curricular Comum
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAQi	Custo Aluno Qualidade-Inicial
CEIEF	Centros de Educação Infantil e Ensino Fundamental
CEMEP	Centro Municipal de Estudos Pedagógicos
CEPROSOM	Centro de Promoção Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CI	Centro Infantil
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CME	Conselho Municipal da Educação
CML	Câmara Municipal de Limeira
CNE	Conselho Nacional de Educação
CP	Comissão Processante
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONSEG	Conselho Municipal de Segurança
CPACEB	Comitê Permanente de Avaliação de Custos da Educação Básica
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DEA	Departamento de Assistência Social
DEM	Partido Democratas
DNCEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DPE	Divisão de Planejamento e Estatística
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente

EMEI	Escolas Municipais de Educação Infantil
EMEIEF	Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação de Estados
FPM	Fundo de Participação de Municípios
FUNABEM	Fundação do Bem Estar dos Menores
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Impostos sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços
IDELI	Instituto de Desenvolvimento de Limeira
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPI	Imposto de Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LC	Lei Complementar
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTA	Laudo Técnico de Avaliação
MARE	Ministro da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MPESP	Ministério Público do Estado de São Paulo
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEM	Programa Ação Educacional Estado-Município

PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEE	Plano Estadual de Educação
PEN	Partido Ecológico Nacional
PES	População Economicamente Ativa
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PML	Prefeitura Municipal de Limeira
PNAD-Continua	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa a Nacional de Transporte Escolar
PNC	Parâmetros Curriculares Nacionais
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didática
PRC	Plano Referencial Curricular
PROÁLCOOL	Programa Nacional do Álcool
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
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
PVE	Parceria pela Valorização da Educação
QE	Quadro Escolar
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SINCAF	Sindicato da Indústria da Construção e Afins de Limeira
SME	Secretaria Municipal de Educação
SSE	Serviço Social Escolar
STF	Supremo Tribunal Federal

TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UE	Unidade Escolar
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	20
1. CONCEITOS E BASE ESTRUTURAL DE ESTUDO.....	26
1.1. As Políticas Públicas, o Federalismo, a Descentralização e a Municipalização .....	26
1.2. A Reforma do Estado (descentralização) e sua influência na gestão e nas políticas públicas da Educação .....	37
1.3. A construção de Creches por meio do (Proinfância) e sua contextualização junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) .....	40
1.4. Oferta de vagas por meio da parceria com instituições privadas de Ensino: a privatização das vagas em creche.....	45
2. A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL .....	51
2.1. A criação da Educação Infantil no Brasil: as Creches e as pré-escolas.....	51
2.2. A Educação nas Constituições Federais do Brasil .....	55
2.2.1. Constituição Imperial de 1924 .....	56
2.2.2. Constituição de 1891 .....	58
2.2.3. Constituição Federal de 1934 .....	59
2.2.4. A Constituição de 1937 .....	60
2.2.5. Constituição de 1946.....	61
2.2.6. Constituição de 1967.....	62
2.2.7. CF/88 .....	63
2.3. O financiamento da Educação na CF/88.....	65
3. A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL.....	71
3.1. CF/88 e a regulamentação da Educação Infantil .....	71
3.1. ECA .....	73
3.2. LDBEN e a Educação Infantil.....	75
3.3. DCNEI .....	77
3.4. Planos Federais de Educação .....	79
3.5. Educação Infantil como Direito e as Políticas Públicas existentes .....	80
3.6. BNCC.....	86
3.7. A Judicialização das vagas em Creche .....	87
4. A CONCEPÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA E DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA CIDADE .....	90
4.1. Caracterização do município de Limeira .....	90
4.2. História da Educação Infantil em Limeira .....	93
4.3. Estrutura Educacional .....	97

4.4. A Normatização Municipal da Educação Infantil .....	101
4.5. Plano Municipal de Educação .....	103
5. AS ADMINSTRAÇÕES MUNICIPAIS EM ESTUDO.....	105
5.1. Governo PDT/PMDB (2009-2012) .....	106
5.1.1. Biografia Política .....	106
5.1.2. O planejamento da segunda gestão Félix (2009-2012) .....	109
5.1.3. O déficit de vagas em creche e os “contratempos” junto ao Poder Judiciário: o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) .....	119
5.2. Governo PSB/PT (2013-2016) .....	121
5.2.1. Biografia Política .....	121
5.2.2. O planejamento da Gestão 2013-2016 .....	125
5.2.3. Ações não planejadas (inicialmente) pela Gestão, mas incorporadas as ações: a reorganização dos espaços escolares e o fechamento de escolas .....	136
5.2.4. A jornada judicial da Gestão 2013-2016: ACP, judicialização de vagas e 22 ações do MP em 4 anos .....	139
5.3. Governo PSD/DEM (2017- 2020).....	141
5.3.1. Biografia Política .....	141
5.3.2. Planejamento da Gestão 2017-2020.....	143
5.3.3. Ações pós-posse: nova participação do SSE na oferta de vagas .....	145
5.3.4. O fortalecimento da política de privatização do Bolsa Creche.....	147
5.3.5. Alterações legais e novas regulamentações: a saída do atendimento social e humanizado .....	152
5.3.6. Inauguração de novas unidades escolares e cancelamento de convênios.....	154
5.3.7. O terceiro (e último) capítulo da judicialização das vagas em creche .....	157
6. ANÁLISE COMPARATIVA DAS GESTÕES MUNICIPAIS 2009-2020 .....	161
6.1. Reconhecimento do déficit, metas pré-definidas (planejamento) e cumprimento de metas .....	162
6.1.1. Reconhecimento do déficit .....	162
6.1.2. Metas Pré-Definidas (Planejamento) .....	163
6.1.3. Cumprimento De Metas .....	165
6.2. Participação Popular .....	168
6.3. Abertura de vagas para 0 a 3 anos nas redes Municipal e conveniada .....	169
6.4. Relação com Setor Privado .....	174
6.5. Relação federalista, municipalismo e descentralização: autonomia municipal?.....	181
6.6. Tendência neoliberal ou estadista das Gestões: do pensamento à prática .....	185

6.7. Os desafios das Gestões municipais de Limeira .....	190
6.8. A visão das gestões municipais no olhar dos técnicos da SME .....	195
6.8.1. Participação do quadro técnico na elaboração de políticas públicas.....	195
6.8.2. A oferta mais que triplicou em 12 anos, mas a fila continua.....	196
6.8.3. As principais diferenças das 3 Gestões Municipais .....	197
6.8.4. Os desafios das Gestões Municipais do período de 2009-2020.....	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	201
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	205
APÊNDICES .....	224
APÊNDICE A – Listagem das 77 UE's municipais de Limeira no ano letivo de 2019.....	225
APÊNDICE B – Imóveis desapropriados pela Gestão 2009-2012 (situação em 2012 e 2020).....	228
APÊNDICE C – Evolução das vagas em creche na Rede Municipal e conveniada (Bolsa Creche) entre os anos de 2000 e 2020.....	230
APÊNDICE D – Quadro comparativo das Gestões Municipais de 2009-2020.....	231
APÊNDICE E – relação de escolas conveniadas no programa Bolsa Creche e número de crianças atendidas atendidos.....	232
APÊNDICE F – Custo mensal do aluno de acordo com as despesas informadas pelo Município no SIOPE .....	233
APÊNDICE G – Custo mensal do aluno de acordo com as Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção .....	234
APÊNDICE H – Custo mensal do aluno de acordo com o BALANÇO FINANCEIRO dos anos 2009-2020 (Receitas e Despesas) .....	235
ANEXOS.....	236
ANEXO A – Cidade de Limeira e Escolas Municipais .....	237
ANEXO B – Relatório de Evolução da Rede Municipal de 2000 a 2019.....	238
ANEXO C – Relatório de Evolução da Rede Municipal (Bolsa Creche) de 2000 a 2019.	239
ANEXO D – Trecho do PPA 209-2013 .....	240
ANEXO E – CI DIREPLAN Nº 123/2012, com a lista de imóveis desapropriados ou comprados, de 2008 a 2012 .....	241
ANEXO F – Relatório de Termos de Compromisso firmados entre a Prefeitura Municipal e os Governos Federal e Estadual.....	244
ANEXO G – Apenso ao Cumprimento de Sentença Nº 0020777-26.2017.8.26.0320 .....	246

## INTRODUÇÃO

A Educação Infantil – para crianças com idade entre 0 e 5 anos – constitui um dos principais tópicos da agenda de políticas públicas no Brasil atual. A compreensão deste segmento social, por muito tempo despercebido, transformou-se com a ampliação do direito social e a utilização dos equipamentos públicos, com o reconhecimento da própria criança como força ativa do processo (sujeito de direitos) e não mais somente por seus pais, afinal o direito à Educação é, reconhecidamente, da criança.

Porém, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua) 2019, a taxa de escolarização<sup>1</sup> na Educação Infantil no Brasil, no ano de 2019, foi de 35,6% para crianças de 0 a 3 anos (Creches) e 92,9% para crianças de 4 e 5 anos (Pré-Escola). Já em Limeira, cidade do interior do Estado de São Paulo, ao cruzar os dados populacionais da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) com as matrículas informadas ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), tem-se a taxa de escolarização 53,4% para Creches e 98,2% para Pré-Escola.

Como pode ser visto, o município de Limeira, que estava próximo da universalização da Pré-Escola ainda está longe de atender a demanda de vagas em Creche e, engana-se, quem pensar que o déficit de vagas em creche é um desafio atual. Inclusive, apesar do arcabouço legal da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a dificuldade para atender esta demanda é realidade para a maioria das administrações públicas municipais, não somente no caso específico de Limeira. Pois, sabe-se que há um desequilíbrio na distribuição de responsabilidades e arrecadação entre as diferentes esferas da Federação - União, Estado e Municípios.

Para melhor compreensão, importante frisar que o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) intimou, ainda em 2010, a Prefeitura Municipal de Limeira (PML) a matricular em um prazo de 90 dias, 1.800 crianças que, na ocasião, aguardavam na fila por uma vaga em creche, sob pena de multa diária no valor de R\$ 15 mil reais<sup>2</sup>. Já em 2019, em desdobramentos desta ação, a juíza Daniela Mie Murata, da Vara da Infância e Juventude de Limeira, intimou a prefeitura a matricular, no prazo de 90 dias, todas as crianças que aguardam vaga na fila única, sob pena de bloqueio de verbas no valor de R\$ 600 mil reais<sup>3</sup>. Se em 2010 eram 1.800 crianças

---

<sup>1</sup> Número total de pessoas em determinada idade dividido pelo número total, de pessoas da mesma idade, que frequentem a escola (públicas e privadas).

<sup>2</sup> Matéria completa, do jornal Gazeta de Limeira, pode ser acessada no site: (<http://gazetadelimeira.blogspot.com/2010/02/promotor-pede-na-justica-18-mil-vagas.html>)

<sup>3</sup> Matéria completa, do Portal G1 – Piracicaba e Região, pode ser acessada no site: (<https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2019/02/26/justica-da-90-dias-para-prefeitura-de-limeira-matricular-todas-as-criancas-na-fila-para-creche.ghtml>)

na fila, no início de 2019 o número estimado era de 2.000 crianças, ou seja, a déficit não só não foi atendido, como aumentou. Portanto, este trabalho busca analisar o processo de implementação das principais ações e políticas públicas das três últimas administrações municipais de Limeira, no período de 2009-2020, que focaram na garantia do direito à educação de crianças de 0 a 3 anos em creches.

Como metodologia para o trabalho, optou-se pela pesquisa qualitativa, com objeto exploratório com estratégia técnica de pesquisa bibliográfica, documental e participante no estudo de caso em questão. Ressalta-se que esta abordagem qualitativa não foi excludente, pois com postura flexível, o trabalho realizou, de forma secundária, pesquisa quantitativa, com a utilização de múltiplas abordagens para, mutuamente, contribuir com as potencialidades de cada uma delas (qualitativa e quantitativa), além de poderem completar-se (FLICK, 2013; GIBBS, 2009), proporcionando resposta mais abrangentes às questões de pesquisa.

A pesquisa qualitativa proporcionou a busca de informações referente ao problema pesquisado, recolhendo evidências no ambiente onde o problema é vivenciado com o objetivo de interpreta-lo e analisa-lo (GIBBS 2008; FLICK 2013). Ofereceu, também, a oportunidade de interpretação da realidade do tema, através da interação entre a observação e a formulação do conceito, entre o desenvolvimento teórico e a pesquisa empírica, e entre a explicação e a percepção (GIBBS 2008; FLICK 2013).

Quanto ao objeto, optou-se pelo exploratório, já que o trabalho não elabora hipóteses a serem testadas no trabalho, restringindo-se a definir objetivos e buscar maiores informações sobre determinado assunto de estudo, com intenção de buscar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito, auxiliando na verificação de fatos e pesquisas semelhantes aprofundando o estudo nos limites de uma realidade específica (TRIVIÑOS, 1987).

Em relação aos procedimentos, optou-se pela interação de ampla revisão bibliográfica conciliada com uma densa análise documental que oferecem ao trabalho os aportes teóricos para discussão da temática e subsidiação da pesquisa, etapa essencial para investigação científica, com textos selecionados de livros impressos e online, artigos de revistas especializadas e trabalhos de conclusão de curso, sempre com vigilância em relação à seguridade das fontes. Além disso, registra-se que o autor é participante (mesmo que secundário). Por fim, a coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas, de caráter aberto, onde o entrevistado respondeu às perguntas dentro de sua concepção, sem falar livremente (FLICK, 2013).

O primeiro capítulo do trabalho discute o referencial teórico que embasa essa dissertação, primeiramente breve apresentação do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) seguido da correta compreensão de definições e conceitos de tópicos como políticas públicas (MOREIRA e LARA, 2012; OLIVEIRA 2010), federalismo (ANDRADA, 2015) e municipalismo (ARAÚJO, 2010), este último, intrinsecamente ligado à questão da descentralização (ESPINOSA, 2012; BOTH, 1997, *apud* FREIRE, 1999; MEIRELLES; 2000; NOVAES E FIALHO; 2010). Pois, sabe-se que a descentralização ganhou força e expressão após a promulgação da CF/88, quando os Municípios passaram a ser reconhecidos como entes federativos. Nesta nova conjuntura administrativa, a gestão dos Municípios assume novos contornos políticos, defendendo o princípio da autonomia para desenvolvimento da administração pública.

Outro ponto de importante destaque é o entendimento da reforma neoliberal do Estado e a sua articulação entre as esferas dos entes públicos e privados (MORGADO, 2011), apontando que o Estado havia se tornado uma instituição sobrecarregada, onerosa e ineficiente (ADRIÃO, 2006 *apud* ROSSI, 2008). Rossi (2008) que ainda lembra da transformação do Estado no indutor de seus parceiros privados. Sobre esse novo papel estatal, destaque para as áreas da saúde pública (CARNEIRO JUNIOR, 2002) políticas educacionais (ADRIÃO, 2006). O trabalho não poderia deixar de registrar, também, de Bresser-Pereira (1999) para quem à descentralização, poderia dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante, conforme os ideais do *New Public Management*<sup>4</sup>.

Sabe-se que a reforma do Estado, liderada pelo então ministro Bresser-Pereira, defendia duas formas de descentralização: (1) de um ente federado para outro, ou seja, da União para Estados ou de Estados para Municípios, (2) do Estado para a sociedade, em privatização, terceirização, publicização e participação popular na gestão pública (PERONI, 2003), redefinindo o papel do Estado.

Autores como Kruppa (2001), De Tommasi, Warde e Haddad (1996) e Oliveira (1997) mostram que a ideia era tornar o Estado mínimo, com a descentralização significando a desburocratização do Estado, com novas formas de gestão da esfera pública, em que haveria uma maior autonomia gerencial dos Municípios, o que culminou com a gradual retirada da oferta de serviços públicos do Estado, tal como o setor da educação e saúde (ALVES, 1999),

---

<sup>4</sup> Desde o século XIX, propõe-se assemelhar a Administração Pública à empresa privada. Anunciada muitas vezes durante décadas – poucas vezes efetivada – essa ideia espalhou-se com uma nova e promissora modalidade de gestão pública nas últimas décadas do século XX. O *New Public Management* apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços.

que Bianchetti (1997, *apud* Locatelli, 2011), considera a subserviência do Estado à iniciativa privada.

Ainda no primeiro capítulo, outro ponto importante são as relações entre os entes federados, que são de caráter horizontal, com maior autonomia dos governos municipais (FILIPIM E ABRUCIO, 2010), porém, autores demonstra em estudos que a descentralização pode se tornar uma ferramenta de concentração de poder. Inclusive, esta concepção pode ser desmascarada pela prática, pois, segundo Locatelli (2011, p. 3) “no campo da organização estatal, a centralização e a descentralização fazem parte de uma mesma realidade, entrecruzando as ações e o imaginário que compõem a realidade política e administrativa.”

Compreende-se também que a previsão constitucional entre os entes federados, na prática, é uma formulação que expressa apenas um desejo (OLIVEIRA; SOUSA, 2010 *apud* MACHADO, 2017) já que há pouca cooperação efetiva entre eles e, na Educação, se apresenta em três formas de partilha dos recursos da União: o salário-educação, programas e projetos implementados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) (CRUZ, 2006).

Sobre a relação financeira dos entes federados, Machado (2017); Militão (2011); Araújo (2011); Cara (2012); Gomes (2004); Moreira (2015) e; Castro (2013) demonstram o quanto é equivocado, vulnerável a sensível a distribuição de recursos entre os entes federados.

Por fim, em relação a parceria com instituições privadas de ensino – para oferta de vagas, enquanto Neves (2012); Cain (2009); Adrião e Peroni (2009) Adrião, Garcia, Borghi e Arelaro (2009) apresentam definições complementares sobre o termo parceria, Gontijo (2012); Arendt (2007) tratam do conceito de público e privado, enquanto autores como Peroni (2003); Arelaro (2008); Adrião e Borghi (2008) tratam da disseminação destas parcerias, que aconteceram (entre o setor privado e as administrações públicas) durante - e após - a década de 90, sendo que, na área educacional, elas são reconhecidas por Cury (2005); Correa (2007) e Pietro e Sousa (2007).

Ver-se-á que alguns autores, como Oliveira (2005), Carneiro Junior (2002) e Lopes (2006) apresentam argumentos que convergentes quanto a positividade das parcerias enquanto outros, como Adrião e Borghi (2007); Arelaro (2007) defendem que parcerias podem prejudicar a real objetivo da esfera educacional.

Já o segundo capítulo destaca o histórico da Educação Infantil no Brasil desde sua criação até os dias atuais, identificando de forma cronológica a presença da Educação Infantil, tendo como base principal as Cartas Constitucionais Brasileiras – da Constituição Imperial de 1924 à CF/88.

Na sequência, o terceiro capítulo trata da regulamentação da Educação Infantil no Brasil, tendo como base principal o tema na CF/88, além do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), o Plano Nacional de Educação (PNE), o direito a Educação e política públicas existentes, a Base Nacional Curricular Comum (BNCC) e, por fim a Judicialização das vagas em Creche, que é hoje um mecanismo importante para o cumprimento de direitos.

Já o quarto capítulo delinea a história do município de Limeira, bem como o desenvolvimento das bases educacionais existentes hoje na cidade, além da estrutura organizacional da Educação Infantil Municipal, sua normatização e, por fim os Planos Municipais de Educação.

Para o desenvolvimento do quinto e sexto capítulo, o trabalho realizou entrevistas semiestruturadas com os participantes, onde, durante a execução não é possível seguir regras e rigor da metodologia da pesquisa empírica, já que conforme destacam Martins e Bicudo (1994, p. 54), a entrevista:

(...) é a única possibilidade que se tem de obter dados relevantes sobre o mundo-vida do respondente. Ao entrevistar-se uma pessoa, o objetivo é conseguir-se descrições tão detalhadas quanto possível das preocupações do entrevistado. Não é, tal objetivo, produzir estímulos pré-categorizados para respostas comportamentais. As descrições ingênuas situadas, sobre o mundo-vida do respondente, obtidas através da entrevista, são, então, consideradas de importância primária para a compreensão do mundo-vida do sujeito. (MARTINS E BICUDO, 1994, p. 54)

Assim, as entrevistas semiestruturadas realizadas com as autoridades (Prefeitos, Vice-Prefeito e Secretários de Educação) e corpo técnico (servidoras efetivas) do período estudado (2009-2020) pode enriquecer a compreensão dos dados oficiais e ajudar no entendimento da prática da implementação das políticas pública propositas, bem como as dificuldades encontradas.

Na sequência, o quinto capítulo apresenta cada uma das três Gestões Municipais em estudo: Gestão 2009-2012, Gestão 2013-2016 e Gestão 2017-2020. Nos três casos, realizou-se apresentação da bibliografia política, o planejamento proposto, as ações executadas e os problemas enfrentados, no tocante ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos, em creches, das três últimas gestões municipais da cidade de Limeira (2009-2020).

Por fim, o sexto capítulo apresenta análise comparativa das ações, políticas públicas e atuação das três gestões estudadas, tendo, por opção, avaliar as gestões em categorias pré-definidas, por meio de critérios estatísticos e políticos, que foram: reconhecimento e cumprimento de metas, participação popular, abertura de vagas para 0 a 3 anos na rede

municipal e na rede conveniada, relação com setor privado, tendência neoliberal e relação federalista de cada gestão.

As respostas encontradas, trazem compreensão das políticas públicas e ações desenvolvidas em Limeira e a capacidade das mesmas de garantir o direito de acesso à educação para crianças de 0 a 3 anos, trazendo contribuição teórica para o debate acadêmico das áreas Educacional e das Políticas Públicas, uma vez que destaca a importância da continuidade na execução das ações e o planejamento de longo prazo, que transpassa o olhar para somente um mandato. Mostra também que o Programa Bolsa Creche apresenta-se como opção viável para a dificuldade da administração pública em ofertar vagas, inclusive com menor custo. No mais, este estudo pode auxiliar futuras administrações públicas que, em Limeira, assim como em outros municípios do Estado de São Paulo e até do Brasil, enfrentam igual ou similar situação.

## 1. CONCEITOS E BASE ESTRUTURAL DE ESTUDO

### 1.1. As Políticas Públicas, o Federalismo, a Descentralização e a Municipalização

No Brasil é possível afirmar que a Educação passou por diversos conflitos, ambiguidades, equívocos e dúvidas; como será apresentado nos capítulos seguintes deste trabalho, que apresentarão a história e a regulamentação da Educação Infantil no Brasil. Mas, inicialmente, para melhor compreensão da conjuntura é preciso entender como as políticas públicas nacionais que embasam essa dissertação e como elas contribuem para o momento corrente, pois a legislação vigente é atual, e tem capacidade de gerar transformações sociais no país.

Segundo Moreira e Lara (2012, p. 61), as políticas públicas, que são responsabilidade do Estado, “devem ser implementadas e mantidas a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada”. Assim, Oliveira (2010) afirma que:

política pública, do ponto de vista etimológico, refere-se à participação do povo nas decisões da cidade, do território. Porém, historicamente essa participação assumiu feições distintas, no tempo e no lugar, podendo ter acontecido de forma direta ou indireta (por representação). De todo modo, um agente sempre foi fundamental no acontecimento da política pública: o Estado. Oliveira (2010, p. 93)

No Brasil, na década de 1980, devido a influência do neoliberalismo internacional e sua organização capitalista, a reforma política capaz de assegurar o desenvolvimento do país não ocorreu, porém, houve a redemocratização e a implementação da nova constituição.

Na CF/88, a Educação tornou-se um direito. Mas sobre a questão de direito, faz-se necessário uma breve contextualização sobre o *Welfare State* (ou Estado de Bem Estar Social), que é uma maneira de organização política e econômica onde o Estado é responsável pela promoção do bem-estar social e econômico da população, ofertando educação, saúde, renda, habitação e seguridade social aos cidadãos. Diferente dos modelos que intervêm na economia e utilizam as políticas assistenciais para melhora da qualidade de vida no país, o *Welfare State* considera o serviço público um direito do cidadão, que já nasce com o direito de usufruir dos bens e serviços oferecidos pelo Estado, por um princípio de dignidade universal.

O modelo moderno de *Welfare State* surgiu na década de 1880, sendo creditado ao diplomata e estadista alemão Otto von Bismarck, que introduziu programas compulsórios de assistência social em proporção nacional na Alemanha, como seguro saúde, indenizações

trabalhistas e pensões invalidez e velhice, tendo sido instituído como medida pragmática para solucionar problemas da população e em resposta as greves e pressões dos trabalhadores.

Segundo Kerstenetzky (2012)

O estado do bem-estar como seguro social se origina, pois, na Alemanha de Bismarck, com o primeiro programa de compensações por acidente de trabalho (1871) e o primeiro programa de seguro saúde para os trabalhadores (1883), seguidos pelas aposentadorias para os trabalhadores idosos e permanentemente deficientes (1889).

(KERSTENETZKY, 2012, p. 15 *apud* DELGADO e PORTO, 2019, p. 5)

Registra-se que o modelo bismarckiano os benefícios cobrem principalmente - e às vezes exclusivamente - os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada, com financiamento proveniente, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários (BOSCHETTI, 2009, p. 2). O modelo foi seguido, com adaptações as peculiaridades locais, em diversos países da Europa e, posteriormente, pelos EUA, durante a implantação das medidas que ficaram conhecidas como *New Deal*<sup>5</sup>, programa também influenciado pela teoria econômica de John Maynard Keynes<sup>6</sup>, porém, cada país implementou o *Welfare State* a seu modo: sociais democratas, principalmente da Escandinávia, cobrando tributos mais altos e garantindo benefícios universais, enquanto liberais cobravam menos impostos e garantiam padrões menores de qualidade de vida.

---

<sup>5</sup> O *New Deal* (novo acordo ou novo trato) foi uma série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, além de auxiliar os prejudicados pela Grande Depressão. Seu nome foi inspirado em *Square Deal*, nome dado por Theodore Roosevelt à sua política econômica. Os itens do projeto eram: (I) investimento maciço em obras públicas: o governo investiu US\$ 4 bilhões (valores não corrigidos pela inflação) na construção de usinas hidrelétricas, barragens, pontes, hospitais, escolas, aeroportos etc. Tais obras geraram milhões de novos empregos; (II) destruição dos estoques de gêneros agrícolas, como algodão, trigo e milho, a fim de conter a queda de seus preços; (III) controle sobre os preços e a produção, para evitar a superprodução na agricultura e na indústria; e (IV) diminuição da jornada de trabalho, com o objetivo de abrir novos postos. Além disso, fixou-se o salário mínimo, criaram-se o seguro-desemprego e o seguro-aposentadoria (para os maiores de 65 anos). Para saber mais, acesse: ([https://pt.wikipedia.org/wiki/New\\_Deal](https://pt.wikipedia.org/wiki/New_Deal))

<sup>6</sup> **John Maynard Keynes** nasceu em Cambridge, Inglaterra, no dia 5 de junho de 1883. Em 1905 graduou-se em Matemática recebendo orientação do professor e economista Alfred Marshall que o aproximou cada vez mais dos temas ligados à economia. Em 1906, John Maynard seguiu para a Índia, onde trabalhou no serviço administrativo britânico, permanecendo durante dois anos, experiência que resultou na publicação de seu primeiro livro sobre economia “*Indian Currency and Finance*” (1913). Em 1909 foi nomeado professor de economia no King’s College de Cambridge, onde permaneceu até 1915. Dividia seu tempo como editor do *Economic Journal*, até 1945. Após sair de Cambridge, foi designado para trabalhar no Tesouro Britânico, com a missão de preparar a delegação do país que seria enviada para negociar no Tratado de Versalhes depois da derrota da Alemanha na Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Por não concordar com as duras condições impostas aos vencidos, demitiu-se do cargo e em seguida publicou “*As Consequências Econômicas da Paz*” (1919), para argumentar que tais condições seriam impossíveis de se cumprir e levaria à ruína econômica da Alemanha, com graves consequências para o resto do mundo. O tempo mostrou que as previsões de Keynes eram acertadas. Ainda sobre o tema escreveu “*A Revision of the Treaty*” (1922). (Fonte: <https://www.politize.com.br/keynesianismo/>)

Já no século XX, mais precisamente nos anos finais da Segunda Guerra Mundial, em um diferente contexto político e econômico, desponta um modelo *Welfare State* na Inglaterra, baseado nas propostas desenvolvidas pela tecnocrata William Beveridge (Plano Beveridge, de 1942), baseada na teoria keynesiana<sup>7</sup>, com críticas ao modelo bismarckiano. No sistema beveridgiano os direitos são universais sendo destinados ilimitadamente a todos os cidadãos, sem a necessidade de enquadramento em critérios, garantindo mínimos sociais a todos que apresentem necessidades. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (BOSCHETTI, 2009, p. 2-3).

No Brasil, o Estado de Bem-Estar Social tem seus primeiros indícios no período imperial, na Constituição de 1824, que no projeto constituinte de 1823, apresentava instrução pública, estabelecimentos de caridade, casas de correção e trabalho, tendências protetora da população (BONAVIDES, 2008, p. 200), mas foi durante a “Era Vargas<sup>8</sup>”, nas Constituições de 1934 e 1937 que o país adere aos princípios de proteção social, do Estado fomentador da industrialização e do nacionalismo econômico. A Constituição de 1934 - que teve caráter intervencionista e liberal, abordava, por exemplo, direitos trabalhistas e salário mínimo. Segundo Rodas (2019), foi influenciada pela constituição alemã de Weimar, que “foi uma das primeiras do mundo a prever direitos sociais, que incluíam normas de proteção ao trabalhador e o direito à educação”.

Após o golpe civil-militar de 1964, apesar da Constituição de 1967 prever direitos sociais, os mesmos nunca se efetivaram de fato, sendo os maiores beneficiados com os gastos públicos em infraestrutura e construção de grandes empresas públicas os empresários brasileiros e estrangeiros.

A democracia foi consagrada a partir da CF/88, e as tendências do Estado de Bem-Estar Social estão presentes no texto constitucional de 1988, com o reconhecimento dos serviços públicos

---

<sup>7</sup> A teoria Keynesiana ficou conhecida como uma “revisão da teoria liberal”. Nesta teoria, o Estado deveria intervir na economia sempre que fosse necessário, afim de evitar a retração econômica e garantir o pleno emprego. De acordo com Keynes, a teoria liberal-capitalista não disponibiliza mecanismos e ferramentas capazes de garantir a estabilidade empregatícia de um país. Segundo Keynes, o poder público deveria investir em áreas em que as empresas privadas negligenciavam. As principais Características do Keynesianismo são: 1. Defesa da intervenção estatal em áreas que as empresas privadas não podem ou não desejam atuar; 2. Oposição ao sistema liberal; 3. Redução de taxas de juros; 4. Equilíbrio entre demanda e oferta; 5. Garantia do Pleno Emprego; 6. Introdução de benefícios sociais para a população de baixa renda, afim de garantir um sustento mínimo. (Fonte: <https://www.politize.com.br/keynesianismo/>)

<sup>8</sup> **Era Vargas** é o período da história do Brasil entre 1930 e 1945, quando Getúlio Vargas governou o Brasil por 15 anos e de forma contínua. Compreende o Governo Provisório, o Governo Constitucional e o Estado Novo. Essa época foi um divisor de águas na história brasileira, em razão das inúmeras alterações que Vargas fez no país, tanto sociais quanto econômicas. Para saber mais acesse: ([https://pt.wikipedia.org/wiki/Era\\_Vargas](https://pt.wikipedia.org/wiki/Era_Vargas))

como direitos sociais<sup>9</sup>, elas nunca foram de fato organizado, pois, como o *Welfare State* sofreu oscilações nos países industrializados da Europa e nos Estados Unidos, nas décadas 70, 80 e 90, devido à dificuldade de equilíbrio entre os gastos públicos e o crescimento econômico, os governos brasileiros pós-redemocratização sofreram grandes influências externas e passaram a adotar medidas chamadas neoliberais (PESCAROLO e MARCHI, 2019).

Retornando as demais legislações vigentes, no ECA, a Educação é reafirmada como valor às crianças, e garantia de desenvolvimento social e individual desde a infância, deixando o campo do assistencialismo. Já com a LDBEN de 1996, a Educação Infantil ganha particularidade e foi dividida entre creche (de 0 a 3 anos de idade) e pré-escola (4 e 5 anos de idade) e teve a gratuidade reafirmada como dever do Estado.

Outro documento significativo dos anos 90 foi Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), uma determinação da LDEN de 1996, que tem o objetivo de contribuir nas práticas educativas com qualidade, sendo um orientador da ação pedagógica.

O planejamento e execução das políticas públicas nos municípios está intrinsecamente ligado a correlação existente entre os entes federados do país, pois, toda legislação citada acima, apesar de ser instituída pela União, é desenvolvida nos Estados e Municípios. Assim, importante que inicialmente tenha-se a compreensão de conceitos relacionados ao estudo. Inicialmente, portanto, tem-se o conceito de federalismo que, de acordo com Andrada (2015), é um

Conceito vinculado à ciência política, o federalismo é a aproximação ou reunião de organizações políticas ou grupos sociais que pretendem, em conjunto, alcançar determinados objetivos implantados na federação. No fenômeno político, encontra-se, primeiro, a estrutura federativa, que é mais genérica, e depois a estrutura local ou regional, que é de menor expressão, mas que faz parte do todo maior. No federalismo, a sua expressão na área política é a federação de Estados, reunindo, assim, numa entidade maior, outras menores, baseadas em cartas constitucionais (ANDRADA, 2015, p.178)

A base do federalismo é que os municípios, apesar de integrarem a federação, não são entes federados. No Brasil, o federalismo surge como contraponto centralização política e administrativa dos períodos colonial e imperial. Com a Proclamação da República, o país torna-se uma nação federativa, na qual os entes federados possuem autonomia política para celebrar acordos e tratados. Com a Revolução Constitucionalista de 1932 o intervencionismo estatal cresceu no cenário político e institucional, e o “municipalismo” se configurou como nova expressão de demandas por autonomia local (ARAÚJO, 2010).

---

<sup>9</sup> O artigo 6º da CF/88 lista como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados

A repartição de recursos e competências com os municípios torna-se uma conquista na Constituição de 1946, pois municipalistas, que corroboraram para criação da Associação Brasileira dos Municípios<sup>10</sup> (ABM), batalharam pelo reconhecimento da tripla soberania (União, Estados e Municípios), em detrimento modelo dual (União e Estados) da federação, e conquistaram o registro de competências para os municípios como auxílios de renda.

Durante o período da Ditadura Militar, municipalistas são calados. Já no período da redemocratização do país, retomam o ativismo e, com o registro do município como ente federado na promulgação da CF/088, têm a reivindicação autonomia dos municípios<sup>11</sup> atendida. Assim, segundo Batista (2012, p. 339) “o município possui o regime de autonomia administrativa descentralizada, razão pela qual o seu governo e direção refletem a vontade de seus habitantes, os munícipes, tendo por finalidade o atendimento dos objetivos locais.”

Ligado a municipalização, há a descentralização<sup>12</sup>. Seu conceito ganhou força e expressão após a promulgação da CF/88, quando os municípios passam a ser reconhecidos como entes federativos. Nesta nova conjuntura administrativa, a gestão dos municípios assumiu novos contornos políticos, defendendo o princípio da autonomia para desenvolvimento da administração pública.

De acordo com Draibe (2003) superado os anos do regime militar “o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais, o qual respondesse às demandas da sociedade por maior equidade e pelo alargamento da democracia social” (DRAIBE, 2003, p. 69). Mediante esta conjuntura do momento, com governantes recebendo pressão popular, a CF/88 apresentou incontestáveis avanços à democracia, pois

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 condensou as aspirações democráticas às quais amplos segmentos sociais conferiam relevância, não somente por soterrar parte do arcabouço legal do Estado autoritário, mas também pela possibilidade de legitimar uma ordem política, econômica e social substantivamente

---

<sup>10</sup> A **Associação Brasileira de Municípios**, fundada na cidade do Rio de Janeiro em 15 de março de 1946, é uma sociedade civil, de âmbito nacional, hoje com sede e foro em Brasília (DF), operando num regime de íntima cooperação com as municipalidades, instituições congêneres e afins, bem como Entidades, Estaduais, Federais e Internacionais. Para saber mais, acesse: (<https://abm.org.br/a-abm-municipios-fortes-pais-desenvolvido/>)

<sup>11</sup> Os artigos 1º e 18, da Constituição Federal de 1988, dizem:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

<sup>12</sup> Segundo Espinosa (2012), em definição para o Dicionário de Políticas Públicas,

“A descentralização pode ser concebida como o processo por meio do qual os governos centrais, sejam eles estados unitários, sejam federais, transferem ou compartilham o poder e a autoridade com os governos estaduais, e, em menor medida, com os municípios, o que se concretiza através da transferência de recursos e funções. (ESPINOSA, 2012, p. 177)

democrática, não apenas poliárquica<sup>13</sup> (FARENZENA, 2006, p. 172 *apud* ROSSI, 2008, p. 41).

No Brasil, foi durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que a ideologia neoliberal, por influência e exigências internacionais, atreladas a busca de desenvolvimento econômico fortificou-se, permitindo com a articulação entre o público e o privado a realização do processo de reforma do aparelho de Estado brasileiro (MORGADO, 2011 p. 41)

Para Adrião (2006) em vários países do mundo observou-se a Reforma do Estado, sempre defendida pelos setores hegemônicos, defensores da ideia que os inúmeros serviços sociais delegados ao Estado, como saúde e educação, tornaram o Estado sobrecarregado, oneroso e ineficiente (ADRIÃO, 2006 *apud* ROSSI, 2008, p. 41-42).

Assim, para Rossi (2008, p. 42) a reforma apresentou como proposta conter o gasto público e a realizar uma reforma político-institucional, transformando o Estado no gestor das políticas públicas, ou seja, transformando-o no indutor de seus parceiros privados.

Na área da saúde pública (CARNEIRO JUNIOR, 2002) e na área das políticas educacionais (ADRIÃO, 2006) a reforma do Estado centrou-se na gestão, inserindo recursos privados (financeiros e administrativos) nas políticas sociais, buscando maior eficiência<sup>14</sup>.

Foi nessa linha de pensamento que se estabeleceu, no ano de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira (BRASIL, 1995, p.12). De acordo com o Plano, o Estado possuía distorções e ineficiências, uma vez que havia tentado responder por todas as funções diretas de execução. Desse modo, Bresser afirmava que era necessário reformar o Estado e transferir ao setor privado as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado

---

<sup>13</sup> **Poliarquia** é um conceito da ciência política formulado por Robert Dahl nos Estados Unidos. O conceito, em resposta das diversas críticas sobre a não-soberania da democracia plena nas nações, procura classificar em diferentes graus os "níveis de democratização" das sociedades industriais desenvolvidas. Em um sistema de classificação sociológico anterior, praticamente nenhum país atingia a plena democracia formal, sempre tendo problemas em algumas ou várias seções da inclusão política popular. A Poliarquia procura promover uma análise mais realística baseada numa classificação de quão democrático os Estados são. A base da classificação poliárquica é feita em dois parâmetros: na inclusão popular na escolha de seus representantes e na disputa política para essa escolha. Ou seja, quão maior for a democratização da inclusão popular nas eleições e das disputas por vagas nos três poderes, mais democrática é a sociedade. (Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Poliarquia>)

<sup>14</sup> A eficiência é um dos cinco princípios da administração pública, expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. No texto constitucional é o "princípio do bom funcionamento da prestação dos serviços públicos que deve garantir resultados úteis, de qualidade e eficácia, assim como implica o dever do servidor público de realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional, sem negligência e omissão" (RIBEIRO, 2012, p. 194). Nos trabalhos de Carneiro Junior (2002) e Adrião (2006), o conceito de eficiência está associado a definição de Chiavenato (1994, p. 70) que define a eficiência como "uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível".

(BRASIL, 1995). Nessa visão, um Estado Moderno significava um Estado que teria o controle direto de algumas atividades, exercendo também o papel de regulador em outras.

As políticas públicas referentes a Educação Infantil desta época foram, portanto, influenciadas pelos ideais do *New Public Management* e do pensamento econômico neoliberal delineados pela Reforma do Estado, e por outras publicações, por exemplo, do Banco Mundial e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (ROSA e MOREIRA, 2017, p. 3087). Estas alterações, oriundas da reforma do Estado e foram determinantes para construção das políticas educacionais sendo este movimento parte da reestruturação do capitalismo mundial. (MOREIRA e LARA, 2012 p. 67- 68).

Este modelo de política administrativa descentralizada é uma das propostas de Bresser-Pereira<sup>15</sup> (1999, p. 249), pois ele acreditava que, mesmo com a CF/88, a administração pública seguia centralizada e burocrática, de forma rígida e hierárquica. Favorável à descentralização, defendia mudanças políticas operacionais, para

dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas do cidadão”. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 249)

Bresser-Pereira buscava imprimir ao Estado um modelo descentralizado de administração, tanto do ponto de vista político quanto do financeiro, uma vez que fornecia uma maior autonomia aos gestores públicos. Com base nas ideias do *New Public Management*, esta proposta administrativa buscava um Estado minimizado, com atuação apenas normativa e administradora. Isso traria, conjuntamente, a liberalização da economia, a privatização de empresas estatais, a reestruturação de políticas sociais e a abertura da economia ao capital estrangeiro.

Assim, a reforma do Estado apresentou duas formas de descentralização: (1) de um ente federado para outro, ou seja, da União para Estados ou de Estados para municípios, (2) do Estado para a sociedade, em privatização, terceirização, publicização e participação popular na gestão pública (PERONI, 2003, p. 13).

Assim, o papel do Estado é redefinido, assim como sua relação com a esfera privada, uma vez que o

papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já

---

<sup>15</sup> **Luiz Carlos Bresser-Pereira**, nasceu em São Paulo, em 30 de junho de 1934. É um economista, cientista político, cientista social, administrador de empresas e advogado. Esteve na Administração Pública a partir de 1987, durante o governo José Sarney e continuou Ministério de Administração Reforma do Estado – MARE em todo o 1º mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995–1999) e Ministro da Ciência e Tecnologia nos 6 meses iniciais do 2º mandato, permanecendo nesse cargo até 19 de julho de 1999.

que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via<sup>16</sup> pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (ADRIÃO e PERONI, 2006, p. 14)

Mas todas estas alterações ocorridas com a reforma do Estado brasileiro tiveram corroboração de duas mudanças significativas que a gestão pública sofreu entre os anos de 1998 e 2000.

A primeira delas foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) N° 19, de 04 de junho de 1998, que modificou o regime e dispôs sobre os princípios e as normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades. Esta emenda acrescentou aos princípios da Administração Pública o conceito de “eficiência”, que não estava expresso na CF/88. A partir desse conceito de eficiência, o Estado passou a compreender como um **dever** jurídico a atuação racional, legal e organizada, de forma a buscar os melhores resultados para a Administração Pública (PEREIRA, 2012).

A segunda, no ano 2000, afetou mais diretamente os municípios, foi a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada pela Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000. Segundo Adrião e Peroni (2009, p. 109) a LRF, além de limitar os gastos públicos, “também induziu o aumento das parcerias entre os municípios e o setor privado, em especial, quando fixou o gasto com Pessoal em 60% dos Orçamentos públicos; exigências que estimulam a opção pela terceirização dos serviços.”

Assim duas tendências surgem: o Estado deixa de ser o executor, mas permanece com financiador e avaliador das políticas sociais, que passam a ser ofertadas também por empresas privadas (com e sem fins lucrativos) e, as atividades e serviços que permaneçam sob a responsabilidade do Estado acabam sendo influenciadas pela lógica de mercado, com base no conceito de eficiência.

Ou seja, o já conhecido pensamento dos neoliberais tecnocratas, marcado pelos princípios da descentralização, da privatização e da flexibilização, onde é preciso haver maior interferência do mercado e um menor controle do Estado, com um discurso que apresenta esta como a única via capaz de enfrentar a crise do capitalismo. Estas diretrizes, que orientaram o Estado brasileiro, foram defendidas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário

---

<sup>16</sup> Corrente da ideologia social-democrata, também conhecida como social-democracia contemporânea. A Terceira Via se refere a uma “estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo” (GIDDENS, 2001, p. 36, *apud* BORSSOI, 2010, p. 199)

Internacional (FMI), o Banco Mundial e a UNESCO e perfilando-se aos interesses da burguesia hegemônica que, conectada ao sistema financeiro nacional e internacional, esteve empenhada na redução dos gastos sociais do Estado, dando amplas garantias aos credores nacionais e internacionais. (LOCATELLI, 2011, p. 1-2)

De acordo com Gentili (1996, p. 2), o sucesso desse discurso foi “um dos desafios prioritários para garantir o êxito na construção de uma ordem social regulada pelos princípios do livre-mercado e sem a interferência sempre perniciosa da intervenção estatal”.

Assim, as políticas públicas das administrações neoliberais, dentre elas as educacionais, promovem a unificação as estratégias de reformas para todas as esferas institucionais. Autores como Kruppa (2001), De Tommasi, Warde e Haddad (1996) e Oliveira (1997) mostram que o proposto era tornar o Estado mínimo, com a descentralização significando a desburocratização do Estado, com novas formas de gestão da esfera pública, em que haveria uma maior autonomia gerencial dos Municípios.

Especificamente sobre a intervenção dos organismos internacionais (citados acima) na gerência da educação brasileira, que direcionaram os processos de descentralização, privatização e responsabilização, tem-se a análise de vários autores do campo da educacional brasileiro. Dentre eles, destaque para Vasconcelos (2011), Paixão (2014) e Alves (1999) apontam que a descentralização, em suas diversas formas apresentadas após a década de 90, reforçou o avanço das políticas neoliberais.

Assim, a descentralização, bem como a instituição de unidades escolares autônomas, foi uma das propostas neoliberais que ganhou centralidade, porém, associada a outras diretrizes, como a prioridade ao Ensino Fundamental, a privatização dos ensinos Médio e Superior, a sociabilização de pais e comunidade com a escola, a redefinição das atribuições do poder público e, por fim, a gradual retirada da oferta de serviços públicos do Estado, principalmente nos serviços de educação e saúde (ALVES, 1999).

Para Bianchetti (1997, p. 102 *apud* LOCATELLI, 2011, p 2), “a descentralização ao nível educativo supõe, por um lado, a transferência das instituições nacionais aos Estados e municípios e, por outro lado, a decisão de fornecer subsídio do Estado à educação privada”. Ou seja, o Estado assume função de subserviência à iniciativa privada.

Porém, no federalismo brasileiro, a suposta repartição de competência, na qual as entidades federadas possuem volumoso grau de autonomia política e econômica, com submissão à política central soberana é questionada pelos Municípios, especialmente em relação à questão tributária. A própria CF/88 dispôs a auto sustentação dos municípios mediante arrecadação de receitas próprias, mas, municipalistas questionam a injusta repartição dos

tributos arrecadados no país, pois, a distribuição média, segundo Assis e Queiroz (2016, p. 105) “é de 64% para a União, 23% para os Estados e apenas 13% para os Municípios”.

Com a maior fatia dos valores arrecadados sob o poder da União, a gestão dos (escassez) recursos, por parte dos municípios, frustra a capacidade de desenvolvimento de políticas públicas pelos mesmos (DOURADO, 2007).

Por esta razão, municípios (e Estados) cobram o fortalecimento do federalismo brasileiro para com poderes a administrar dos interesses locais, com retração do centralismo da União, pois, com maior parcela de recursos públicos, os municípios podem cumprir seus compromissos diante a sociedade, fortalecendo sua soberania.

Assim o municipalismo<sup>17</sup> defende que os munícipes não residem na União, pois, apesar do território ser nacional, o “lugar” em que vivem é municipal, e é neste local que educação, saúde, e todos os direitos sociais estão presentes, fazendo com que os municípios assumam a maioria das políticas sociais. Assim, os municípios pleiteiam que a União distribua, de forma equânime, os recursos, eliminando desigualdades regionais e sociais, com a distribuição de recursos atendendo as necessidades de cada ente federado.

Portanto, as relações entre os entes federados são – ou, ao menos, deveriam ser - de caráter horizontal. No Brasil, a descentralização também pressupõe maior autonomia dos governos municipais, pois seu conceito, de acordo com Filippim e Abrucio (2010, p. 217) é compreendido como um “processo político que resulta em transferência orgânica e organizada e/ou conquista de autonomia fiscal e de gestão de políticas e autonomia em termos de poder decisório, sendo diferente, portanto, da mera delegação de funções administrativas.”

Porém, a realidade municipal parece diferir da definição acima, pois ao repassar responsabilidades aos municípios, Estados e União tem configurado novas formas de dominação e clientelismo. Filippim e Abrucio (2010), em estudo realizado no Estado de Santa Catarina, descobriram que a descentralização, em alguns casos, torna-se uma ferramenta de concentração de poder. No caso em questão, estudado pelos autores, o Estado usa a descentralização de forma dupla: como forma de aproximação aos cidadãos, e também como estratégia político-partidária de consolidação de poder.

Portanto, o conceito de descentralização requer um estudo complexo e importante. De acordo com Both (1997, p. 88), “descentralização é autonomia em exercício efetivo, ou seja,

---

<sup>17</sup> O **municipalismo** consiste em uma ideologia política que objetiva oferecer maior autonomia aos municípios, atendendo especialmente à organização e prerrogativas das cidades, por meio de uma descentralização da administração pública. (Fonte: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/22675/2/fribeirodasilvarevolucao000091725.pdf>.)

internalização do processo decisório”. Para Meirelles (2000, p. 683) “descentralizar significa afastar-se do centro. Já na acepção jurídica, é atribuir a outrem poder da Administração”. Ou seja, descentralização é atribuição de poder ao governo local, com participação da sociedade.

Mas o princípio da descentralização pode apresentar, segundo Arretche (1996), armadilhas. A autora destaca que a descentralização encobre que grande parte do poder de ação da governança continua sob a tutela da União. Diz ela:

(...) a inexistência de um programa nacional implica, entre outras coisas, que a heterogeneidade na prestação dos serviços - que é um resultado natural das formas descentralizadas - seja dramaticamente reforçada no caso brasileiro. Implica também que, dado que não há formalmente um novo arranjo, não é de todo descartável que uma eventual recentralização possa ocorrer, se os fatores (ou parte deles) que geram a crise das capacidades estatais do governo federal se alterarem e se equipes governamentais tiverem tal orientação e competência política para realizá-la. (ARRETCHÉ, 1996, p. 13)

A descentralização traz os interesses locais e os cidadãos como atores principais na tomada das decisões administrativas, diminuindo a verticalidade das mesmas, que passam a ocorrer na realidade local, com controle da sociedade civil, levando ao conceito de *accountability*<sup>18</sup>. Segundo Assis e Queiroz (2016, P. 107) “a sociedade passa a controlar as administrações, buscando explicações sobre o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer. Enfim, é a responsabilidade ética dos órgãos administrativos prestar contas a seus representados, a sociedade.”

Apesar da imprecisão do termo descentralização, Novaes e Fialho (2011), definem que,

(...) em linhas gerais pode-se considerar que esse termo se caracteriza como um processo que confere às estruturas político-administrativas locais, autoridade para a formulação e decisão acerca de suas políticas e necessidades de natureza locais. A descentralização assume, a partir desse ponto de vista, uma característica de transferência de atribuições, o que implica em certo grau de poder para as estruturas locais. (NOVAES E FIALHO, 2011, p. 588-589).

Importante registrar que, ao utilizar o termo descentralização, não se está, diretamente, tratando de democracia e autonomia.

---

<sup>18</sup> É um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como **responsabilidade com ética** e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de **prestar contas** a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é **responsabilização**. Também traduzida como **prestação de contas**, significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por qual motivo faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos com dinheiro dos pagadores de impostos. (Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>)

## 1.2. A Reforma do Estado (descentralização) e sua influência na gestão e nas políticas públicas da Educação

Na área educacional, a descentralização atual chegou como uma das ações da LDBEN de 1996, porém, já era uma bandeira do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>19</sup>. Sobre o tema, um dos representantes do manifesto, Anísio Teixeira<sup>20</sup> disse, em entrevista ao jornal “O Globo”:

Não pensamos em reformar a escola brasileira com a imposição de modelos *a priori* formulados pelo centro, mas, antes, libertar as forças locais de iniciativa e responsabilidade e confiar-lhes a tarefa de construir a escola nacional, sob os auspícios de uma inteligente assistência técnica dos Estados e da União. Não somos nação a ser moldada napoleonicamente do centro para a periferia, mas um grande e diversificado império a ser assistido e, quando muito, coordenado pelo centro, a fim de poder prosseguir no seu destino de criar, nos trópicos, uma grande cultura, diversificada nas suas características regionais e una nos seus propósitos e aspirações democráticas e cristãs. A grande reforma da educação é, assim, uma reforma política, permanentemente descentralizante, pela qual se criem nos municípios os órgãos próprios para gerir os fundos municipais de educação e os seus modestos mas vigorosos, no sentido de implantação local, sistemas educacionais. Assim, teríamos o "município", com os seus sistemas de escolas locais, primárias e médias, enraizadas no solo físico e cultural do Brasil, - o "Estado", com suas escolas médias, superiores e profissionais, exercendo e sofrendo a influência das escolas locais e detendo o poder de formar o magistério primário, - e a "União" com o sistema federal supletivo de escolas superiores, escolas médias de demonstração, órgão de pesquisa educacional e o poder de regulamentar as profissões, atuando em diferentes ordens, independentes, mas articuladas. (TEIXEIRA, 1956)

---

<sup>19</sup> O "**Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**", datado de 1932, foi escrito durante o governo de Getúlio Vargas e consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Redigido por Fernando de Azevedo, dentre 26 intelectuais, entre os quais Roldão Lopes de Barros, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Antônio F. Almeida Junior, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles. Ao ser lançado, no meio do processo de reordenação política resultante da Revolução de 30, o documento tornou-se o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país. Além de constatar a desorganização do aparelho escolar, propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. O movimento reformador foi alvo da crítica forte e continuada da Igreja Católica, que naquela conjuntura era forte concorrente do Estado na expectativa de educar a população, e tinha sob seu controle a propriedade e a orientação de parcela expressiva das escolas da rede privada. Para saber mais: ([pt.wikipedia.org/wiki/Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova](http://pt.wikipedia.org/wiki/Manifesto_dos_Pioneiros_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_Nova))

<sup>20</sup> **Anísio Spínola Teixeira** (Caetité, 12 de julho de 1900 - Rio de Janeiro, 11 de março de 1971) foi um jurista, intelectual, educador e escritor brasileiro. Personagem central na história da educação no Brasil, nas décadas de 1920 e 1930, difundiu os pressupostos do movimento da *Escola Nova*, que tinha como princípio a ênfase no desenvolvimento do intelecto e na capacidade de julgamento, em preferência à memorização. Reformou o sistema educacional da Bahia e do Rio de Janeiro, exercendo vários cargos executivos. Foi um dos mais destacados signatários do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em defesa do ensino público, gratuito, laico e obrigatório, divulgado em 1932. Fundou a Universidade do Distrito Federal, em 1935, depois transformada em *Faculdade Nacional de Filosofia* da Universidade do Brasil. Para saber mais: ([pt.wikipedia.org/wiki/Anísio Teixeira](http://pt.wikipedia.org/wiki/An%C3%ADsio_Teixeira))

Na ideia de uma educação integral<sup>[3]</sup> e uma educação para todos, expressa por Anísio Teixeira foi a concepção de educação que permeou os escritos e a obra de Anísio Teixeira, está a base de sua atuação como educador e sua contribuição para a educação no Brasil, que alguns consideram importante até hoje.

Como se vê, na Educação, a descentralização não é tema recente, com a ideia de o governo central definir apenas as normas gerais, como currículos, métodos e práticas didáticas, datar da primeira metade do século XX. Porém importante frisar que propostas definidas pela União, para todo o país, tendem a desconsiderar realidades locais.

Retomando ao período atual, a municipalização do ensino, que se intensificou no período da reforma do Estado, na década de 1990, a qual afetou o relacionamento entre Estados, Municípios e União. Com nova regulamentação estatal, há o fortalecimento da municipalização do ensino, em um processo de descentralização das decisões, associado a busca da redemocratização do país, mas agora numa concepção de descentralização onde, segundo Melo et al. (2017, p. 55) “a ação autônoma dos sujeitos em busca de compartilharem do processo de decisão das políticas é substituída pela concepção de que a instância local executa e apenas um grupo seletivo participa, deliberando o planejamento a ser executado.”

Desta forma, descentralizar privilegia uma parte e, os demais, apenas executam o que foi estabelecido, em uma centralização das decisões que são, posteriormente, socializadas para todos.

A LDBEN de 1996, em conformidade com a CF/88 apresentou, com a municipalização do ensino, desafios à gestão local, que vão desde a incumbência e responsabilidade de organizar sistemas de ensino, ou seja, a sistematização da gestão da educação da localidade, até organizar a oferta da Educação Infantil para as crianças e o Ensino Fundamental, o que acarretou desafios de estrutura física, capacitação profissional e recursos financeiros.

Para contribuir com Estados e Municípios, a União criou, pela mesma LDBEN de 1996, políticas educacionais com programas federais de auxílio financeiro, em uma forma de colaboração. O artigo 8º da referida Lei, preconiza que os entes federados devem se articular para organização de seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

Porém, não há especificação de como o regime deve ser articulado, somente orientação para União coordenar a organização dos sistemas. Para Andrade (2012, p. 137), o entendimento correto é de que “não se pressupõe tão somente uma simples repartição do efetivo das matrículas, mas uma análise do que cada esfera irá assumir, respaldando-se no pressuposto da colaboração.”

Assim, a LDBEN de 1996, que destaca o regime de colaboração, no artigo 8º, ao dizer que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” também afirma, no artigo 11, inciso V, ao tratar das responsabilidades dos Municípios, que cabe a estes “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas (...)” (BRASIL, 1996).

Percebe-se que as políticas públicas, que apresentam a descentralização no processo de municipalização do ensino, e de colaboração, na articulação e organização dos sistemas de ensino, trazem não só autonomia aos municípios, como também deveres e desafios para a gestão educacional dos municípios brasileiros, como a oferta de vagas.

Apesar da aparente autonomia, a descentralização política não deve ser automaticamente entendida como pressuposto de democracia - ou da própria autonomia, da mesma forma que não se deve atrelar o conceito de centralização ao autoritarismo, numa relação dualista, ou seja, uma visão maniqueísta de positivo e negativo. Inclusive, esta concepção pode ser desmascarada pela prática, pois, segundo Locatelli (2011, p. 3) “no campo da organização estatal, a centralização e a descentralização fazem parte de uma mesma realidade, entrecruzando as ações e o imaginário que compõem a realidade política e administrativa.”

Condições foram impostas aos governos municipais para que estes assumissem as responsabilidades sobre a Educação Básica, como ampliar o atendimento da demanda por educação sem o aumento do aporte financeiro da União, ou melhor, com o uso “racional” dos recursos.

Assim, a descentralização educacional de serviços, pela transferência de responsabilidades da União aos Municípios (municipalização), pela transferência para entidades fora das estruturas burocráticas (delegação) ou pela transferência de responsabilidade ao setor privado (privatização), construída no encolhimento do Estado e no enaltecimento do mercado, trouxe para realidade a priorização da Educação Básica (1ª etapa) e a eficiência do uso dos recursos disponíveis (LOCATELLI, 2011, p 4).

### **1.3. A construção de Creches por meio do (Proinfância)<sup>21</sup> e sua contextualização junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**

A CF/88, em seu artigo 211, parágrafo 2º, bem como a LDBEN, em seu artigo 11, inciso V, atribuem ao município o dever de proporcionar às crianças a Educação Básica. Além disso, CF/88, no artigo 208, inciso IV, e o ECA, no artigo 54, inciso IV, dão a garantia do direito à creche, indiscriminadamente, a todas as crianças na correspondente idade.

Por fim, a própria CF/88 e LDBEN atribuem essa obrigação ao município, ressaltando-se que inexistem critérios sociais, de renda ou condição empregatícia dos pais, bastando apenas que a criança esteja em idade de 0 a 3, para que o município tenha que garantir a vaga.

Assim, em 2007, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Ministro da Educação, Fernando Haddad, apresentaram a política pública que, segundo o governo Federal, alavancaria o desenvolvimento da educação. Tratava-se do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tinha a finalidade de melhorar a Educação no país em todas as suas etapas, num prazo de quinze anos, porém, focada, principalmente, na Educação Básica.

Instituído pela Resolução/CD/FNDE Nº 6, de 24 de abril de 2007, o Proinfância é uma das ações do PDE, para garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. O programa, tem atuação sobre dois eixos principais e indispensáveis à melhoria da qualidade da educação, que são (1) a construção de creches e pré-escolas, com assistência técnica e financeira do FNDE, que fornece projetos padronizados, bem como aceita projetos próprios elaborados pelos proponentes e; (2) a aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da Educação Infantil (BRASIL, 2007).

Também criado em 2007 pelo presidente Lula, o PAC (2007-2010) foi um programa que objetivava promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável (PIRES, 2017, p. 44). Mesmos não sendo de interesse deste trabalho aprofundar e analisar as questões relacionadas ao PAC, faz-se necessário pontuar

---

<sup>21</sup> O Proinfância, instituído pela Resolução Nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

O programa atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação:

1. Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes;
2. Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

Mais informações em: <https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>

seus aspectos relevantes do Proinfância, que teve suas ações aceleradas após sua inserção no PAC.

O PAC, segundo Lucena (2009, p. 5-6 *apud* PIRES, 2017, p. 44), teve como propósito acelerar o crescimento econômico, assim como promover o aumento de emprego e a melhoria das condições de vida da população, por meio de uma série de medidas de incentivo ao investimento privado, aumento do investimento público em infraestrutura e remoção de entraves da burocracia, obstáculos ao crescimento econômico do país. Na segunda fase do programa, em 2011, com “a promessa de estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país” (PIRES, 2017, p. 45) o programa incorpora o Proinfância entre suas ações prioritárias e, segundo Simões e Lins (2013), a visava ajustar o Proinfância, de forma a atender com maior celeridade a demanda por educação das crianças de 0 a 5 anos.

A inserção do Proinfância no PAC foi destacada por Dourado (2011, p. 78), devido ao grande número de creches previstas (cerca 6.000 unidades educacionais até 2014<sup>22</sup>) pois, para a educação infantil, a construção de uma rede física é imprescindível para a oferta de atendimento com qualidade, já que parte espaços físicos herdados da assistência social apresentam condições físicas muito precárias. (DOURADO, 2011, p.78). A inserção também alterou, a partir de 2011, o modelo de implementação.

Assim, com o Proinfância tornando-se ação prioritária do governo, foram abolidos os convênios com as prefeituras, com os recursos sendo destinados por meio de transferência obrigatória, mediante assinatura de termo de compromisso, flexibilizando o programa e acelerando ainda mais a oferta, com melhora da forma de análise (que passou a ser realizada por meio eletrônico) e a disponibilização de um sistema informatizado para apresentação dos projetos, sem trâmite de documentos impressos, promovendo relação mais dinâmica entre o MEC e o ente federado.

Desta forma, para que Estados e Municípios pudessem cumprir suas responsabilidades instituídas pela lei, o PDE reconhecia que era necessário a União prover uma maior quantia de recursos financeiros. Pois, como Pinto (2012) afirma, a discussão entre o federalismo e a educação deve tratar diretamente da desigualdade na distribuição dos recursos financeiros arrecadados pelos três entes da federação. Em seu trabalho, o autor mostra com base em dados

---

<sup>22</sup> De acordo com dados do MEC, no primeiro ano do Proinfância, 4.296 prefeituras enviaram declaração de interesse de construção. Ao final de 2008, estavam construídas ou em construção 1.024 unidades. Já no final de 2014, eram 6.322 creches e pré-escolas concluídas ou em obras em todo o Brasil, número que corresponde a 72% das 8.787 pactuadas. Para saber mais, acesse: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/207-1625150495/21109-construcao-de-creches-e-pre-escolas-ja-atinge-72-do-total-pactuado-desde-a-criacao-do-proinfancia>

2010, que para cada R\$ 100,00 reais arrecadados no Brasil, por meio de tributos, a União fica com R\$ 70,00, os Estados R\$ 25,00 e os Municípios somente R\$ 5,00 e, mesmo após as transferências constitucionais previstas os recursos continuam sendo insuficientes (PINTO, 2012, p. 161).

Porém, a previsão constitucional entre os entes federados, na prática, é uma formulação que expressa apenas um desejo (OLIVEIRA e SOUSA, 2010 *apud* MACHADO, 2017, p. 6) já que há pouca cooperação efetiva entre os entes federativos.

De acordo com Cruz (2006), no setor da educação há três formas de partilha dos recursos da União com os demais entes federados, sendo elas: o salário-educação, programas e projetos implementados pelo FNDE e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que foi substituído, posteriormente, pelo FUNDEB.

O salário-educação<sup>23</sup> está definido no artigo 212 da CF/88 como fonte adicional de recursos, sendo cobrado sobre o total das remunerações pagas aos empregados das empresas da iniciativa privada, ressalvadas as exceções legais. Do montante arrecadado há dedução de 1% do valor, que é destinado à Receita Federal, a título de taxa de administração, e 10% que são destinados ao FNDE para o financiamento de projetos, programas e ações voltados para a educação básica. O restante é repartido em cotas, sendo 2/3 distribuídos a Estados e Municípios, por meio de depósito em contas específicas das secretarias municipais e estaduais de educação, e 1/3 destinado ao Governo Federal, sendo este valor mantido pelo FNDE e “aplicado no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras” (FNDE, 2020).

Portanto, na prática, mais de 40% do valor arrecadado com o salário-educação são destinados à União.

A assistência financeira da União a Estados e Municípios é mais um dos mecanismos da política de assistência, com aporte de recursos para a educação básica, envolvendo ações de assistência direta, como o Programa Nacional do Livro Didática (PNLD), de assistência automática, com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa a

---

<sup>23</sup> Criado em 1964, por meio da Lei Nº 4.440/1964, com objetivo de suplementar as despesas públicas com a educação (ensino fundamental). Adotava como base de cálculo 2% do Salário Mínimo local, por empregado, mensalmente. Em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4 % do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e, mais tarde, em 1975, por meio de novas alterações, sua alíquota passou a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais. (Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>)

Nacional de Transporte Escolar (PNATE), e de assistência na forma de convênios, que dependem da apresentação de projetos, como o Proinfância.

Segundo Cruz (2006) os projetos e programas do FNDE

tem um papel altamente indutor na implementação, em âmbito local, da política nacional de educação. As Transferências dependentes de convênios, que expressam as prioridades do Governo Federal na educação, induzem a adoção de tais prioridades por parte dos estados e municípios, com condição para acesso aos recursos. No caso dos programas de repasse automática, é possível observar a implementação de políticas locais nos mesmos moldes da política nacional. (CRUZ, 2006, p. 55)

A terceira forma de redução das desigualdades financeiras está na política de fundos. No Brasil, o fundo da Educação, vigente, é o FUNDEB, criado em 2006 e implementado nacionalmente em 2007. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual formado por recursos provenientes dos impostos e transferências vinculados à educação por imposição constitucional. Além desses recursos, o fundo recebe, a título de complementação<sup>24</sup>, uma parcela de recursos federais, quando o Estado não alcançar valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na Educação Básica (FNDE, 2020).

A distribuição do FUNDEB a Estados e Municípios considerada o número de alunos matriculados nas escolas públicas e conveniadas, de acordo com o último censo escolar realizado pelo INEP, considerando os alunos matriculados desde a Educação Infantil (creche e pré-escola) até o Ensino Médio, em todas as modalidades de ensino (FNDE, 2020).

Porém, Machado (2017) aponta que

a complementação da União, único ‘dinheiro novo’, ocorrerá apenas quando cada um dos 27 fundos existentes não alcançar o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente. Apenas os estados do Norte e Nordeste têm recebido a complementação da União, o que do ponto de vista da redução das desigualdades pode ser visto como aspecto positivo.” (MACHADO, 2017, p. 7)

Porém, apesar da FUNDEB ser uma importante ferramenta para distribuição das receitas, inclusive com redução das desigualdades, Militão (2011, p. 129) observa que o Fundo mantém o desequilíbrio entre os entes federação quando comparado a sua participação receita tributária nacional, mostra um desequilíbrio que prejudica Estados e Municipais, além da contribuição federal ser insuficiente à garantia da universalização de uma educação de

<sup>24</sup> O aporte de recursos do Governo Federal ao FUNDEB, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos Estados e Municípios de todo o país. Os investimentos realizados pelos governos dos Estados, Distrito Federal e Municípios e o cumprimento dos limites legais da aplicação dos recursos do FUNDEB são monitorados por meio das informações declaradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Edu do FUNDEB são monitorados por meio das informações declaradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). (Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>)

qualidade.

Assim, Araújo (2011, p. 10) registra que após de mais de 30 anos do modelo federativo promulgado pela CF/88, regras de repartição de recursos e responsabilidades ainda não foram adequadamente regulamentadas, criando regimes de colaboração imprecisos e desequilibrados.

Da mesma forma, Cara (2012, P. 255), afirma que o pacto federativo vigente sobrecarrega os municípios, prejudicando seus níveis prioritários de atuação, pois, apesar de respondem pela Educação Infantil e parte das vagas no Ensino Fundamental, possuem menor disponibilidade financeira para cumprir suas responsabilidades legais.

Assim, pensando na defesa do fortalecimento do federalismo brasileiro, tem entre suas bases a cooperação, como pensar esta política pública educacional, que é formulada pela União e desenvolvida pelos municípios? Mesmo que atenda aos interesses e às necessidades municipais, qual a autonomia e custo para esse ente federado? Estaria, neste caso, o município, sendo um simples executor da ação? Nesta linha, tem-se um regime de colaboração, onde o município tornou-se um “prestador de serviços”?

Para Gomes (2004, p. 31), o financiamento da Educação Infantil é uma área especialmente vulnerável da educação, e frágil quanto à destinação de seus recursos, pois tem trajetória recente, impulsionada pela industrialização, urbanização e pela crescente participação feminina ativa na área econômica, o que está intrinsecamente ligado ao desemprego masculino.

Já para Moreira (2015)

A história da política para o financiamento e gestão da educação no Brasil se desenvolveu à medida que as necessidades estruturais de cunho econômico, político e social despontaram e engendraram a expansão e os ideais promovidos como a proposta da educação escolar pública e gratuita para a população. (MOREIRA, 2015 p. 48)

Segundo Castro (2013, p. 858) a educação, “ao situar-se no âmbito das responsabilidades do Estado, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social, absorve recursos que são principalmente arrecadados de forma impositiva ao cidadão pelo Estado.”

Desta forma, sendo a educação infantil área vulnerável, que expandiu-se na história chegando a direito público e gratuito, mantido por tributos obrigatórios, apesar de estar viabilizada e implementada junto com as demais políticas educacionais, parece que tem-se um limite financeiro atingido, sendo inverossímil atender as necessidades e demandas por educação.

#### **1.4. Oferta de vagas por meio da parceria com instituições privadas de Ensino: a privatização das vagas em creche**

Apesar de diferenças conceituais, as esferas pública e privada são compreendidas, factualmente, como instâncias radicalmente antagônicas. Para Gontijo (2012, p. 162) “a noção central que permeia a produção intelectual na área é a de que público se refere à sociedade, a nós, e privado ao indivíduo e a sua casa”.

Para Arendt (2007) os termos público e privado são formas de união entre os homens, mas com estruturas diferenciadas, como termo privado originando-se na família e o termo público na sociedade, em seu sentido político de “nação”. Para a autora a esfera pública é espaço comum de todos, onde “tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível”. Já a esfera privada é espaço íntimo, onde as ações do sujeito “permanecem sem importância ou consequência para os outros, e o que tem importância para ele é desprovido de interesse para os outros”. (ARENDRT 2009, p. 59-78)

Segundo Gontijo (2012, p. 163) “no pensamento *arendtiano*, o público e o privado são categorias radicalmente distintas, que formatam as possibilidades para a realização da condição humana.”

Parcerias entre o setor privado e as administrações públicas disseminam-se no Brasil durante - e após - a década de 90. Alguns estudos atestam a afirmação anterior (PERONI, 2003; ARELARO, 2008; ADRIÃO e BORGHI, 2008).

Na área educacional, a parceria também é real, não sendo uma novidade, afinal o país sempre permitiu a coexistência de oferta pública e privada em todas as etapas de escolaridade (CURY, 2005), sendo que, costumeiramente, delegou-se à iniciativa privada o atendimento das demandas das creches (CORREA, 2007) e da educação especial (SOUSA e PRIETO, 2007).

A parceria foi amplamente impulsionada, nos anos 90, pela reforma do Estado brasileiro, que, conforme Dourado (2007) buscava a ‘modernização’, com a implementação de novos modelos de gestão, com um norte político-ideológico objetivava, segundo Oliveira (2000, p. 331, *apud* DOURADO, 2007, p. 926) “(...) introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista”.

A descentralização, que encaminhou aos municípios tarefas e atribuições, que exigem mais que o repasse de recursos, mas condições mínimas para a elaboração e implantação de políticas públicas, atrelada a diminuição dos aparatos técnicos - fruto da reforma

administrativa do Estado, abriram caminho para o aumento das parcerias com empresas privadas.

Em todo território nacional, principalmente nos grandes centros proliferam parcerias com empresas privadas, principalmente nas áreas de Saúde e Educação. No campo educacional, a municipalização do ensino fundamental foi o estopim para isso, ainda em 1996, sendo o assunto ampliando ao nível nacional com a criação do FUNDEF, pela EC N° 14/96.

A forma de parceria que este trabalho deseja destacar são as firmadas entre os municípios e as empresas privadas *stricto sensu*, ou seja, com fins lucrativos, para a oferta de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos, pois esta contratação de vagas para demanda municipal representa mais que uma simples aquisição de serviço, pois torna-se estratégia do setor privado para ampliar sua atuação no mercado, já que passa a constituir-se como opção de espaço público, como uma concorrência, na mesma proporção que o setor público abre mão de parcela das responsabilidades à iniciativa privada.

Neste contexto, o termo parceria, de acordo com Neves (2012) tem o seguinte entendimento:

As parcerias público-privadas são contratos que estabelecem vínculo obrigacional entre a Administração Pública e a iniciativa privada, visando à implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou atividades de interesse público, em que o parceiro privado assume a responsabilidades. (NEVES, 2012, p. 368)

Em complementação ao entendimento de acima, Cain (2009) utiliza em seu trabalho o termo parceria para

representar a relação entre administração pública e setor privado, que vai além de um simples “contrato” de compra e venda; visto que, abrange a transferência, para o setor privado, da função de elaboração e operacionalização de política pública até então oferecida pelo Estado, com vistas à concretização de objetivos de interesse público; sob outro ângulo, pelo conjunto de ações oferecidas pela iniciativa privada, a qual passa a manter uma relação constante com a administração pública parceira (CAIN, 2009, p. 72).

Como se vê, para a autora, a parceria ultrapassa o simples contrato com divisão de responsabilidades, pois o setor privado passa a elaborar e operacionalizar políticas públicas, e mantém relação constante com a administração pública.

Em colocação que corrobora com Cain (2009), as autoras Adrião e Peroni (2009, p. 108) defendem que a parceria público-privada “implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.”

Além da definição expressa, é preciso também ter uma compreensão que ultrapasse qualquer limitação administrativa ou jurídica. Sobre este ponto destaca-se Adrião, Garcia, Borghi e Arelaro (2009)

Acreditamos, também, que a análise das relações entre os setores públicos e privado não pode se limitar à sua caracterização jurídica, ainda que este aspecto não deva ser negligenciado. É o conjunto de responsabilidades compartilhadas ou transferidas do setor público para a instituição privada, bem como a centralidade das atividades previstas nesta transferência para a consecução de políticas públicas que consubstanciam a natureza da *parceria*. (ADRIÃO, GARCIA, BORGHI e ARELARO, 2009, p. 802)

Assim, a parceria com instituições privadas, com fins lucrativos, para a oferta de vagas em creche vai além de mera oferta e compra de serviço, pois trata-se da transferência para a esfera privada da integralidade de uma política pública que é, legalmente, responsabilidade estatal.

A implementação de parcerias entre a esfera pública e privada foi uma das ações neoliberais que ganhou força com a reforma do Estado da década de 90, em resposta a suposta crise da administração pública, que ganhou força com os processos de descentralização da educação pública paulista (municipalização do ensino). Neste contexto surgem os arranjos político-institucionais construídos pelos municípios para atender as demandas educativas assumidas.

Com um quadro marcado pela escassez de recursos, uma das opções para cumprir o compromisso das políticas públicas educacionais assumidas foi a abertura de formas de privatização de serviços educacionais.

A esse respeito são pertinentes as observações de Cury (2005):

A rigor, as políticas de descentralização, sobretudo se acompanhadas do atual modo vigente do pacto federativo, significam um repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais. Se estes últimos não forem capazes de sustentar suas responsabilidades, o risco é o de haver um deslocamento do público para o privado e aí reside o risco maior de uma competitividade e seletividade, de corte mercadológico, pouco natural aos fins da educação. (CURY, 2005, p. 196 *apud* ADRIÃO, GARCIA, BORGHI e ARELARO, 2009, p. 804)

Outro ponto importante a se destacar é que, enquanto o direito a educação está atrelado a qualidade para todos, delegar a oferta deste direito a instituições privadas, que tem como objetivo o “lucro”, pode ser uma situação conflitante, pois, caso não sejam apresentadas regulamentações claras, a educação pública torna-se uma estratégia de ampliação e concentração do capital privado. Neste campo, como em qualquer esfera da sociedade capitalista, a lógica do capital é a de sua reprodução ampliada.

Alguns autores, como Oliveira (2005), Carneiro Junior (2002) e Lopes (2006) apresentam argumentos que, apesar de diferenciados, convergem quanto a positividade das

parcerias entre o setor público e a esfera privada, pois todos consideram a parceria ferramenta viabilizadora de políticas públicas e mecanismo de desenvolvimento do Estado.

No entendimento de Oliveira (2005), segundo a CF/88, as ações que visam o desenvolvimento do Estado e a efetivação dos direitos sociais são responsabilidade não apenas do Estado, mas também das empresas e da sociedade civil. O autor defende ainda que apenas se impulsionar o crescimento econômico o Estado consegue efetivar os direitos sociais (OLIVEIRA, 2005, p. 9-10).

Entende ainda que é preciso um outro olhar sobre as pessoas, que devem estar envolvidas nas responsabilidades do Estado, pois elas “têm de ser vistas como ativamente envolvidas - dada a oportunidade - na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2005, p.12).

Conclui-se, dos apontamentos de Oliveira (2005) que a maior participação da população trará benefícios à mesma, pois, por meio das parcerias entre o público e o privado, há a garantia de serviços públicos de qualidade e menor custo para a sociedade, com ampliação dos instrumentos do desenvolvimento estatal.

Já Carneiro Junior (2002), apesar da proximidade de pensamento com os apontamentos de Oliveira (2005), não apresenta convicção na reconfiguração do papel do Estado, pois a repartição das funções que historicamente estiveram sob sua responsabilidade, por meio das parcerias, pode não promover o efetivo controle e eficácia social, pois a lógica privada de administração pode prejudicar a equidade social e aumentar a desigualdade (CARNEIRO JUNIOR, 2002, p. 208-210)

Porém, mesmo apresentando limites para as parcerias do Estado com o meio privado, Carneiro Junior (2002) comprovou que

O que sobressai na investigação é que a modalidade de gestão organização social de saúde não constitui fator limitante ao desenvolvimento das políticas públicas de saúde; pelo contrário, favorece em certos aspectos a eficiência e a eficácia no gerenciamento da produção de serviços de saúde. Portanto, a questão central encontra-se na capacidade de o Poder público se fazer presente no estabelecimento dessa modalidade de gestão, retendo e ampliando os espaços de formulação política, fomentando o desenvolvimento de mecanismos gerenciais e o controle público de gestão e, assim, observando a defesa da justiça social como meta prioritária de sua intervenção. (CARNEIRO JUNIOR, 2002, P. 224)

Por fim, Lopes (2006), sobre a adoção de parcerias entre poder público e esfera pública, vê como necessária reforma do Estado, para que esse diminua sua atuação e faça a transferência de uma parte das obrigações ao mercado ou ao terceiro setor, “para dotar de maior eficiência e de governança o aparelho estatal” (LOPES, 2006, p. 50).

Para o autor, as organizações situadas no contexto mais amplo da sociedade, pertencentes ao Estado, Mercado ou Terceiro Setor “podem manter uma relação harmoniosa entre si”, pois “para que elas possam funcionar, com um caráter formal e legal, o Estado tem função reguladora nos outros dois setores” (LOPES, 2006, p. 132).

Mas há também autores que tratam dos limites e consequências de parcerias do poder público com a esfera privada. O próprio Carneiro Junior (2002) que apresentou aspectos positivos em parcerias bem administradas, trata também dos limites desta ação.

Nos estudos realizados pelo autor, a equidade no acesso aos serviços de saúde e a efetivação do controle público, seus focos de estudo, não são uma das preocupações da gestão privada das parcerias avaliadas, o que, segundo ele, deve-se a falta de capacidade pública em realizar o controle das ações e a alocação de recursos financeiros (CARNEIRO JUNIOR, 2002, p. 224)

Adrião e Borghi (2008), que analisam a adoção de parcerias educacionais em prefeituras do Estado de São Paulo, apontam que as parcerias foram ampliadas, entre outros fatores, pela municipalização do ensino - que aumentou a responsabilidade municipal - resultando em arranjos político-institucionais como resposta as demandas assumidas (ADRIÃO e BORGHI, 2007 *apud* ROSSI, 2008, p. 47-48). As autoras apontam duas consequências desastrosas nas parcerias educacionais: (1) a busca dos municípios por apoio na esfera privada tem levado à omissão do governo estadual em relação ao ilusório regime de colaboração<sup>25</sup>, e (2) a vinculação entre setores público e privado tem garantido o fortalecimento da privatização da educação pública.

Por fim, Arelaro (2007) defende que o aumento das parcerias entre público e privado, na área educacional, é fortalecido pela prática produtivista da educação, que busca qualidade por meio testes padronizados de escala nacional. Assim, as parcerias são uma das estratégias, pois é a esfera privada possui os melhores índices em avaliações externas (ARELARO, 2007, p. 910).

A autora diz ainda que a delegação da gestão das escolas públicas às empresas privadas prejudica o princípio da gestão democrática, pois o setor privado tem concepção de educação diferenciada ao setor público com participação popular sempre crescente e suas intermináveis discussões, reuniões, sugestões e cobranças tornam-se desnecessárias. (ARELARO, 2007, p. 916).

---

<sup>25</sup> Art. 211 da Constituição Federal de 1988 e Art. 8º da Lei Nº 9394/96 (LDBEN).

Assim, da mesma forma que apresentado por Carneiro Junior (2002) no caso da esfera pública da saúde, a adoção de parcerias no campo educacional, parece não colaborar para a prestação de serviço público mais equitativo.

## 2. A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

### 2.1. A criação da Educação Infantil no Brasil: as Creches e as pré-escolas

Na década de 1920, as instituições de Educação Infantil vinculavam-se aos trabalhos filantrópicos e de acesso restrito e, segundo Kramer (1995), somente com a luta em defesa da democratização do ensino é que a Educação passa a ser defendida como direito de todas as crianças.

Já na década de 1930, com a entrada de Getúlio Vargas, o Estado começa a estruturar a administração pública e criar órgãos focados na assistência à infância, como os Ministérios da Educação, Saúde e Assistência Social, e o investimento no financiamento de instituições privadas que atuavam na proteção infantil.

Vale destacar, porém, que as preocupações do governo eram variadas, sem ter um foco na questão educacional. Paschoal e Machado (2009, p. 83), por exemplo, afirmam que a criação das instituições de Educação Infantil tem tendências “jurídico-policial, que defendia a infância moralmente abandonada, a médico-higienista e a religiosa, ambas tinham a intenção de combater o alto índice de mortalidade infantil, tanto no interior da família, como nas instituições de atendimento à infância.”

Assim, fica claro que não houve planejamento organizacional para criação de creches, jardins de infância ou pré-escolas, pois estas foram criadas para combater questões como o acolhimento de crianças abandonadas, em situação de risco e para enfrentar problemas de saúde pública, como desnutrição e higienização (vacinas).

Na década de 1940, o Ministério da Educação e Saúde passa a contar com o Departamento Nacional da Criança (DNCr), organizando a proteção à maternidade, à infância e à adolescência, buscando, de acordo com o Decreto-Lei Nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940:

(...) de modo sistemático e permanente, criar para as mães e para as crianças favoráveis condições que, na medida necessária, permitam àquelas uma sadia e segura maternidade, desde a concepção até a criação do filho, e a estas garantam a satisfação de seus direitos essenciais no que respeita ao desenvolvimento físico, à conservação da saúde, do bem estar e da alegria, à preservação moral e à preparação para a vida. (BRASIL, 1940)

Além de organizar as ações focadas na infância, maternidade e adolescência, fiscalizando as instituições, o Departamento era também uma forma de combate à atuação das mães voluntárias, mulheres que, de maneira precária, cuidavam dos filhos das mulheres que haviam ingressado no mercado de trabalho após o processo de industrialização do país.

Nesse mesmo período, os empresários tomam a frente na concessão de benefícios sociais aos trabalhadores, com a criação de vilas operárias, clubes desportivos, e também algumas creches e unidades maternais destinadas aos filhos dos operários, como forma do patronado diminuir a força dos movimentos operários, disciplinando seus trabalhadores, pois, com as crianças atendidas em instituições montadas pela empresa, alguns empresários entendiam que, mais satisfeitas, as operárias produziam mais, e melhor (PASCHOAL; MACHADO, 2009).

Portanto, até os anos 40, as crianças eram atendidas majoritariamente por instituições filantrópicas e instituições vinculadas ao patronato, com o Estado passando a normatizar o auxílio à infância, buscando combater a mortalidade infantil e o “mal serviço” prestado por aquelas que lidavam com os filhos das trabalhadoras. Mas, apesar da criança passar a compor o discurso político, o foco não era a criança em si, e sim a liberação de suas mães para o trabalho, com as instituições educacionais servindo de apoio às classes populares e ao interesse econômico do Estado e do patronato.

Para Didonet (2001), a origem das instituições destinadas ao cuidado das crianças, cujas mães eram trabalhadoras, esteve associada a mulher/trabalhadora e ao mercado de trabalho, conforme aponta:

Enquanto para as famílias mais abastadas pagavam uma babá, as pobres se viam na contingência de deixar os filhos sozinhos ou colocá-los numa instituição que deles cuidasse. Para os filhos das mulheres trabalhadoras, a creche tinha que ser de tempo integral; para os filhos de operárias de baixa renda, tinha que ser gratuita ou cobrar muito pouco; ou para cuidar da criança enquanto a mãe estava trabalhando fora de casa, tinha que zelar pela saúde, ensinar hábitos de higiene e alimentar a criança. A educação permanecia assunto de família. Essa origem determinou a associação creche, criança pobre e o caráter assistencial da creche. (DIDONET, 2001, p 13)

Pode-se constatar que as instituições se caracterizavam como prestadoras de um serviço assistencial e filantrópico, não estando ligadas ao processo educacional, fato que, apesar de toda a evolução que ainda será apresentada neste trabalho, acontece - em menor escala - nos dias atuais.

Na década de 1950, devido ao avanço da industrialização do país e da cada vez mais crescente participação feminina no mercado de trabalho, ocorreu o aumento da procura de instituições que pudessem “cuidar” das crianças enquanto as mães estivessem fora do lar. Porém, mesmo com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), criada pelo Governo de Getúlio Vargas, ainda em 1943, a fiscalização das instituições de educação infantil não receberam a efetivação e acompanhamento promulgado.

Já na década de 1960, mais precisamente durante o regime militar, o atendimento das crianças, segundo Lauro (2007, p. 28), “continuou com a ideia de creche como equipamento de

assistência à criança carente, como um favor prestado à família”, ou seja, as famílias da “classe baixa” que proporcionava também minimizar a condições sociais precárias que as crianças estavam inseridas, com uma educação compensatória.

A expansão do atendimento nas creches acontece a partir da década de 70, muito em função da atuação de movimentos de mulheres da periferia, dos grandes centros urbanos, que fazem a “pressão popular”, em situação bem definida por Faria (2005, p 1.015):

As feministas, tendo lutado pelos direitos de a mulher trabalhar, estudar, namorar e ser mãe, lutaram também, no Brasil dos anos de 1970, pelo direito de seus/suas filhos/as à creche – o que garantiria que os outros direitos femininos fossem garantidos. Agregaram a esta mesma luta, nos anos de 1980, o direito das crianças à educação anterior à escola obrigatória. Assim, agora sujeitos de direitos, as crianças pequenas também serão legisladas. (FARIA, 2005, p. 1.015)

Ainda na década de 70, com a aprovação da Lei Nº 5.692/71, a Educação Infantil adentrou ao cenário legislativo, como política educacional, porém, a Lei restringiu ao Estado o zelo apenas dos sistemas de ensino, sem responsabilizá-lo pelo financiamento - ficando este na responsabilidade dos Municípios. A LDBEN de 1971 também determinou que empresas com mais de 30 trabalhadoras, com filhos menores de 7 anos, oferecessem atendimento educacional, como contrapartida do Poder Público, porém, não houve efetivação de tal legislação. Segundo Kramer (1995), o atendimento a crianças na Educação Infantil passou a ter duas diferentes vertentes a partir da década de 70, pois:

[...] Enquanto as instituições públicas atendiam às crianças das camadas mais populares, as propostas das particulares, de cunho pedagógico, funcionavam em meio turno, dando ênfase à socialização e à preparação para o ensino regular. Nota-se que as crianças das diferentes classes sociais eram submetidas a contextos de desenvolvimento diferentes, já que, enquanto as crianças das classes menos favorecidas eram atendidas com propostas de trabalho que partiam de uma ideia de carência e deficiência, as crianças das classes sociais mais abastadas recebiam uma Educação que privilegiava a criatividade e a sociabilidade infantil. (KRAMER, 1995, p. 84)

Na década de 80 acontece a grande revolução para Educação, pois a CF/88 reconhece a Educação Infantil como direito, tanto no Capítulo III, relativo à Educação, Cultura e Desporto, quanto no Capítulo II, relativo à Assistência Social (BRASIL, 1988), sendo a Educação um dever do Estado, efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade. Com isso, o Poder Público, por meio do Ministério da Educação, foi incitado a definir objetivos referentes à expansão de vagas, a estimulação da concepção de Educação atrelada ao cuidado e a qualidade das instituições de Educação Infantil.

Na década de 90, é promulgada a LDBEN Nº 9.394/1996, que trouxe grande impacto aos sistemas de ensino e as políticas educacionais, pois esta legislação considerou a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica. Apesar disso, por não trazer previsão

orçamentária para o segmento, a Educação Infantil permaneceu como política pública municipal, conforme define Campos (1992, apud KRAMER 2006, p. 4):

O quadro geral esboçado pelos dados disponíveis para a década de 80 caracteriza-se por uma grande instabilidade e por sérios desencontros na direção e gestão das políticas federais de financiamento dos programas de pré-escolares e creches no país. A transição política resultou em expressivos ganhos legais, com a promulgação da Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. No entanto, os novos direitos reconhecidos para as crianças menores de 7 anos não foram garantidos por nenhuma previsão em relação a uma fonte específica de recursos [...] (CAMPOS, 1992, apud KRAMER, 2006, p. 4)

Nos anos 2000, outra importante alteração na legislação ocorreu: a incorporação do Ensino Fundamental de nove anos no Brasil, que teve influência direta na Educação Infantil, pois com a promulgação da Lei Complementar Nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, o Ensino Fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, fazendo com que, conseqüentemente, a Educação Infantil, passe a ser “(...) assistência gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade, em Creches e pré-escolas” (BRASIL, 2006), alterando a redação do inciso IV do art. 208 da CF/88 que antes prescrevia de zero a seis anos de idade.

Já em 2013, a Lei Nº 12.796, de 04 de abril de 2013, que altera a LDBEN de 1996, determina como dever dos pais e/ou responsáveis a matrícula das crianças na Educação Básica, a partir dos 4 (quatro) anos de idade, além da obrigatoriedade da carga horária de 800 horas distribuídas em 200 dias letivos e o controle de frequência pelas unidades escolares de Educação Infantil, com frequência mínima de 60% do total da carga horária. (BRASIL, 2013).

Em 15 de dezembro de 2017, após mais de 3 anos de debates e alterações, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou, com 20 votos favoráveis e 3 contrários, a BNCC dos ensinos Infantil e Fundamental, documento criado com o intuito de conduzir o ensino das escolas, por meio de um currículo normativo, que orienta os objetivos de aprendizagem de cada etapa da formação escolar. A BNCC dá a liberdade para cada instituição de ensino construir o seu currículo próprio, desde que utilize estratégias, em seu projeto político pedagógico, sintonizadas a base nacional.

A base cumpre a meta 7 do PNE, que busca potencializar a qualidade da Educação Básica, impulsionar o fluxo escolar e desenvolver a aprendizagem. As instituições escolares do Brasil deveriam, obrigatoriamente, implementar a BNCC até o final de 2019<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Já em 2020 muitos Estados e municípios ainda não implementaram a BNCC, pois tal ação depende de alteração em currículos, formação de profissionais da educação e aprovação em casas de leis, Estaduais e Municipais.

A maior diferença entre os Parâmetros Curriculares Nacionais (PNC), que direcionavam a aprendizagem até então, é que os PNC's não eram obrigatórios, enquanto o BNCC é.

Por fim, no dia 15 de março de 2018, o Governo Federal editou a Portaria MEC Nº 233, que cria o Comitê Permanente de Avaliação de Custos da Educação Básica (CPACEB), revogando a Portaria MEC Nº 142/2016, que tinha como objeto analisar alternativas para a implementação do Custo Aluno Qualidade-Inicial (CAQi) e contava com a presença da Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>27</sup>, criadora do mecanismo. Porém, a Portaria, responsável por avaliar a viabilidade de implementação dos mecanismos de financiamento da educação, não traz quaisquer determinações de prazo.

Assim, pode-se afirmar que, no Brasil, a Educação Infantil e, principalmente as creches, nascem com caráter puramente assistencialista – da saúde e preservação da vida, passando a se relacionar com as questões educacionais somente a partir dos anos 90, quando são incluídas nas diretrizes curriculares, com a determinação de políticas de financiamento específicas.

## **2.2. A Educação nas Constituições Federais do Brasil**

Atualmente, no Brasil, a obrigatoriedade escolar limita-se aos 14 anos, sendo este período denominado “Educação Básica”, devendo ser e sua oferta deve ser assegurada inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade correta (BRASIL, 1988). Porém, sabe-se que a trajetória histórica da educação básica no país, como direito, apresenta fortes traços da cultura católica, agrícola e escravocrata, ou seja, elitista, denunciados em sistemas de ensino desorganizados e seletivos (RANIERI, 2018).

Sobre a evolução da Educação no Brasil, importante registrar, por exemplo, que em 1822, ano da independência, a país possuía quase a totalidade da população analfabeta e, em 1900, segundo pesquisa de Souza (1999), a taxa de analfabetismo era de 65%, passando para 51% em 1959, 20% em 1990. Em junho de 2019, de acordo com a PNAD Contínua a taxa é de 6,8%, o que corresponde a 11,3 milhões de pessoas.

---

<sup>27</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais. Hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares; movimentos sociais; sindicatos; organizações não-governamentais nacionais e internacionais; grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários; além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo, democrático e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade.

Outro ponto importante sobre a Educação são os textos constitucionais, pois a presença (ou ausência) do assunto nestes documentos mostra o seu grau de importância no decorrer da história do país, pois, nas primeiras constituições, as referências são mínimas, sendo que com o aumento da demanda por acesso à educação, a presença de artigos a este respeito mostrou crescimento. Mas importante ressaltar que o conceito de cidadania era diferente do atual. Outro ponto importante de se observar nas constituições brasileiras é a vinculação de recursos financeiros para a educação, pois sem esses recursos orçamentários específicos, os governantes tendem a limitar o financiamento da educação. De forma que é preciso estabelecer a previsão constitucional de percentual mínimo de investimento na educação, conforme bem aponta Pinto (2000).

A seguir, ver-se-á como a Educação aparece em cada uma das Constituições Federais do Brasil.

### **2.2.1. Constituição Imperial de 1924**

Até a metade do século XVII eram os jesuítas os responsáveis por oferecer ensino formal no Brasil, porém, a intenção principal era a formação sacerdotal. Em 1759, ano da expulsão dos jesuítas, as Companhia de Jesus não haviam alcançado 0,1% da população brasileira. Concomitantemente a expulsão, a Cora Portuguesa introduziu, por Decreto Real, o ensino público, com instrução primária e secundária leiga e gratuita. Mas o fato é que do descobrimento à independência (1822), a instrução primária pública no Brasil nada mais foi do que uma cópia malfeita de ensino, pois se focava no ler, escrever e fazer contas, além de estar instalado em locais precários, com professores de baixa qualidade - mal preparados e mal pagos (SOARES, 2018).

Após a Independência, Dom Pedro I levou o tema “instrução pública” à Assembleia Constituinte de 1823, sendo que, a mesma, de forma gratuita, foi instituída na Constituição do Império de 1824, porém, ainda de forma excludente, já que o ensino era destinado exclusivamente aos nascidos no Brasil, livres ou libertos, excluindo-se escravos e índios. Assim, segundo Cury (1996 *apud* RANIERI, 2018, p. 19), “à época da independência, apenas por exclusão sócio étnica, 40% dos habitantes não teriam acesso à educação como também não eram considerados cidadãos”.

Durante o império, o Marquês de São Vicente defendeu que o governo central assumisse a responsabilidade pela administração e custos financeiros do ensino básico, pois desta forma

haveria uma educação nacional homogênea e uniforme. Durante a Assembleia Constituinte, tanto os Liberais quanto os Realistas<sup>28</sup>, que formavam os grupos políticos antagônicos da época, defenderam a promoção gratuita da instrução primária (CURY 1996 *apud* SOARES, 2018, p. 51).

Porém, no ano de 1834, a Constituição Imperial de 1824 é reformada pelo Ato Adicional<sup>29</sup> Nº 16, de 16/08/1834, que comprimiu a Educação há dois parágrafos de um único artigo, instituindo o ensino primário como direito do cidadão sob a forma de prestação estatal gratuita. Assim, a Constituição de 1824, que tornou a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, com o Ato Adicional à Constituição, teve toda e qualquer obrigatoriedade quanto a responsabilização pelas escolas primárias e secundárias transferidas do governo central para os governos provinciais (SAVIANI, 2003, p. 189).

Após receber tal incumbência, as Câmaras Municipais promoveram, cada qual a seu tempo, no decorrer das décadas seguintes, assembleias provinciais, das quais vale registrar as principais medidas tomadas, como: a reserva de recursos orçamentários para as despesas com ensino; a construção e aluguel de prédios escolares; o auxílio a alunos indigentes<sup>30</sup> (Paraná), aos pais dos alunos pobres (Goiás), aos alunos normalistas<sup>31</sup> (Bahia) em 1862; atribuição de poder fiscalizador a professores e a criação de colegiados municipais responsáveis pelo ensino.

---

<sup>28</sup> No Brasil, o **liberalismo** se estabeleceu, de forma organizada, em 1831, com os liberais posicionando-se, na maior parte da história, como opositoristas políticos do conservadorismo, baseando-se política e moralmente na liberdade e igualdade, defendendo os direitos individuais. Seus ideais surgiram a partir de pensadores iluministas do século XVIII, como John Locke e Montesquieu.

Já o **realismo**, articula-se em torno de dois conceitos-chave: o poder e o conflito, identificando a natureza humana como egoísta, predatória e propensa à conquista. Na busca do interesse próprio os indivíduos organizam-se em Estados, que na busca do próprio interesse nacional.

<sup>29</sup> O Ato Adicional de 1834 foi uma medida legislativa tomada durante a Regência Trina Permanente, contemplando os interesses dos grupos liberais. O Ato Adicional alterava a Constituição de 1824 e foi uma tentativa de conter os conflitos entre liberais e conservadores nas disputas pelo poder político central.

O Ato Adicional garantiu principalmente maior autonomia administrativa às províncias do Império. Com o Ato, foram criadas as Assembleias Legislativas Provinciais, que teriam como atributos controlar os tributos e gastos locais, além de nomear seus funcionários, apesar da presidência ser ocupada por um membro escolhido pelo governo central. Com as alterações, as elites políticas e econômicas das províncias poderiam ter uma margem de manobra maior para conseguirem manter sua influência na administração provincial. (Fonte: <https://alunosonline.uol.com.br/historia-do-brasil/ato-adicional-1834-as-mudancas-governo-central.html>)

Acessado em 30 out. 2019)

<sup>30</sup> De acordo com o Regulamento de Ordem Geral para as Escolas do Paraná, indigentes são os meninos pobres (o Regulamento não define o que são “pobres”) que, de acordo com artigo 32, deverão receber papel, penas, tinta, livros e os compêndios necessários.

<sup>31</sup> Alunos normalistas são aqueles que frequentavam a Escola Normal da Bahia foi criada a partir da Lei número 37 de 14 de Abril de 1836, onde habilitavam-se pessoas para o ensino nas escolas primárias. O curso possuía duração de dois anos. Segundo os artigos 16 e 17 da Lei 37 de 14 de Abril de 1836 que criou a escola normal, as alunas que desejassem ingressar seriam admitidas em um curso especial, cujas matérias seriam limitadas ao ensino primário, adicionando-se somente a prática de desenho linear e economia doméstica (ANJOS, 2016).

Outro fato histórico que merece destaque, é que, além do auxílio das Câmaras Municipais, muitas Províncias buscaram a contribuição de instituições privadas e cidadãos de alta renda, para manter o funcionamento das instituições responsáveis pela instrução pública.

Outro exemplo do caráter elitista da educação brasileira é a importância desmedida ao ensino superior, acessado apenas por membros da nobreza e da burguesia. Consequência dessa política foi a criação, na década de 20, do século XIX, de cursos jurídicos em São Paulo e Recife, que se tornariam, décadas depois, faculdades de Direito.

### 2.2.2. Constituição de 1891

O Brasil se tornou-se república em 1889 e, desde sua independência, possuía 85% da população (13,7 milhões de pessoas) ainda analfabeta. Com a proclamação da República, pouquíssimas mudanças aconteceram envolvendo a educação pública primária, atribuída aos Estados. As questões sociais da época giravam em torno da abolição da escravatura e da ampliação do direito de voto, então restrito às mulheres, religiosos e analfabetos.

Devido a mudança de regime, um novo ordenamento jurídico foi necessário, porém enquanto uma nova Constituição não foi promulgada, atos normativos disciplinaram a República, tratando, inclusive da Educação. Estes atos extinguiram, por exemplo, o voto censitário<sup>32</sup> e estipularam, como condição *sine qua non* para se exercer a cidadania, a alfabetização dos cidadãos.

Em 1891, é proclamada a Constituição da República Federativa do Brasil, que torna o currículo do Instituto Nacional (ex-Dom Pedro II) laico, mas suprime a gratuidade para todos do texto constitucional, ou seja, a República dá um passo atrás, em tema que já havia sido tratado pelo Império. A obrigatoriedade também não constava no texto constitucional, porém estava a permissão da atuação da iniciativa privada em todos os níveis educacionais. A gratuidade e obrigatoriedade não retornam à Constituição nem mesmo após a Revisão Constitucional de 1925/1926 (SOARES, 2018).

Permaneceu também a distância entre a educação da classe dominante e a educação do povo, mantendo-se a distinção entre as profissões liberais e os manuais ou mecânicas.

---

<sup>32</sup> O Voto censitário era a concessão do direito do voto apenas àqueles cidadãos que possuíam certos critérios que comprovassem uma situação financeira satisfatória. Desse modo, os cidadãos eram classificados em ativos – que pagavam impostos- e passivos que tinham uma renda baixa. Apenas os ativos tinham o direito de votar. Na época colonial, só podiam votar (e ser votados) nobres, burocratas, militares, comerciantes ricos, senhores de engenho e homens de posses, mesmo analfabetos.

Em 1926, entrou em vigor a reforma à Constituição de 1891, por meio de Emenda Constitucional. Neste momento, vale destacar o estabelecimento de concurso da União para a propagação do ensino primário, sendo que o concurso subsidiaria, em partes, o salário dos professores primários em exercício nas escolas rurais, ficando aos Estados, a responsabilidade por pagar o restante do salário, oferecer residência aos docentes, construir ou arranjar prédio escolar e fornecer o material didático.

Assim, apesar da Constituição de 1891 atribuir competência em matéria educacional aos entes políticos, o que inicia a busca por uma sistematização e melhores condições para o desenvolvimento, a não presença da obrigatoriedade e gratuidade em seu escopo marcaram o ponto baixo da Constituição.

### **2.2.3. Constituição Federal de 1934**

Já no período conhecido como “Era Vargas”, um dos primeiros atos do então Governo Provisório, foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e, em 1931 a realização da Reforma Francisco de Campos<sup>33</sup>, promovendo organicidade ao ensino secundário e superior, permanecendo sob responsabilidade dos Estados o ensino primário.

A Constituição de 1934, é a que, até então, dentre as Constituições, dá maior destaque a Educação, dedicando 17 artigos ao tema, sendo 11 deles em capítulo específico. A Educação se torna gratuita e obrigatória em todo o país e, para Cury (2008), essa importância dependeria de recursos públicos para se viabilizar, por isso, o texto constitucional traz outra novidade: a imposição de percentual a partir dos impostos arrecadados, prevendo ainda, uma lei nacional para fixação de um Plano Nacional de Educação.

Dentre os avanços significativos do texto constitucional, destaca-se o avanço na qualidade da atividade educacional ofertada pelo Estado, com a destinação de recursos dos orçamentos para sua realização e para o ofertar aos que não possuísem condições de frequentar

---

<sup>33</sup> Primeira reforma educacional de caráter nacional, realizada pelo então Ministro da Educação e Saúde Francisco Campos (1931) (vide verbete Francisco Campos). A reforma deu uma estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior. Estabeleceu definitivamente o currículo seriado, a frequência obrigatória, o ensino em dois ciclos: um fundamental, com duração de cinco anos, e outro complementar, com dois anos, e ainda a exigência de habilitação neles para o ingresso no ensino superior. Além disso, equiparou todos os colégios secundários oficiais ao Colégio Pedro II, mediante a inspeção federal e deu a mesma oportunidade às escolas particulares que se organizassem, segundo o decreto, e se submetessem à mesma inspeção. (Fonte: [http://www.helb.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88:a-reforma-francisco-de-campos&Itemid=2](http://www.helb.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88:a-reforma-francisco-de-campos&Itemid=2))

o ensino, sendo que, o princípio da gratuidade e obrigatoriedade se estende aos adultos analfabetos. Oferece também apoio condicional ao ensino privado, que ficam isentos de tributos em caso ofertarem educação gratuita primária ou profissional, sendo considerados oficialmente idôneos.

De acordo com Soares (2018), importante destacar, em relação ao financiamento da educação na Constituição de 1934, os seguintes pontos:

- a) atribui responsabilidades às empresas com mais de 50 empregados de ofertar ensino primário gratuito;
- b) define vinculações de receitas para a educação, cabendo à União e aos municípios aplicar “nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do sistema educativo”;
- c) estabelece a reserva de parte dos patrimônios da União, dos Estados e do Distrito Federal para a formação de fundos de educação: “Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas” (§ 2º);
- d) propõe que Estados e municípios reconheçam os estabelecimentos particulares de ensino desde que estes assegurem “a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna” (art. 150, parágrafo único, “c” e “f”);
- e) estabelece a isenção de impostos para a profissão de professor (art. 113, inciso 36);
- f) estabelece a exigência de concurso público como forma de ingresso ao magistério oficial (art. 158);
- g) fixa, pela primeira vez, a aplicação de receitas de cada ente da Federação para sua implementação, incluindo-se aqui os municípios;
- h) Estados e Distrito Federal aplicariam, pelo menos, 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos;
- i) os municípios e a União direcionariam, pelo menos, 10% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento de educação;
- j) prevê expressamente o direito à educação, a gratuidade do ensino primário nas escolas públicas e a aplicação dos recursos públicos em educação.

(SOARES, 2018, p. 60 e 61)

Por fim, apesar de todos os ganhos constitucionais, há crítica a ser apontada à Constituição de 1934 está na aplicação dos recursos públicos no ensino privado, por meio de bolsas de ensino para alunos carentes e pelos empréstimos subsidiados. Importante também lembrar que a Constituição de 1934 teve duração menor do que era prevista, pois, com implantação de um novo governo em 1937, de tendências ditatórias, conhecido como “Estado Novo”, muitos dos princípios e regras previstos não se fixaram.

#### **2.2.4. A Constituição de 1937**

Segundo Cury (2005 *apud* SOARES, 2018, p. 62), apesar de a Constituição Federal de 1937 ter sido promulgada em um governo autoritário, ela manteve questões sociais com a qualidade de ensino, gratuidade e obrigatoriedade do poder público. Em relação a Educação, o

Estado Novo promove a retomada da centralização, tendo o entendimento de que a educação pública é a destinada aos pobres que não podem pagar pelo ensino na rede privada, instituindo, mesmo na rede pública, a contribuição para o caixa escolar aqueles que apresentarem condição de contribuir (SOARES, 2018), portanto, educação gratuita pertence aos desprovidos de recursos financeiros.

Desta forma, o Estado Novo dedica total atenção educacional ao ensino profissional, mantendo e até aumentando o dualismo entre a educação das elites e a das classes populares. Outro ponto negativo foi a desvinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, ficando como dever do Estado apenas função compensatória na oferta escolar à infância e à juventude para aqueles que não puderem frequentar instituições particulares. O Estado também deve promover o ensino pré-vocacional e profissional para os menos favorecidos. Outro ponto controverso está na gratuidade, pois ao mesmo tempo que o a Constituição prevê que “o ensino primário é obrigatório e gratuito” (BRASIL, 1937), o mesmo texto diz que

não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937)

Ou seja, a gratuidade existe, mas não é universalizada. O que se comprova com dados estatísticos do acesso à educação primária nos anos de 1930 e 40, que mostram que mesmo com a ampliação na oferta de vagas nas escolas primárias e a crescente demanda por educação nos centros urbanos, a Educação não atingiu a maioria da população infantil. (SPOSITO, 1984, p. 32-34).

### **2.2.5. Constituição de 1946**

Nove anos depois, uma nova Constituição. Assim, em 1946 o Brasil, após 15 anos sendo dirigido pelo Presidente Getúlio Vargas, tem um novo presidente eleito: o general Eurico Gaspar Dutra, e um novo texto constitucional que mantém o direito à educação e adota ações direcionadas a ampliação do acesso ao ensino primário, garantindo oferta, obrigatoriedade e gratuidade no nível primário, associado aos princípios de liberdade e solidariedade no oferecimento. O governo Federal deveria auxiliar, financeiramente, no desenvolvimento dos sistemas de ensino e, no caso do ensino primário, o auxílio seria vinculado ao Fundo Nacional.

Os sistemas foram divididos em Federal e dos Estados, com ambos possuindo serviços de assistência educacional para o atendimento dos menos favorecidos.

A Constituição 1946 manteve a responsabilidade da oferta de ensino primário gratuito as empresas com mais de 50 empregados e estabeleceu como competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da Educação Nacional. Também definiu a competência dos Poderes para ministrar o ensino nos diferentes ramos, autorizando que a iniciativa privada também o faça. A gratuidade universal no ensino primário é reestabelecida e no ensino posterior somente aos que comprovarem falta ou insuficiência de recursos. Por fim, importante constatar que aparece, pela primeira vez na história constitucional, o termo “ensino oficial”, que é o ministrado pelos Poderes Públicos.

Outro ponto de destaque é o reestabelecimento da vinculação de recursos, ficando definido que na manutenção e desenvolvimento do ensino, a União deveria aplicar ao menos 10% e Estados, Municípios e Distrito Federal, pelo menos 20% da receita dos impostos recebidos na Educação.

### **2.2.6. Constituição de 1967**

Após o Golpe de Estado de 1964, inicia-se um regime autoritário que, apesar de cassar direitos civis e políticos, amplia direitos sociais, numa ação onde o autoritarismo brasileiro parece estar produzindo uma situação compensatória, na forma de paternalismo social (SOARES, 2018).

Na Constituição de 1967, a Educação foi mantida como direito de todos e dever do Estado, portanto, universal, gratuita e compulsória dos 7 aos 14 anos, porém, houve grande ascensão no que tange ao subsídio do ensino privado, uma vez que este o texto constitucional dizia que “merecerá amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo” (BRASIL, 1967). É mantido a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, dos 7 aos 11 anos, sendo estabelecido que, no ensino posterior ao primário, ocorreria a concessão de bolsas de estudo, sendo as para ensino superior passíveis de reembolso. Um retrocesso enorme é a desvinculação dos recursos da União e dos Estados, ao mesmo tempo em que fica aprovada a intervenção do Estado nos Municípios que não aplicassem menos de 20% da receita tributária municipal no ensino primário.

Apesar disso, se ampliou o percentual de impostos que tinham finalidade de financiar a manutenção da educação, com empresas comerciais, industriais e agrícolas, financiamento o

ensino primário, seja com o oferecimento direto a seus funcionários e filhos ou contribuindo com o salário educação<sup>34</sup>.

Após a promulgação da Constituição de 1967 importantes propostas de reforma educacional são encaminhadas, merecendo referência a reforma universitária (para atender a demanda crescente) e a reforma da educação básica (que estabelece diretrizes e bases para o ensino).

### 2.2.7. CF/88

Também conhecida como “Constituição Cidadã”, a CF/88 enfrentou o principal e maior dos problemas históricos das constituições anteriores no que diz respeito à Educação Nacional: universalizou a educação básica, gratuita e obrigatória, dos 7 aos 17 anos - após a EC Nº 59/2009, a idade passou a ser dos 4 aos 17 anos de idade, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Apresentando, em matéria de Educação, o texto mais extenso do que as anteriores; a CF/88 reflete o momento vivenciado no país, pois a Constituinte acontece após 21 anos de ditadura militar.

A Educação é reconhecida com o primeiro dos direitos sociais, como direito civil e político, sendo reconhecida como dever de Estado e da família. Além disso, conforme aponta Soares (2018), ficam estabelecidos diversos princípios, como:

- da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- da educação como direito público subjetivo;
- da gestão democrática do ensino público;
- do dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade;
- da oferta de ensino noturno regular;
- do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria;
- do atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências
- da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- da valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
- da garantia de padrão de qualidade;

<sup>34</sup> Em 1964 é criado o Salário-Educação, por meio da Lei Nº 4.440/1964, tendo como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), adotando como base de cálculo 2% do Salário Mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4 % do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei Nº 1.422/1975 e do Dec. 76.923/1975, novas alterações foram implantadas no contexto do Salário-Educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais. (Fonte: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>)

da progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;  
do acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;  
do atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação;  
do fornecimento de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (SOARES, 2018, p. 68)

Outras previsões merecem destaque, como a responsabilização de autoridade competente pelo não cumprimento da oferta de ensino obrigatório ou mesmo sua oferta irregular, a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, que passam a gozar as universidades – respeitando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e a vinculação de recursos, com a aplicação de 18% das receitas por parte da União e 25% de Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Por fim, o texto constitucional manteve a possibilidade de transferência de recursos públicos ao ensino privado.

Duas emendas constitucionais merecem destaque, mesmo que o teor delas ainda receberá maior atenção, no decorrer deste trabalho. São elas:

- EC Nº. 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o FUNDEF, equacionamento as questões relativas ao financiamento e expansão da educação fundamental por parte dos Estados e Municípios conseguindo, inclusive, em diversas localidades, atingir a universalização. Com duração de 10 anos (1997-2006), o FUNDEF rompeu o processo histórico de exclusão de crianças e adolescentes, especialmente de baixa renda, do acesso e permanência nos níveis básicos de educação, com suas contradições e limitações, excluiu a Educação Infantil de seu aporte;
- EC Nº. 53, de 19 de dezembro de 2006, que ampliou o escopo do FUNDEF, incluindo a Educação Infantil e os demais Profissionais da Educação. Foi criado assim o FUNDEB, para o período 2007 a 2020, abrangendo todas as modalidades de Ensino, ou seja, todos os níveis da Educação Básica: Educação Infantil (0 a 5 anos), Ensino Fundamental (6 a 14 anos) e Ensino Médio, assim como os Profissionais do Magistério da Educação (docentes) e os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Esta mesma Emenda foi responsável pela implementação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, fazendo com que o limite de idade da Educação Infantil passasse a ser desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade, em creches e pré-escolas.

### 2.3. O financiamento da Educação na CF/88

O primeiro registro histórico de financiamento público oficial da Educação brasileira data de 1565, quando o Infante D. Henrique, regente do Reino de Portugal, decretou uma redizima de 10% da arrecadação de impostos da Coroa Portuguesa para os colégios da Companhia de Jesus no Brasil, sendo destinados a manutenção dos colégios e a remuneração dos jesuítas (SOARES, 2018).

Porém, no decorrer da história, a instrução jesuíta passa a atender apenas as elites, deixando “de lado” as crianças carentes. Posteriormente, com o Marques de Pombal assumindo o cargo de primeiro ministro português, em 1579, os jesuítas são expulsos da colônia-Brasil, e o sistema educacional construído por eles substituído pelas aulas régias, com professores nomeados pelo rei para cargos vitalícios.

Pombal, dando continuidade as mudanças, transfere a administração e a direção do ensino para a Real Mesa Censória, passando todo o sistema e o que o compõe ao controle do Estado. Com isso, criou-se um fundo financeiro para manutenção dos estudos, chamado “subsídio literário”, que tinha os recursos providos do imposto sobre a aguardente e a carne. Porém, devido à forte tendência de descentralização do ensino público, e responsabilização de gestores locais, que administravam recursos escassos, o ensino convivia com a escassez de recursos, fraudes administrativas, professores mal pagos e formação inadequada de docentes.

Demonstrada a primeira aparição histórica do financiamento da Educação no Brasil, far-se-á agora um salto histórico, para apresentação do financiamento nos dias atuais partindo, portanto, diretamente para 1988, data da promulgação da constituição vigente, que traz as previsões legais válidas na atualidade.

A CF/88 estabelece a Educação como um direito social, sendo “direito de todos e dever do Estado e da família”, devendo ser ofertada em igualdade de condições (acesso e a permanência), com padrão de qualidade, de forma gratuita em estabelecimentos oficiais e valorizando os profissionais. Obviamente, para o cumprimento de todas estas premissas faz-se necessário recursos financeiros, por isso, o texto constitucional também garantiu percentuais mínimos da receita resultante de impostos e previsão orçamentária à manutenção e desenvolvimento do ensino: 18% da receita da União e 25% da receita dos estados, Distrito Federal e Municípios.

Outro destaque, em relação ao financiamento da Educação, são os fundos de manutenção e desenvolvimentos criados pelo Governo Federal.

Primeiramente, em 1996, foi criado o FUNDEF, que vigorou de 1997 a 2006, tendo criado uma subvinculação no orçamento da educação, destinado, especificamente, ao ensino fundamental, composto por 15% do Impostos sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS), do Fundo de Participação de Estados (FPE), do Fundo de Participação de Municípios (FPM) e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) para exportação, foi um importante instrumento para a universalização do Ensino Fundamental em diversas partes do país, porém deixou a desejar, por não tratar da Educação Infantil, pois, como apontado por alguns estudiosos do tema (DIDONET, 2006; PINTO, 2007; PINTO e ADRIÃO, 2006; SOUZA Jr, 2006), o FUNDEF é um dos responsáveis pela diminuição da oferta de vagas e de investimento na Educação Infantil e na Educação de Jovens e Adultos (EJA), durante seu período de vigência, pois concentrou recursos para o Ensino Fundamental.

Curioso é que o FUNDEF foi criado no mesmo período da LDBEN, porém, apesar da LDBEN elevar a Educação Infantil a 1ª etapa da Educação Básica, está continuou sem uma política de financiamento específico. Desta forma, o direito à educação das crianças pequenas não recebeu políticas públicas específicas, sendo que para efetivação destas políticas sociais são imprescindíveis recursos financeiros.

Posteriormente, com o fim da validade do FUNDEF e a necessidade da continuidade do financiamento da Educação, o Governo Federal iniciou debates para um novo fundo, e como a ideia inicial apresentava limitações para garantir o direito à educação básica, conforme preconizado na CF/88, diversos atores sociais como movimentos sociais, estudiosos em educação, gestores da educação e das finanças, parlamentares e instituições da sociedade civil participassem dos debates em torno da reformulação e aprovação de um novo fundo. Com isso, entra em vigor, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o FUNDEB criado em 2006, com vigência de 14 anos (validade até 2020<sup>35</sup>) e, assim com o anterior é composto por uma parcela de impostos arrecadados, sendo descrito, segundo o FNDE (2019), como

um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (FNDE, 2019).

---

<sup>35</sup> Em agosto de 2020 Câmara dos Deputados e Senado Federal aprovaram Emenda Constitucional que tornou – FUNDEB permanente, além de promover outras alterações que serão tratadas no decorrer deste trabalho.

Com o novo fundo a Educação Infantil foi reconhecida e passou a compor a política de financiamento público, recebendo recursos do FUNDEB para cada nova matrícula nesse segmento, representando um fato histórico no que diz respeito ao atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade, principalmente a de 0 a 3 anos que, tradicionalmente, eram consideradas uma responsabilidade de natureza privada no âmbito da família e não do Estado (SANTOS e SOUSA JUNIOR, 2018).

A terceira EC a ser lembrada, é a de Nº 59, de 11 de novembro de 2009, que referendou uma das bandeiras históricas de luta de diversos movimentos sociais da educação: o fim da Desvinculação dos Recursos da União<sup>36</sup> (DRU) na Educação.

Outro ponto importante da legislação destes fundos, é que o acompanhamento e o controle social da gestão dos recursos são realizados por conselhos nas três esferas da administração pública.

Já em 2013, foi sancionada a Lei Federal Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que “dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta” constitucional. A referida Lei destina, para as áreas de Educação e Saúde, parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

A parte destinada à Educação, é exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a Educação Básica, sendo que, conforme artigo 4º, “os recursos destinados para as áreas de educação e saúde serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal”. Assim, a “Lei dos Royalties do Petróleo”, dividiu os royalties em 75% destinados à Educação e os outros 25% à Saúde.

Porém, Medida Cautelar na Ação Direta De Inconstitucionalidade (ADI) Nº 4.917, expedida em 2013 pela então Presidente do Supremo Tribunal de Federal (STF), Ministra Carmen Lúcia, não julgada até o presente momento pela Corte, limitou, desde o início da vigência da Lei, a distribuição dos recursos. A liminar também afeta, desde então, a arrecadação de Estados e Municípios, pois enquanto não julgada a ADI, está em vigor o regime de distribuição de 1997.

---

<sup>36</sup> A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União. (Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>.)

Em 2016, com aprovação de proposta do Senador José Serra, houve a revogação da participação obrigatória da Petrobrás na exploração de petróleo da camada do Pré-sal. Até então, a empresa atuava como operadora única dos campos do Pré-sal, com participação de ao menos 30%, sendo responsável pela condução e execução, das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção. Com a aprovação, passou a caber ao Conselho Nacional de Política Energética “oferecer” à Petrobrás a exploração mínima de 30% em cada campo e a empresa se manifestará se aceita ou não a responsabilidade. Tal medida, também afetou a destinação dos recursos para Educação, pois parte significativa do petróleo deixa de ser explorado pela Petrobrás e passa a destinar-se as empresas estrangeiras.

Também em 2016, a EC Nº 95/2016 - de receituário neoliberal - apresentada e aprovada pelo presidente Michel Temer, instituiu uma austeridade permanente, retrocedendo em 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 na consolidação dos direitos sociais, com a redução substancial de recursos públicos para garantia de direitos sociais (DWECK, SILVEIRA e ROSSI, 2018), pois, para equacionar a deterioração das contas públicas criou um teto para o gasto público, objetivando evitar que a despesa cresça mais que a inflação a partir de 2017, num regime fiscal que terá duração de 20 anos e, a partir do décimo ano, poderá ter seus critérios revistos uma vez a cada mandato presidencial.

Em 2017, os limites foram estabelecidos com base na despesa de 2016 corrigida em 6,52%, que foi a inflação e, nos anos seguintes, os limites serão corrigidos pela inflação acumulada em 12 meses. O ente ou órgão que romper o teto fica automaticamente proibido de elevar despesas obrigatórias, como reajustes e mudanças de carreira para servidores; ganho real para o salário mínimo; abertura de concurso público, criação/expansão de programas e; concessão de incentivos fiscais.

Desta forma o governo Michel Temer decidiu que os gastos sociais não caberiam no orçamento do Estado e para restabelecer o equilíbrio fiscal e a estabilização da dívida pública, haveria a necessidade da criação de um “teto para os gastos” - o que não há para o pagamento de juros da dívida pública, ficando a restrição fiscal, apenas para a execução de políticas públicas elementares ao bem-estar da sociedade.

Para Cardoso Jr. e Kliass (2016), o item 8 da Exposição de Motivos da proposta que gerou a EC 95/2016 que diz:

Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiro. (EMI Nº 83/2016)

mostra a “ignorância, a insensatez, a arrogância e a má-fé” do propositor, pois o entendimento propõe resolver diversos problemas da sociedade, quando na verdade, terá efeito contrário, uma vez que o engessamento dos gastos públicos fortalecerá a tese neoliberal-conservadora de redução do tamanho do Estado e, conseqüentemente, o encolhimento do sistema de bem-estar previsto na CF/88, fortalecendo investimento e dinamismo do setor privado, ficando com papel secundário a proteção e promoção social de diminuição da pobreza e desigualdade, afetando o balanço entre responsabilidades fiscais e sociais, que conforme Dweck, Silveira e Rossi (2018) devem ser compreendidos a partir dos ganhos distributivos, decorrentes do mercado de trabalho (primária), dos efeitos redistributivos da política fiscal (secundária) e do efeito desta política ao acesso a bens e serviços, uma vez que a capacidade e a forma de arrecadação e gasto tem impacto na distribuição de renda do país.

Portanto, a EC 95 que instituiu o crescimento nulo dos gastos primários e desvinculou as receitas para saúde e educação interferindo de forma decisiva no balanço entre as responsabilidades fiscais e sociais.

Por fim, como no final do ano de 2020 expira a validade do FUNDEB, a Câmara dos Deputados aprovou, no dia 21 de julho, em dois turnos, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) Nº 15/2015, que também foi aprovado, no Senado Federal, em dois turnos, como PEC 26/2020, tornando o FUNDEB permanente e elevando a participação da União no financiamento da Educação Infantil e dos Ensinos Fundamental e Médio.

De acordo com parecer da Deputada Federal e relatora da PEC, Professora Dorinha Seabra Rezende, a contribuição da União para o FUNDEB será gradativa de 2021 a 2026, passando dos atuais 10% para 23%, por meio de acréscimos anuais. Assim, em 2021 começará com 12%; passando para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% em 2026, com os valores que continuarão sendo distribuídos para os entes federados que não alcançarem o valor anual mínimo aplicado por aluno na educação.

Outro ponto de destaque do novo FUNDEB é que parte dele servirá para diminuir desigualdades regionais no recebimento de recursos, com ao menos metade do dinheiro sendo destinado à educação básica, pois dos 13% percentuais a mais do que o anterior, 10,5% destinaram-se a esta finalidade. Outra regra determina que no mínimo 70% dos recursos extras sejam destinados ao pagamento de salários dos profissionais da educação (hoje, esse piso é de 60%) e pelo menos 15% terão de custear investimentos nas escolas.

Regramento também quanto á exclusividade para que os entes federativos utilizam os recursos em suas áreas de atuação prioritária, definidas pela CF/88: Municípios cuidam da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e os Estados do Ensinos Fundamental e Médio.

Assim, o dinheiro não poderá ser aplicado, por exemplo, em universidades. A lei, se aprovada, também regulamentará que o novo FUNDEB deverá levar em conta as metas do Plano Nacional de Educação e centralizará os dados contábeis, orçamentários e fiscais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para garantir a rastreabilidade e a comparação dos dados para divulgá-los ao público. Lei futura tratará de regulamentar a fiscalização, a avaliação e o controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.

Desta forma, a PEC altera artigo da CF/88 que define os princípios do ensino, incluindo a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

### 3. A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

As cartas constitucionais representam a lei máxima de uma nação, e dão status de Estado a um país, determinando todo seu ordenamento jurídico. Sendo um conjunto de normas, que enumera e limita os poderes e funções de uma entidade política, a Constituição apresenta regras que constituem o que a entidade é, definindo a política fundamental, e princípios políticos, além de estabelecer a estrutura, os procedimentos, os poderes e direitos – do governo e da sociedade.

No Brasil, o atual ordenamento jurídico é definido pela CF/88 que, obviamente, trata da regulamentação da Educação em todo território nacional. Porém, como se verá, além da Constituição, outras legislações (normas) também regulamentam a Educação, de forma a complementar e respeitando o texto constitucional. A seguir, apresentamos os ganhos e os desafios impostos, em ordem cronológica, pelas seguintes regulamentações educacionais: a CF/88, o ECA, a LDBEN, as Diretrizes Curriculares Nacionais Para Educação Infantil (DCNEI), os Planos Federais de Educação, o direito a Educação Infantil e as Políticas Públicas existentes, a BNCC e, por fim a Judicialização das vagas em creche; este último tópico inserido aqui, uma vez que a judicialização cumpre hoje um regramento que não é cumprido pela lei: o direito à vaga.

#### 3.1. CF/88 e a regulamentação da Educação Infantil

A regulamentação da Educação Infantil está registrada na legislação nacional, temporalmente e hierarquicamente, com a CF/88 tratando das responsabilidades dos entes federados na Educação, sem trazer uma hierarquização entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, sendo ambas colocadas como responsabilidade prioritária dos Municípios, que devem ocupar-se de ambas as etapas.

Abaixo, os artigos que tratam da Educação:

Artigo 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.

(...)

Artigo 205º: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Artigo 206º: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
- (...)
- Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.
- (BRASIL, 1988, grifos do autor)

Assim, apontando a responsabilidade do Estado perante sua população, promovendo acesso gratuito ao ensino, a universalização, o dever da família, a equidade de condições e padrão de qualidade, o Poder Público deve zelar, conjuntamente aos pais, pelos educandos.

Porém, a EC Nº 14/1996, responsável pela implantação da FUNDEF, apresentou distinção entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, ao apontar que o município deveria tornar prioritário o Ensino Fundamental, em detrimento a Educação Infantil. Além disso, a emenda direcionou a totalidade dos recursos do fundo ao Ensino Fundamental, o que trouxe enorme prejuízo ao desenvolvimento da Educação Infantil.

Tal situação foi alterada com a EC Nº 53/2006, que criou o FUNDEB, que ao contemplar toda Educação Básica, passou a calcular o repasse financeiro da União aos Municípios, com base no número de os alunos matriculados no ano anterior, atendendo assim os alunos da Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Distinção também foi apresentada na EC Nº 59/2009, que ampliou a faixa etária da educação obrigatória para o patamar de 4 a 17 anos de idade, dispondo que os recursos financeiros vinculados deveriam ser aplicados, prioritariamente, no ensino obrigatório. Se, por um lado, a EC Nº 59/09 também representa uma vitória para o ensino na primeira infância (faixa

etária de 0 a 6 anos de idade) ao incluir a faixa etária de 4 e 5 anos como direito obrigatório, por outro, ela impacta negativamente na faixa etária das creches (0 a 3 anos de idade) ao não impor a obrigatoriedade e a prioridade na aplicação dos recursos financeiros da União e do Estado nessa categoria.

Já o PNE 2014-2024, que atende a CF/88 em seu artigo 214, destaca que:

a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2014)

Em sua meta 1, define que pré-escola deve ser universalizada até 2016<sup>37</sup>, e a oferta em creches ampliada para atender ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos, até o fim de sua vigência. Ou seja, o PNE recoloca em pauta os limites e possibilidades orçamentárias, pois é fato que para o cumprimento de metas e estratégias propostas no PNE, os recursos orçamentários serão necessários e, sabendo da existência dos Planos de Educação (Nacional, Estadual e Municipal) os gestores estarão, obrigatoriamente, informados daquilo que precisa ser atingido e, conseqüentemente, da necessidade de recursos para estas finalidades, já que estas finalidades sugerem, além de um bom planejamento, a elevação significativa dos aportes financeiros para a educação das crianças de 0 a 5 anos.

### 3.1. ECA

O ECA, instituído pela Lei Federal Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, é o marco legal e ferramenta protetora da criança, responsável por resguardar seus direitos - dentre eles, o direito à Educação, fundamentado na proteção às crianças e adolescentes de forma a minimizar o processo de exclusão da sociedade, possibilitando assim formação de cidadãos com desenvolvimento. Vale contextualizar como chegou-se a criação do ECA, pois, por muito tempo, as crianças e adolescentes não tinham valor ou proteção social.

Foi somente a partir de 1600 a corte Portuguesa e, conseqüentemente a colônia, reconhecem a categoria da infância, porém, em posição de inferioridade em relação aos adultos.

---

<sup>37</sup> A meta, até o mês de janeiro de 2020, não foi cumprida, pois de acordo com o site “observatoriodopne.org.br”, que realiza o acompanhamento das metas, utilizando como base de dados os relatórios do IBGE/PnadC, o índice de alunos atendidos, atualmente é de 93,8%. (Fonte: <https://www.observatoriodopne.org.br/home/1/1/#a-plataforma>)

A partir do ano de 1700 criou-se, nas Santas Casas as “Rodas dos Expostos”, mecanismos de madeira onde crianças abandonadas, de 0 aos 5 anos, recebiam “assistência”, o que perdurava até os 7 anos, quando essas crianças eram encaminhadas ao Juiz. Nesse período, comumente, as crianças órfãs eram encaminhadas ao mercado de trabalho, o que colaborou com índices de mortalidade da época.

Em 1800 crianças e adolescentes – úteis devido ao porte físico – estavam presentes no trabalho escravo. Já no século XX, mais precisamente em 1927, criou-se o Código “Mello Mattos”, que estabeleceu a menoridade em 18 anos. Em 1942 criou-se o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), ligado ao Ministério da Justiça, sendo o sistema penitenciário para a população menor de idade, com orientação correcional-repressiva. Em 1964 o SAM é substituído pela Fundação do Bem Estar dos Menores (FUNABEM), de metodologia similar ao órgão anterior. Já em 1979 é revogado o Código “Mello Mattos” e aprovado o 2º Código de Menores, mas sem alterações significativas. Devido a alteração de códigos a FUNABEM dá lugar a Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (FEBEM), em mais uma mudança sem consequências significativas.

Com a atuação crescente de movimento populares, na década de 80 a situação das crianças e adolescentes começou a ser questionada, pois, cerca de 30 milhões de crianças foram abandonadas e marginalizadas no Brasil. Assim, com o desencadeamento do processo de reivindicação dos direitos e da cidadania, ocorrido no período de redemocratização do país, o ECA surgiu como uma demanda criada pela CF/88, que em seu artigo 227, definiu:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Desta forma, criou-se o Estatuto, que dentre outras importantes definições, define em seu artigo 53, que “a criança e ao adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”, assegurando em seus incisos, por exemplo, “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência”. Diz ainda, em seu artigo 54, inciso IV, que é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade. (BRASIL, 1990).

Importante ressaltar também que, assim como na CF/88, que define que a educação também é dever da família e à sociedade cabe promover, incentivar e colaborar para a realização

desse direito, o ECA prevê que a família, a sociedade e o Estado devem assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais desses sujeitos, onde inclui-se a educação.

Por fim, por ser um direito público subjetivo, o ECA prevê que pode ser exigido do Estado pelo cidadão, o que acontece quando o Poder Público não garante o acesso à Educação, ou o faça de maneira irregular.

Com a regulamentação dos direitos bem definida, chegou o momento do Poder Público legislar, mais especificamente, na definição e organização da Educação, utilizando para isso os princípios constitucionais, e isso ocorreu em 1996, com a LDBEN, conforme apresentado na seção seguinte.

### **3.2. LDBEN e a Educação Infantil**

A Constituição de 1946 determinou que caberia à União a elaboração da legislação sobre as diretrizes e bases à Educação nacional. Porém, somente em 1961 a matéria foi aprovada, pois dois grupos políticos disputaram a filosofia que seria a base da primeira LDBEN. Estatistas, defendiam que a Educação caberia somente ao Estado, pois a finalidade da educação seria preparar o indivíduo para o bem da sociedade - escolas particulares existiram mediante concessão do poder público. Já liberais sustentavam que as pessoas possuem direitos, devendo o Estado apenas respeitá-los, portanto, a Educação seria um dever da família, que poderia escolher entre as escolas particulares existentes, sendo o Estado responsável apenas por traçar as diretrizes do sistema educacional e fornecer bolsas de estudo para famílias de baixa renda. A disputa, que durou de 1946 a 1961, foi vencida pelos liberais, ao menos na maior parte do texto aprovado (HELB, 2020).

Tendo com um dos princípios a descentralização do ensino a Lei abarcou todos os graus de ensino, trazendo em seu escopo a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino público. Ficou estabelecido que os Estados, o Distrito Federal e os Territórios se responsabilizariam pelo levantamento anual de crianças em idade escolar, além de incentivar e fiscalizar a frequência escolar. Aos municípios caberia a chamada anual da população com 7 anos para matrícula nas escolas primárias. Criou o Conselho Federal de Educação, introduzindo a descentralização na administração do ensino, tendo o conselho funções normativas com grande abrangência na Educação nacional. Porém, tais funções foram, gradualmente, transferidas ao ministro de Estado e outros órgãos governamentais.

Em 1971, 10 anos após a primeira LDBEN, e já na vigência do regime militar, a LDBEN foi reformulada, fundindo o ensino primário com o ginásio, em um novo segmento de primeiro grau com oito anos de duração, obrigatório para crianças de 7 a 14 anos de idade. O segundo grau, com 3 ou 4 anos, tornou-se universal e compulsoriamente profissional (para formação de técnicos e auxiliares-técnicos serviços). Porém, dificuldades materiais de implantação, somado a resistência dos estudantes, professores, proprietários de escolas e outros segmentos, com que o Conselho Federal de Educação mantivesse como objetivo do segundo grau o ensino profissionalizante, ficando a formação profissional em nível de segundo grau a cargo de escolas técnicas.

Como visto, as duas primeiras LDBEN não trataram da Educação Infantil, o que mudará a seguir. Com a convocação, em 1987, uma assembleia nacional constituinte, que teve uma comissão temática específica para Educação. Em seguida, com promulgação da nova CF/88, teve início o processo de tramitação de um novo projeto para diretrizes e bases na educação nacional. Após anos de debate, com ampla participação da sociedade civil, e muitos conflitos dentre partidos políticos com ideologias conflitantes, a nova LDBEN, de 1996 foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, e em 23 de dezembro, nasceu com a argumentação governamental que fora aprovada na forma capaz de ser cumprimento a partir dos recursos financeiros disponíveis.

A LDBEN de 1996 estabeleceu dois níveis de ensino, a Educação Básica e a Educação Superior. A Educação Básica é composta pelas Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Assim, pela primeira vez na história, a Educação Infantil é reconhecida como fase do desenvolvimento da vida do educando, prevendo ainda o atendimento gratuito em creches e pré-escolas dos 0 aos 6 anos de idade<sup>38</sup>. A Lei prevê ainda que, sendo o Ensino Fundamental direito público subjetivo, qualquer cidadão ou entidade legalmente constituída pode acionar o Poder Público para exigí-lo.

Negativo na legislação, o fato da LDBEN de 1996 fazer distinção, assim como ocorreu no FUNDEF entre Educação Infantil e Ensino Fundamental, pois determinou que, aos municípios, caberia a incumbência de:

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

---

<sup>38</sup> Com nova redação, a partir da Lei Nº 11.114, de 16 de maio de 2005, alterando a faixa etária para 0 a 5 anos. Posteriormente, alteração legal de 2009, instituiu ainda a obrigatoriedade da matrícula aos 4 anos de idade, na pré-escola da Educação Infantil.

(BRASIL, 1996, grifos do autor)

Incoerente, uma vez que a LDBEN de 1996, responsável pelo estabelecimento, pelo direcionamento e ordenamento da educação brasileira, dispõe aos municípios a integração da Educação aos seus sistemas de ensino, determinar o atendimento, com prioridade, ao Ensino Fundamental.

### 3.3. DCNEI

O conceito de infância foi reescrito, de acordo com o contexto sociopolítico e cultural de cada momento histórico. A educação, envolvendo valores, histórias e diversidade, *idem*. Com a Educação Infantil não foi diferente: conquista de direitos, delimitação de conceitos e responsabilização.

Portanto, conforme determina a LDBEN de 1996, as creches e pré-escolas, por fazerem parte da composição dos sistemas de ensino, devem ter diretrizes curriculares nacionais para orientação das propostas pedagógicas e práticas junto às crianças. As diretrizes norteiam os parâmetros básicos do processo de ensino-aprendizagem da Educação Infantil para superação da tradição assistencialista e “escolarizante<sup>39</sup>”.

Em 1999, a Resolução CNE/CEB Nº 01/99, aprovou as primeiras DCNEI. Já em 2009, como resposta a pesquisas, discussões e mobilizações, além de alterações legais (como, por exemplo, a implementação do ensino de 9 anos), o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu um processo de revisão das diretrizes curriculares de todos os níveis de ensino.

Assim, o CNE aprova a Resolução CNE/CEB Nº 05/09, com as novas DCNEI, com ênfase na necessidade de estruturação e organização das ações educativas, com propostas pedagógicas que valorizam a escuta e a participação das crianças, oferecendo diversidade nas situações de cuidado e educação.

Inicialmente a resolução trata da consolidação da Educação Infantil no sistema de ensino, apresentando estrutura legal e institucional: carga horária anual e diária, período de atendimento, vagas próxima à residência, supervisão do sistema de ensino, classificação etária e articulação com o Ensino Fundamental. A Resolução, que reconhece a criança como sujeito

---

<sup>39</sup> A utilização da expressão “escolarizante” se refere ao modelo de prática pedagógica convencional, que não levam em conta a diversidade e nem as especificidades da Educação Infantil, nem mesmo o cotidiano das crianças.

de direitos, estabelece, em seu artigo 7º os elementos que compõe a função sociopolítica e pedagógica das instituições de Educação Infantil:

- I - oferecendo condições e recursos para que as crianças usufruam seus direitos civis, humanos e sociais;
- II - assumindo a responsabilidade de compartilhar e complementar a educação e cuidado das crianças com as famílias;
- III - possibilitando tanto a convivência entre crianças e entre adultos e crianças quanto a ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas;
- IV - promovendo a igualdade de oportunidades educacionais entre as crianças de diferentes classes sociais no que se refere ao acesso a bens culturais e às possibilidades de vivência da infância;
- V - construindo novas formas de sociabilidade e de subjetividade comprometidas com a ludicidade, a democracia, a sustentabilidade do planeta e com o rompimento de relações de dominação étnica, socioeconômica, étnico-racial, de gênero, regional, linguística e religiosa.

(RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 05/2009, p 02)

Tais elementos refletem e apontam a direção em que se deseja para a formação de cidadãos, valorizando as subjetividades e sociabilidades, de forma a construir uma sociedade democrática, livre, mais justa, solidária e ambientalmente sustentável.

A Resolução também deixa claro que, para não perder de vista o caráter humano do processo, apesar de definições bem traçadas, deve-se também observar relações diárias na construção do projeto educativo. Outro ponto é o rompimento da verticalidade das relações escolares, pois sendo os primeiros anos de vida decisivos na formação, o processo de ensino-aprendizagem precisa fazer com que a criança se sinta efetivamente envolvida. Criança esta, que é sujeito histórico de direitos e que deve ser o centro do planejamento curricular.

Rompe-se aqui com a tendência histórica do tradicionalismo educacional, no qual somente o professor era o detentor de todo o saber, que é substituído pela valorização da socialização e da mediação, pois a Educação Infantil objetiva, agora, o desenvolvimento integral da criança até 5 (cinco) anos de idade, em seus aspectos físico, afetivo, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Na referida faixa etária o ciclo de desenvolvimento e de aprendizagem apresentam especificidades, necessitando de atendimentos singulares, uma vez que as crianças possuem diferentes contextos culturais, econômicos e étnicos.

Assim, as diretrizes curriculares nacionais, ao tratarem da Educação Infantil, definem que no processo educativo desta faixa etária deve ter acolhimento, amparo e respeito, tanto da Unidade Escolar (UE), quanto dos profissionais da educação, aos princípios da individualidade, igualdade, liberdade, diversidade e pluralidade. Independentemente das peculiaridades de cada criança, no ambiente escolar, as relações sociais e intersubjetivas devem ser focadas para o desenvolvimento das atividades que estimulam as crianças.

Cabe, portanto, a cada sistema de ensino definir, em projeto político-pedagógico, os nortes para o processo de desenvolvimento da criança, levando em consideração que a criança adquire as formas de comportamento que são usadas e demonstradas nas relações para com elas, para além do desenvolvimento da linguagem e do pensamento. Nesta etapa, deve-se assumir o cuidado e a educação, com valorização da aprendizagem para a inserção sócio cultural, com atividades lúdicas de aprendizagem e propostas pedagógicas que levem em consideração o conjunto de experiências e socialização do conhecimento, conforme posto nas DCNEI:

na gestão das emoções; no desenvolvimento de hábitos higiênicos e alimentares; na vivência de situações destinadas à organização dos objetos pessoais e escolares; na vivência de situações de preservação dos recursos da natureza; no contato com diferentes linguagens representadas, predominantemente, por ícones - e não apenas pelo desenvolvimento da prontidão para a leitura e escrita, como potencialidades indispensáveis à formação do interlocutor cultural. (BRASIL, 2009)

### **3.4 Planos Federais de Educação**

Até o final dos anos 90, menos da metade das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a pré-escolas, e menos de 10% das crianças entre 0 e 3 anos estavam em creches. Em 2014, esses números estavam, respectivamente, próximos de 90% e 30% na média nacional (GOMES, 2017). Atualmente, com a vigência dos novos planos de Educação, mais um degrau pode ser alcançado na consolidação da Educação Infantil, pois, já em sua primeira meta, tanto em âmbito federal, quanto municipal, determinam a universalização da pré-escola (crianças de 4 e 5 anos) até 2016 e a ampliação da oferta, para crianças de até 3 anos, de forma a atender no mínimo 50% delas até o ano de 2024.

Vale destacar, que apenas a matrícula em pré-escola tem caráter obrigatório, e que a mesma já era uma exigência da EC Nº 59/2009, enquanto que a previsão de 50% de atendimento de crianças de 0 a 3 anos já estava prevista no Plano Nacional anterior, não tendo sido cumprida e sendo inserida no Plano vigente sem qualquer alteração. A inovação fica apenas no Plano Municipal, já que é a primeira oportunidade em que o município elabora tal documento de forma colegiada e com real intenção de utilização, como será apresentado em momento oportuno.

Em relação ao PNE, dados do relatório de monitoramento das metas do PNE, de 2019, mostram que a taxa de atendimento da população de 0 a 3 anos aumentou 3,8% de 2014 até 2019, portanto, se a trajetória for mantida, será insuficiente para atingir a meta prevista para

2024, mesmo com o cruzamento das vagas que estão sendo criadas com os dados de SEADE de projeção populacional para o mesmo período. Portanto, o desafio nacional continua enorme. Importante também, para o planejamento da oferta e reconhecimento da demanda, levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que identificou que o interesse dos progenitores por vagas em creches aumenta proporcionalmente ao crescimento da criança, chegando aos maiores percentuais quando os filhos têm 3 anos de idade (IBGE, 2017).

Ainda no Plano Nacional, há estratégia que trata especificamente da busca ativa daqueles em idade da Educação Infantil, respeitando o direito de escolha em relação ao grupo de 0 a 3 anos, e destacando a necessidade de articulação com assistência social, saúde e proteção à infância, para cumprir a incorporação das crianças ao sistema educacional.

Portanto, em âmbito federal, a maior parte das metas e estratégias que referem-se a Educação Infantil estão na área do planejamento, que deve trabalhar com dados já existentes, como número de nascidos e local geográfica de moradia, mas também com fenômenos externos, como a judicialização de vagas. De acordo com Cury e Ferreira (2016, *apud* GOMES, 2017, p. 28), o Poder Judiciário passou a ter a função de garantir a efetividade do direito à educação infantil, por meio de ações judiciais individuais e coletivas, respaldadas pelo Ministério Público e Defensoria Pública.

Por fim, vale destacar a afirmação de Ximenes e Grinkraut (2014) sobre o percentual de 50% estabelecido pelo PNE para a população de 0 a 3 anos, que, segundo os autores, deve ser um “parâmetro mínimo nacional”, sendo a demanda manifesta em cada município a responsável por definir se a meta estipulada se aproxima do somatório do direito da criança, real detentora da prerrogativa de acesso à educação infantil em creche de qualidade no país.

### **3.5. Educação Infantil como Direito e as Políticas Públicas existentes**

Como já visto anteriormente, a Educação Infantil sofreu sua maior alteração histórica com a promulgação da CF/88, pois essa aparece contemplada no Capítulo da Educação e reconhecida como um direito subjetivo do ser humano, dever do Estado e a criança como um sujeito de direito.

Apesar disso, e de todos os demais dispositivos legais posteriores a CF/88, o direito à educação na primeira infância ainda não é assegurado ou universalizado, principalmente quando se trata do segmento de 0 a 3 anos de idade, que apresenta imensa demanda por vagas. Como colocado por Bobbio (1992), um direito não está garantido por constar em leis ou

constituições, sendo necessário que esse direito seja garantido por mecanismos de proteção e de financiamento. Assim, o direito à Educação Infantil é um fato, já está em políticas públicas sociais, com garantia de recursos financeiros e possui reconhecidas formas de proteção e fiscalização.

Na avaliação é preciso considerar os impactos e as funções cumpridas, determinar sua relevância, analisar sua eficiência, eficácia e sustentabilidade, pois uma política positiva deve melhorar a cooperação entre atores envolvidos, ser factível (realmente implementável), ter baixa incerteza sobre as consequências das escolhas, evitar deslocamento de problemas políticos para outra arena, momento ou grupo e evitar o fechamento de alternativas.

Uma das principais políticas públicas sobre a Educação Infantil, que trata diretamente da efetivação do direito, foi à criação do FUNDEB, que tem ligação direta com o aumento das matrículas no segmento de 0 a 3 anos de idade. Sua criação representou, de acordo com Santos (2019), um avanço no atendimento educacional de primeiríssima infância, pois

deu à educação infantil, no Brasil, a importância e a atenção que lhe são inerentes; vinculou recursos para assegurar o direito à educação a todos os brasileiros desde o seu nascimento; significou o início da consolidação de um conceito de educação básica amplo, sistêmico e dinâmico; mostrou uma possibilidade de universalização da educação básica, de fortalecimento e valorização dos profissionais da educação; e permitiu um aumento de recursos da União para a educação (SANTOS, 2019, p. 32).

O crescimento das matrículas em creche logo nos dois primeiros anos de validade do FUNDEB foi em torno de 10% por ano. Essa evolução se confirma na Sinopse Estatística da Educação Básica 2010 do INEP (Censo Escolar) de 2010, que apresenta crescimento no número de matrículas na ordem de 9.0 %, em comparação ao ano anterior. O IBGE constatou em estudos que, em 2007, o país tinha cerca de 11,2 milhões de crianças de 0 a 3 anos de idade, sendo que apenas 17,1% estavam em creche e, após o FUNDEB, o crescimento desde número foi de 10% e 9% nos anos seguintes.

Contudo, o Fundo não é a solução final para a questão, pois os recursos destinados à Educação Infantil apresentaram, por anos, baixos fatores de ponderação<sup>40</sup>, não representando

---

<sup>40</sup> Cada fundo estadual distribui seus recursos de acordo com o número de estudantes que estão matriculados em sua rede de Educação Básica. Essa regra é estabelecida segundo dados do Censo Escolar do ano anterior (por exemplo: os recursos de 2019 basearam-se no número de alunos de 2018). Esse método serve para distribuir melhor os recursos pelo País, já que leva em consideração o tamanho das redes de ensino.

Na soma de estudantes matriculados de cada rede de ensino, cada matrícula conta com peso diferente. Assim, são aplicados fatores de ponderação sobre o valor mínimo por aluno, onde quanto mais próximo a 0, menores são os recursos por aluno para a etapa/ modalidade. (UNDIME, 2019)

Em 2020, o valor mínimo por aluno foi de R\$ 3.643,16 (três mil seiscentos e quarenta e três reais e dezesseis centavos), valor definido por Portaria Interministerial Nº 4, de 27 de dezembro de 2019, dos Ministérios da Educação e da Fazenda. Sobre este valor é aplicado o fator de ponderação, que pode elevá-lo em até 30%, nos casos das creches pública de tempo integral, pré-escola integral e ensino fundamental integral, ou diminuí-lo em 20%, nos casos das creches conveniada de tempo parcial ou educação de jovens e adultos.

as reais despesas desta etapa. Abaixo a Tabela 1 apresenta os fatores de ponderação de 2007 a 2019, das modalidades de ensino que o município presta atendimento.

**Tabela 1: Evolução das ponderações do FUNDEB – 2007 a 2019**

<b>Etapas e modalidades e segmentos</b>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Creche pública de tempo parcial	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1	1	1	1	1	1,15	1,2
Creche conveniada de tempo parcial	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Creche pública de tempo integral	-	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Pré-escola parcial	-	0,9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,05	1,1
Pré-escola integral	-	1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Educação especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
EJA com avaliação no processo	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Resoluções do MEC/FNDE (BRASIL, 2020)

A tabela acima mostra como, historicamente, a Educação Infantil, e principalmente as Creches, foram secundarizadas nos repasses, pois iniciaram o novo Fundo com os mais baixos fatores de ponderação. Porém, importante constatar que, com o passar dos anos, e as alterações que foram sendo realizadas nos fatores de ponderação, atualmente, a “creche pública em tempo parcial”, a “creche pública em tempo integral”, a “pré-escola parcial” e a “pré-escola integral”, que em 2008 apresentam valores de ponderação mais baixos que as demais modalidades de ensino – sendo superior apenas a EJA, chegam a 2020 com números bem diferentes, já que tanto a creche quanto a pré-escola integral, têm valor de ponderação de 1,3 (maior índice de toda a tabela) enquanto a creche e a pré-escola parciais apresentam fatores de 1,2 e 1,1.

Por fim, importante destacar que o valor mínimo por aluno do FUNDEB é determinado exclusivamente pelo Governo Federal, com este valor, em teoria, sendo suficiente para que se atinja um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. Porém, na prática, como não há um padrão mínimo de qualidade assegurado, a forma de determinação do valor mínimo aluno/ano é informal e complexa, não estando publicada oficialmente pelo Governo Federal (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020).

Outro ponto de destaque é que a tabela apresenta valor de ponderação específico para as instituições conveniadas (que só existem na modalidade “creches”), o que reforça a colocação de Pinto (2007) que apontou o risco do aumento da Educação Infantil por meio dos convênios com instituições privadas

(...) O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto. Cabe ressaltar que essas diferenças não se referem a níveis distintos de eficiência do setor público versus privado, mas simplesmente porque o padrão de qualidade de oferta das instituições públicas é muito superior e, logo, os custos também o são (...)

(PINTO, 2007 *apud* Santos; Sousa Junior, 2018, p. 282)

Como última consideração sobre a ponderação e os repasse do FUNDEB, vale registrar que há grande interstício entre o informe do número de alunos e o repasse, já que a ponderação é aplicada sobre o número de alunos informados no censo escolar do ano anterior, ou seja, quando o preasse ocorre, o número de alunos já pode ter sofrido grande variação.

Portanto, após a Educação Infantil ser reconhecida como direito, ser contemplada no financiamento público, tendo inclusive aumentado o valor monetário repassado para categoria, por meio dos fatores de ponderação, abre-se a perspectiva para que os municípios realizassem a ampliação da oferta para a etapa.

Outra ação que merece destaque, é a parceria entre União e municípios, que ocorre desde 2006, nos convênios estabelecidos pelo Governo Federal com as Secretarias Municipais para ampliação das redes públicas de Educação Infantil, por meio do Proinfância, programa de assistência financeira para a construção de novas unidades escolares (creches e pré-escolas) e aquisição de equipamentos e mobiliários. No programa, o município manifesta, ao Ministério da Educação, o interesse em ser beneficiado pelo programa, sendo de responsabilidade municipal o fornecimento da área para construção e a apresentação do projeto técnico. Já o projeto arquitetônico possui dois modelos padrões que atendem, respectivamente, 120 e 240 crianças, em tempo integral, na faixa etária de zero a cinco anos.

Em relação ao Governo Federal, destaque também para os repasses recebidos pelos municípios oriundos do Programa Brasil Carinhoso<sup>41</sup>. Tendo recursos destinados aos alunos de 0 a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas, cujas famílias sejam

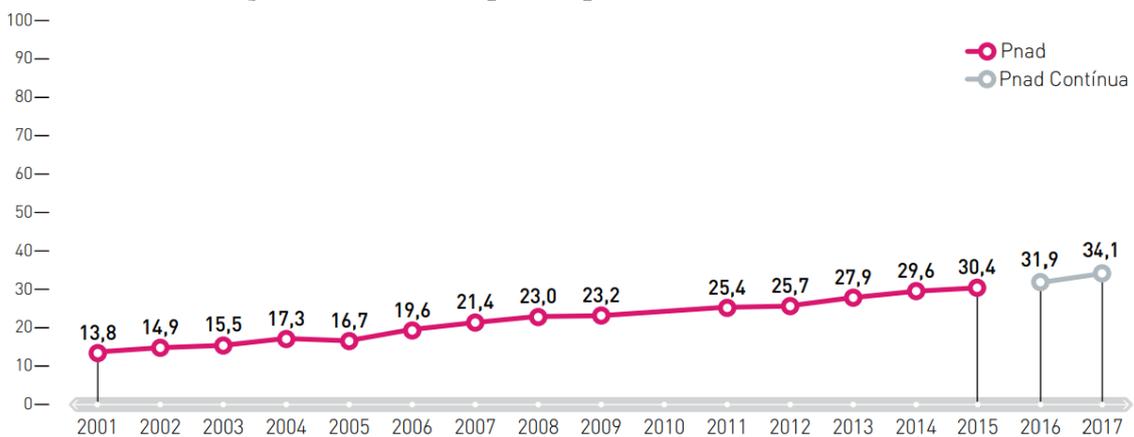
---

<sup>41</sup> O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e permanência da criança na escola. Mais informações em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso>

beneficiárias do Programa Bolsa Família, o apoio financeiro é repassado aos municípios (e ao Distrito Federal) que informaram, no Censo Escolar do ano anterior, a quantidade de matrículas com as características acima mencionadas. Outra característica do Brasil Carinhoso é que o programa transfere automática recursos financeiros, em duas parcelas anuais, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congêner, com valor calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o FUNDEB.

De acordo com o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018, que tem como base a PNAD-Contínua o número de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola no Brasil, passou de 13,8% em 2001, para 34,1% em 2017, conforme Gráfico 1, porém, apesar do denominador mostrar que as políticas públicas do período foram exitosas, o número ainda é baixo, não chegando ao 50% citados nos Planos de Educação dos três níveis governamentais.

**Gráfico 1 - Crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola no Brasil (2001-2017) %**



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018 (CRUZ, MONTEIRO, 2018)

O Anuário também apresenta os dados referentes a frequência de crianças de 0 a 3 anos nas Unidades da Federação do Brasil, no período 2005-2017, conforme Tabela 2, onde é possível constatar que, o Brasil mais que duplicou o atendimento no período, saltando de 16,7% para 34,1%. Das regiões brasileiras, o Nordeste foi a única região que não dobrou o atendimento escolar de crianças de 0 a 3 anos, pois em 2005 atendia 16,6% das crianças de 0 a 3 anos e, em 2017, chegou a 30,6%. Das demais regiões, todas mais que dobraram o atendimento, com

destaque para região Sul, que cresceu de 18,2% para 40,9%, atingindo o maior índice de atendimento das regiões brasileiras<sup>42</sup>.

**Tabela 2 - Crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola no Brasil (2005-2017) - Por Unidades da Federação - em %**

Unidade Da Federação	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Brasil	16,7	19,6	21,4	23,0	23,2	25,4	25,7	27,9	29,6	30,4	31,9	34,1
Norte	8,5	11,3	10,9	13,0	12,4	12,1	11,3	12,7	13,3	13,8	15,8	18,3
Nordeste	16,6	18,6	19,6	20,7	21,5	22,9	23,7	25,0	26,3	25,4	28,8	30,6
Sudeste	19,5	23,6	26,7	27,5	27,7	30,8	29,8	33,1	25,8	37,9	37,6	40,4
Sul	18,2	20,6	24,1	27,2	27,2	30,6	33,0	35,2	36,4	37,0	39,2	40,9
Centro Oeste	12,4	14,5	15,9	18,8	18,2	8,8	22,6	21,6	22,7	23,5	26,1	26,9

Fonte: elaborado pelo próprio autor com dados Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018 (CRUZ, MONTEIRO, 2018)

Porém, como visto anteriormente, todo direito precisa, para ser reconhecido, constar, por exemplo, nos mecanismos de proteção financeira, como o planejamento orçamentário, pois só assim torna-se uma política pública *de facto*. Acontece que, todo orçamento, seja ele público ou governamental, apresenta limites, por isso, dentro de um mesmo segmento, com a Educação Infantil, ocorre de uma ação governamental sobrepor-se a outra. Isso ocorreu, em relação a expansão do atendimento, pois com a Lei Federal Nº 12.796/2013, que tornou obrigatória a matrícula das crianças de 4 e 5 anos, muitos municípios, despreparados para essa universalização, negligenciaram o atendimento das crianças de zero a três anos, cumprindo assim a imposição legal. Ou seja, conforme colocado por Brito (2014), objetivos expressados estão situados em um plano ideal, com consenso e convergência de interesses, mas os objetivos reais estão em um plano de interesses divergentes - até antagônicos (BRITO, 2014).

Assim, mesmo a Educação Infantil tendo sido reconhecida como direito educacional, saindo do campo da assistência social, no que diz respeito às crianças de 0 a 3 anos, ainda há discussão sobre esta ser uma política pública de cunho universalista, voltadas para integralidade e universalidade, com garantia do direito a todos os cidadãos, ou a permanência no cunho residualista, com o Estado atendendo apenas uma parcela mínima da população.

<sup>42</sup> No anuário completo, é possível também destacar que, apesar de muitos Estados terem até triplicado o atendimento, há grande discrepância no aumento do atendimento quando comparamo-nos, pois, enquanto na mesma região Norte, o Acre eleva seu atendimento de 5,3% para 19,1%, o Estado do Amapá parte do 7,2% para apenas 7,6%. Situação similar acontece no Centro-Oeste, onde o Estado de Goiás eleva de 8,3% para 25,2%, mas que triplicando o atendimento, enquanto o Distrito Federal, tem acanhada elevação, de 17,8% para 22,7%. (CRUZ e MONTEIRO, 2018)

### 3.6. BNCC

A criação de uma BNCC, determinando um conjunto de competências gerais que todos os alunos devem desenvolver ao longo da Educação Básica, deu-se a partir do marco legal já consolidado que são DCNEI (Resolução CNB/CEB Nº 5/2009). Assim, para Educação Infantil, foi proposta a organização curricular com dois aspectos centrais: em primeiro lugar, o modo como as crianças relacionam-se com o mundo social e natural ao seu redor e, em segundo, como as práticas cotidianas da UE impactam na identidade pessoal e social das crianças e nas formas que estas se relacionam socialmente.

Na primeira etapa da Educação Básica, deve-se garantir 6 (seis) direitos de desenvolvimento e aprendizagem, que são: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. O prazo limite para implementação, nas Unidades Escolares é o dia 31 de dezembro de 2020, sendo que esta implementação, tanto em escolas públicas quanto nas privadas, tem acompanhamento por comitê especial do Ministério da Educação<sup>43</sup>.

Como principal mudança, além dos 6 direitos já citados acima, há também estimativa para que a alfabetização ocorra mais cedo, com o intuito de proporcionar uma educação mais igualitária (AIX, 2018). Além disso, a BNCC na Educação Infantil apresenta maior foco nas ciências exatas em relação às humanas, com mais estímulo aos alunos no estudo de gráficos, tabelas e a criação de bancos de dados. Também, no ensino da História, os fatos serão apresentados em ordem cronológica, em detrimento dos processos sociais interconectados.

Uma vez que na nova Base a criança deixou de ser a receptora das mensagens transmitidas pelos adultos, a organização curricular passa a ser estruturada em 5 (cinco) campos de experiência, que são: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimentos; traços, sons, cores e formas; escuta, fala pensamento e imaginação e; espaços, tempos, quantidades, relações e transformações.

---

<sup>43</sup> O Comitê Nacional de Implementação da Base Nacional Comum Curricular é formado por membros titulares do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Eles não serão remunerados para essa atividade. Todas as resoluções do comitê precisarão ser assinadas pelo secretário da Secretaria de Educação Básica (SEB) - presidente do grupo - e publicadas por meio de ata.

### 3.7. A Judicialização das vagas em Creche

A partir da CF/88 a Educação regulamentou-se, surgindo uma nova forma de relação entre justiça e educação. Associado a isso, o déficit de vagas em creche, para crianças de 0 a 3 anos, criou em diversos municípios brasileiros um grande volume de ações judiciais requerendo que o direito à educação seja efetivado. O fenômeno das ações, chamado aqui de judicialização da educação, e contextualizado, por Cury e Ferreira (2010), da seguinte forma:

A partir de 1988, o Poder Judiciário passou a ter funções mais significativas na efetivação desse direito. Inaugurou-se no Poder Judiciário uma nova relação com a educação, que se materializou através de ações judiciais visando a sua garantia e efetividade. Pode-se designar este fenômeno como a judicialização da educação, que significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para se cumprir as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas (CURY e FERREIRA, 2010, p. 77).

Ainda segundo Cury e Ferreira (2016), a exigibilidade do direito à educação infantil confirmou-se no STF com o julgamento do Recurso Extraordinário RE 467.255, em 22 de fevereiro de 2006, da cidade de São Paulo, que certificou ser o acesso à educação infantil prerrogativa constitucional imposta ao Poder Público Municipal, em virtude da “alta significação social”, sendo obrigatório a criação de condições objetivas para o acesso e atendimento em creches e pré-escolas sob pena de omissão governamental.

Com esta mudança de paradigma criada pela decisão do STF, a busca pela judicialização consolidou-se em todo o país, permitindo que muitas famílias obtenham de forma quase imediata vaga em creche para suas crianças, sem depender da conveniência ou oportunidade do município em oferecê-la (GOMES, 2017, p. 29).

A judicialização encontra, inclusive, apoio legal na Lei Federal Nº 12.796/2013, que trouxe alterações a LDBEN, pois, o artigo 5º da lei registra a possibilidade de o sistema judiciário ser acionado para garantir o direito descumprido pelo Poder Público, o que, ainda segundo a legislação pode ser peticionado por qualquer parte interessada:

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

(...)

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 2082 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente (BRASIL, 2013).

Vale destacar que tais alterações na LDBEN estão em consonância com as Metas dos PNE, que determina como dever do Estado, a oferta de educação infantil para a população de

zero a cinco anos de idade, trazendo a Educação Infantil para as políticas públicas prioritárias, e responsabilizando os municípios com a oferta dessa etapa de ensino. Entretanto, a ausência de planejamento, o curto tempo e até a insuficiência de recursos, foram obstáculos para que os governos municipais assumissem suas responsabilidades com a legislação, o que resultou na escassez de vagas amplo crescimento da judicialização do direito à educação infantil que, junto com os pedidos de medicação, passou a compor as principais políticas públicas com intervenção do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Em relação as decisões judiciais, o acionamento judicial para o atendimento do interesse individual não traz prejuízos ao interesse coletivo; pelo contrário, a busca pelo direito subjetivo de forma individual é a busca pelo benefício de todos, pois fortalece o direito objetivo à educação. E, mesmo sendo questão polêmica no debate jurídico, os Tribunais de Justiça te reconhecido o direito à educação infantil como direito subjetivo público, decidindo em favor do peticionário.

Ocorre que, conforme Oliveira et al. (2018), que realizaram estudo sobre a judicialização de vagas na cidade de São Paulo, de 2011 a 2015, houve aumento em torno de 230% no número de ordens judiciais que tratam do pedido de vagas em creche. Tal número é corroborado pelos dados coletados pelos autores, que apontam que “entre 2011 e 2015, o número de matrículas em creches cresceu em torno de 22%, enquanto o número de matrículas feitas por ordem judicial aumentou mais de 225%” (OLIVEIRA et al., 2018).

Porém, importante avaliação foi feita pelos autores que, com o aumento da judicialização, caminho legítimo e de fácil acesso ao direito social, o Judiciário participa, cada vez mais, da definição das prioridades das políticas públicas dos governos Executivos. Outro ponto de destaque é que, mesmo com a ordem judicial favorável, a matrícula nem sempre é garantida, devido o déficit de vagas. Assim, a posse de ordem judicial dá prioridade de matrícula, o que significa que a criança será priorizada, mesmo que haja outras aguardando por mais tempo pelo atendimento (OLIVEIRA et al., 2018).

Constata-se, portanto, que os pedidos judiciais de vagas em creches tem grande chance de deferimento e são de rápido atendimento - por meio da obtenção de liminares - interferindo diretamente na demanda administrativa das Prefeituras, pois, devido ao déficit, as Prefeituras trabalham com “filas de espera” e, aqueles que ingressam com ação “pulam a fila”, incentivando que outros busquem a matrícula pela via judicial, explicando a explosão de matrículas por essa via nos últimos anos.

Como resposta, a Prefeitura de São Paulo, por exemplo, tem contratado unidades conveniadas, alternativa rápida e de menor custo se comparado ao custo da manutenção e gestão

das creches diretas, porém, sem garantias quanto a qualidade do ensino oferecido. Apesar de ser uma forma de atendimento que ainda tem problemas, tornou-se a opção mais viável a curto prazo, com lógica racional no longo prazo, considerando o movimento de envelhecimento da população e a alteração da pirâmide populacional (OLIVEIRA et al. 2018).

Seria correto afirmar, portanto, que não sendo obrigatório a Educação Infantil para crianças de 0 a 3 anos, seria dever do Estado atender apenas as crianças de 4 e 5 anos, idade obrigatória desde 2016? De acordo com as decisões proferidas pelo STF, não.

Para a Suprema Corte, os Poderes Públicos não podem promover retrocesso social, perspectiva essa que se apoia em normas internacionais de proteção aos direitos fundamentais diante do Estado social, pois, no regime jurídico do direito à educação, o dever do Estado transpassa o atendimento constitucional material e administrativo (RANIERI, 2018, p.31). Por isso, nos municípios, onde o Judiciário não reconhece a existência de filas de espera e, em alguns casos, a alocação de vagas na iniciativa privada.

Dentre dezenas de agravos regimentais, Ranieri (2018) destaca o Recurso Extraordinário de Nº 410.715, da cidade de Santo André, onde o Ministro Celso de Mello, e posteriormente, a Segunda Turma do STF, por unanimidade, negou agravo da Administração Municipal, abordando

diversos aspectos do direito à educação infantil e do dever do Município, dentre eles: a natureza de direito subjetivo, o significado desse nível de ensino no conjunto da política pública educacional estabelecida pela Constituição, o seu regime jurídico, e a exigência de atendimento prioritário do encargo pela Administração Pública municipal, da qual resulta clara a inexistência de qualquer margem de discricionariedade em seu oferecimento. Dessa construção é que se extrai a conclusão de que não há diferença entre o regime jurídico do ensino fundamental e o da educação infantil.

(RANIERI, 2018, p. 33)

Assim, devido a posição do STF, é obrigação exclusivamente do Poder Público, atender ao direito à educação infantil em sua rede, não sendo admitido filas de espera por vagas.

## 4. A CONCEPÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA E DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA CIDADE

### 4.1. Caracterização do município de Limeira

O município de Limeira tem sua fundação datada do ano de 1826, sendo a cidade conhecida como o berço da imigração europeia. De acordo com Bush (2007) a sesmaria<sup>44</sup> do Morro Azul, localidade da Fazenda Ibicaba, uma das de maior prestígio e reconhecimento da época, concedida em 1817 ao Tenente Joaquim Galvão de França e Manoel de Barros Ferraz, foi fundamental quando da necessidade da abertura de estradas para as cidades vizinhas de Piracicaba, Campinas e cidade de São Paulo, pois, assim era possível escoar as culturas produzidas pelos lavradores.

Em 1823, o proprietário da Fazenda Ibicaba, Dr. Vergueiro, iniciou a abertura de novas estradas de Jundiá à cidade de Campinas e desta para Piracicaba e, posteriormente, em 1826, com as pontes sobre os rios Jaguari e Atibaia, se iniciou a povoação do local e a construção da Capela de Nossa Senhora das Dores do Tathuiby (BUSH, 2007). Porém, foi somente em 26 de fevereiro de 1832, que o Dr. Vergueiro, a partir da doação de um quarto de légua de terra, fez o registro da Povoação de Limeira (BUSH, 2007).

Enquanto que no século XIX e no começo do século XX, a monocultura do açúcar e café são os principais produtos feitos pela cidade, nos anos 1930, com a quebra da bolsa de Nova Iorque, há uma mudança para o cultivo de laranja focado na exportação, junto com a fundação da primeira fábrica da cidade, a Machina Zacarias, focada na produção de máquinas beneficiadoras de arroz (LIMEIRA, 2017).

Entre os anos 1960 e 70, a cidade recebe um forte crescimento industrial, com a construção de fábricas especializadas no ramo automobilístico, além de sofrer impactos na cultura de laranja com a substituição dessa por cana-de-açúcar, devido aos incentivos dados pelo ao programa do Governo Federal “Proálcool<sup>45</sup>”.

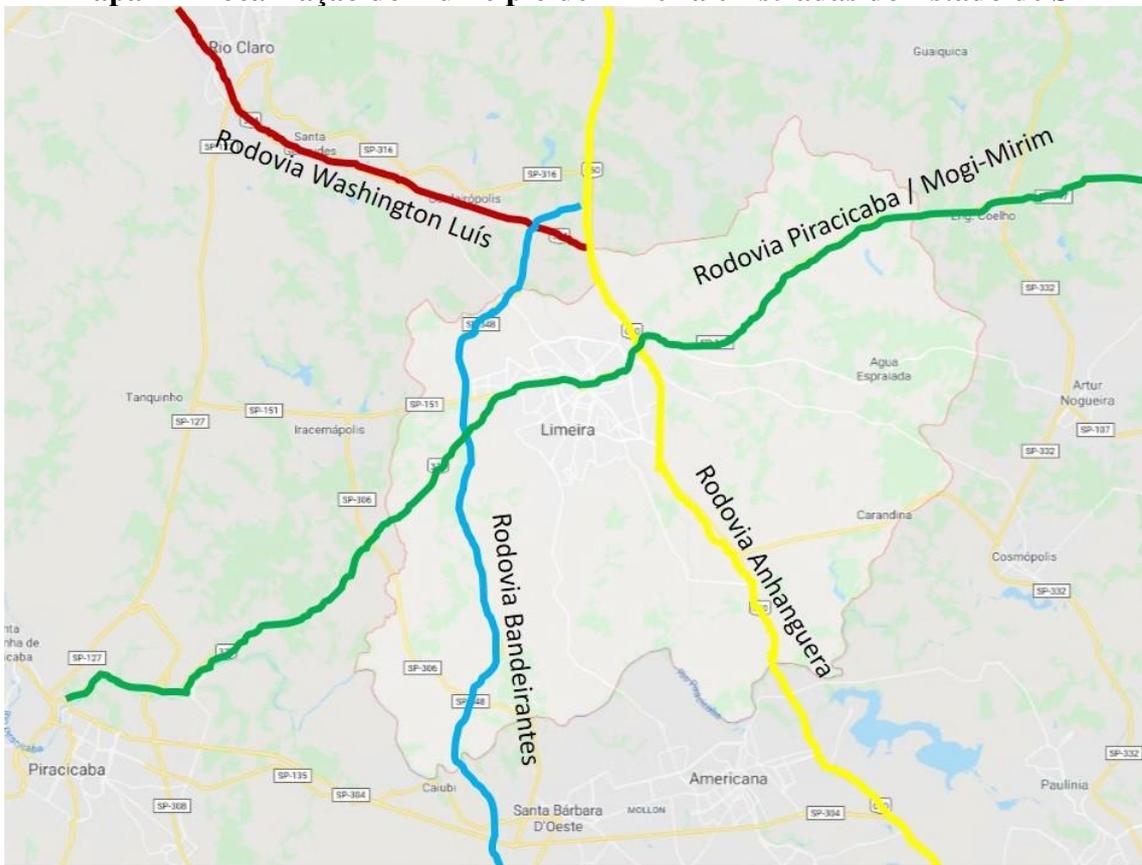
---

<sup>44</sup> **Sesmaria** foi um instituto jurídico português que normatizava a distribuição de terras destinadas à produção agrícola. O Estado, recém-formado e sem capacidade para organizar a produção de alimentos, decide legar a particulares essa função. (Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Sesmaria>)

<sup>45</sup> O **Proálcool** (Programa Nacional do Álcool) consistiu em uma iniciativa do governo brasileiro de intensificar a produção de álcool combustível (etanol) para substituir a gasolina. Essa atitude teve como fator determinante a crise mundial do petróleo, durante a década de 1970, pois o preço do produto estava muito elevado e passou a ter grande peso nas importações do país. Nesse sentido, em 1975, foi criado o **Proálcool**, sendo oferecidos vários incentivos fiscais e empréstimos bancários com juros abaixo da taxa de mercado para os produtores de cana-de-açúcar e para as indústrias automobilísticas que desenvolvessem carros movidos a álcool. (Fonte: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/proalcool.htm>)

Atualmente, Limeira possui um amplo parque industrial com diversas multinacionais (produtoras de autopeças, indústrias de máquinas), sendo considerada a “capital da joia e da semi-joia folhada” e, apesar de industrializada, possui forte setor comercial e de serviços. A cidade está localizada, conforme Mapa 1, no cruzamento das Rodovias Anhanguera, Washington Luiz, Bandeirantes e Piracicaba – Mogi Mirim, com acesso às maiores universidades públicas do Brasil, tais como a Universidade de Campinas (UNICAMP), com dois campus em Limeira, a Universidade Estadual Paulista (UNESP), em Rio Claro e a Universidade de São Paulo (USP), em Piracicaba.

**Mapa 1 – Localização do município de Limeira e Estradas do Estado de SP**



Fonte: produzido pelo autor com base em imagem do Google Maps (2020)

De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2013), a população da cidade é de 276.022 habitantes, com estimativa de 306.114 habitantes para 2019, sendo que 97% residentes em área urbana e 3% em área rural (IBGE, 2019). Ainda sobre a população, importante destacar que o segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo entre os censos de 2000 e 2010.

Destaque para evolução da população por faixa etária que indica que no ano de 2000 as faixas etárias de 0 a 3, 4 a 5, 6 a 14 e 15 a 17 anos eram maiores do que ano de 2010. Há um

aumento mínimo na população de 18 a 24 anos e mais expressivo nas populações de 25 a 34 e 34 anos ou mais. O que significa que a demanda escolar para a próxima década tende a diminuir. A Tabela 3 mostra como ocorre a evolução populacional no município:

**Tabela 3 - Evolução populacional no município de Limeira entre 2000-2010**

(continua)

Localização/ Faixa Etária	Ano	0 a 3 anos	%	4 a 5 anos	%	6 a 14 anos	%	15 a 17 anos	%
Urbana	2000	15.898	6,7%	7.990	3,4%	38.235	16,0%	13.990	5,9%
	2010	13.028	4,9%	6.992	2,6%	35.241	13,2%	12.758	4,8%
Rural	2000	561	5,2%	379	3,5%	1.705	15,9%	636	5,9%
	2010	341	4,2%	208	2,5%	994	12,1%	355	4,3%
Total	2000	16.459	6,6%	8.369	3,4%	39.940	16,0%	14.626	5,9%
	2010	13.369	4,8%	7.200	2,6%	36.235	13,1%	13.113	4,8%

(conclusão)

Localização/ Faixa Etária	Ano	18 a 24 anos	%	25 a 34 anos	%	35 anos ou Mais	%	Total
Urbana	2000	31.754	13,3%	39.908	16,7%	90.574	38,0%	<b>238.349</b>
	2010	32.423	12,1%	46.637	17,4%	120.379	45,0%	<b>267.458</b>
Rural	2000	1.184	11,1%	1.720	16,1%	4.512	42,2%	<b>10.697</b>
	2010	841	10,2%	1.178	14,4%	4.290	52,3%	<b>8.207</b>
Total	2000	32.938	13,2%	41.628	16,7%	95.086	38,2%	<b>249.046</b>
	2010	33.264	12,1%	47.815	17,3%	124.669	45,2%	<b>275.665</b>

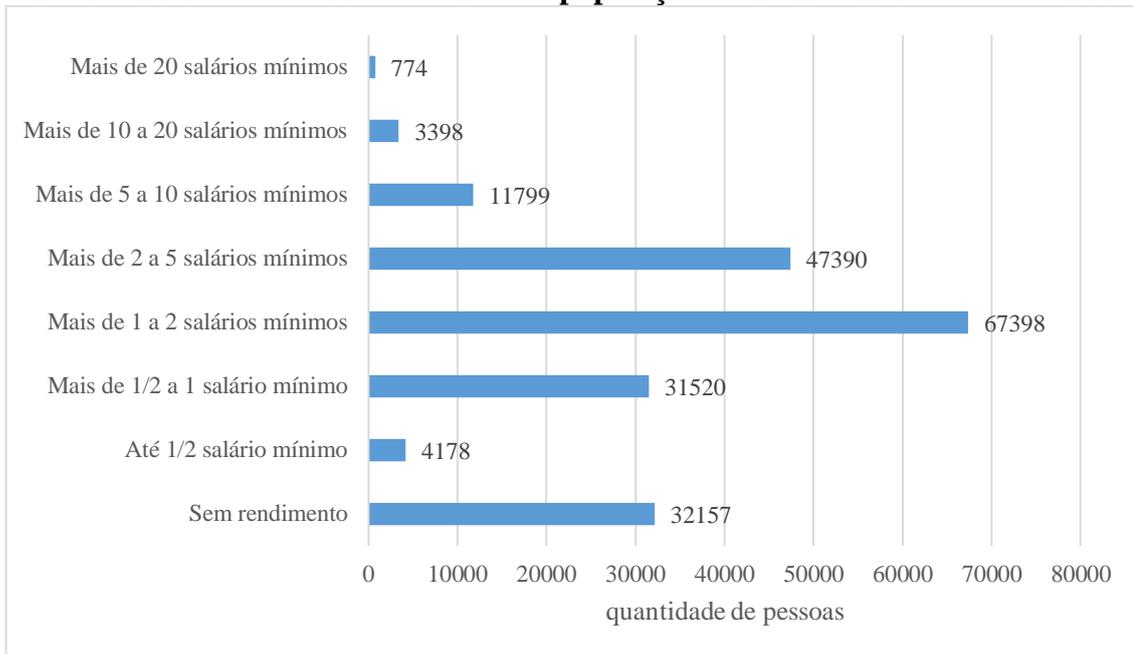
Fonte: Elaborado pelo próprio autor com dados dos Censos Demográficos (IBGE, 2003; IBGE 2011)

A renda per capita média de Limeira era de R\$ 910,85 em 2010, com a extrema pobreza representando 0,85% em 2010 e Índice de Gini<sup>46</sup> de 0,48. Já a estrutura econômica tem participação expressiva do setor de serviços, que representa 49,1% do PIB municipal, enquanto o setor secundário/industrial, representava 35,7% em 2010 (IBGE, 2011).

A seguir, o Gráfico 2 apresenta a renda da população economicamente ativa (PEA)<sup>47</sup> no município de Limeira:

<sup>46</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele 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. (Fonte: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23))

<sup>47</sup> **População Economicamente Ativa** designa a população que está inserida no mercado de trabalho ou que, de certa forma, está procurando se inserir nele para exercer algum tipo de atividade remunerada. Não há um método consolidado em todo o mundo para definir aqueles que fazem parte da PEA, porém, nos países subdesenvolvidos, o índice inclui os indivíduos que possuem entre 10 e 60 anos de idade (Fonte: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/populacao-economicamente-ativa-pea.htm>)

**Gráfico 2 – Divisão das faixas de renda da população economicamente ativa de Limeira**

Fonte: produzido pelo autor com dados Censo Demográfico de 2010 (IBGE. 2011)

Como demonstram os dados do gráfico, a maior parte da PEA se encontra na faixa de 1 a 2 salários (33,9%) que, somados aos que recebem de ½ a 1 salário (15,9%) e até ½ salário (2,1%), representam mais da metade da população, chegando a 51,9% da PEA. No centro desta divisão está o grupo que se encontra entre 2 e 5 salários (23,9%), sendo que as faixas maiores de 5 salários, somadas, chegam a apenas 8%.

#### 4.2. História da Educação Infantil em Limeira

No município de Limeira, até o final da década de 1990, somente a Educação Infantil estava sob responsabilidade da Administração Municipal, sendo que todo o Ensino Fundamental e Ensino Médio estavam sob a responsabilidade da Rede Estadual. No ano 1997, após a promulgação da LDBEN de 1996, a gestão municipal que havia assumido no mesmo ano criou, por meio da Lei Complementar Nº 183, de 22 de outubro de 1997, a Rede Municipal de Ensino. Até então, as crianças de 0 a 6 anos, em sua maioria, provenientes das camadas mais pobres da sociedade, eram atendidas, em período integral, em unidades coordenadas pelo Centro de Promoção Social<sup>48</sup> (CEPROSOM).

<sup>48</sup> O CEPROSOM (Centro de Promoção Social Municipal), órgão gestor da política municipal da Assistência Social, é uma autarquia com personalidade jurídica na cidade de Limeira. Nasceu de um projeto de lei idealizado

Essas “creches” eram administradas por professores indicados pela administração pública para a gestão e por assistentes sociais que se responsabilizavam pela oferta de vagas, sendo que, devido ao forte caráter assistencialista, um dos pré-requisito para se ter direito a vaga era que a mãe estivesse trabalhando - evidenciando que a preocupação não era com a criança, mas com a possibilidade de a mulher estar ativa no mercado de trabalho<sup>49</sup>. Portanto, as creches se caracterizavam como um serviço de apoio às mães e não um direito das crianças, alinhado com perspectiva desse período histórico conforme foi apresentado no segundo capítulo.

Vale registrar que a criação da Rede Municipal de Ensino ocorreu, pois, o Prefeito eleito em 1996, Pedro Theodoro Kuhl (P SDB), possuía grande afinidade e proximidade as administrações Estadual e Federal, ambas do PSDB, fato que contribuiu para a aposta na estruturação de uma nova Secretaria Municipal de Educação (SME). Essa nova SME estabeleceu uma equipe com profissionais qualificados e com experiência na Rede Estadual de Educação dando início a regularização das escolas existentes no município. A Rede Municipal foi concebida com Unidades para o atendimento de alunos da Educação Infantil em período parcial e integral, alunos do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries em período parcial e alunos maiores de 14 – que não tiveram oportunidade de estudo na idade correta. Segundo Rossini (2013):

A Lei 183/1997 também determina que os Centros Infantis fiquem subordinados à Secretaria Municipal da Educação, deixando de ser administrados pelo CEPROSOM. Extingue os cargos docentes e de especialistas em Educação junto à autarquia, e cria-os com lotação na SME, juntamente as funções gratificadas de diretor de Escola. (ROSSINI, 2013, p. 37)

Desta forma, os centros infantis deixaram de ser administrados pelo CEPROSOM, com a extinção dos cargos docentes e de especialistas em educação na Autarquia e criação destes, assim como as funções gratificadas de diretor de escola, na SME. Importante citar que apenas em 2018, 21 anos após a regulamentação da Rede Municipal de Ensino, o município promulgou a Lei N° 6.089/2018, regulamentando o Sistema Municipal de Educação, apesar do conceito de sistema municipal aparecer em diversos atos legais para indicar a Rede Municipal, como

---

nos anos 60 e transformado em serviço considerado de fundamental importância para a população. Possui o compromisso de promover o caráter público de seguridade social preconizado na constituição federal de 1988, regulamentada na lei que organiza a assistência social (LOAS; 93) e pela política nacional de assistência social (PNAS2004) operacionalizado sob a égide de um sistema único articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial, de acordo com as normas operacionais (NOB: SUAS). O foco central das ações é garantir o atendimento as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. (Fonte: [https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/simple\\_hotsite.php?id=35&simple=283](https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/simple_hotsite.php?id=35&simple=283))

<sup>49</sup> O município de Limeira deixou de adotar como critério para a concessão de vagas nas Creches a obrigatoriedade de a mãe da criança estar trabalhando em 1997.

Deliberações, Leis Ordinárias e Estatuto do Magistério. Explicação para isso, pode estar no fato de que, mesmo antes da regulamentação, Limeira já possuía Conselho Municipal da Educação (CME), Plano Municipal de Educação (PME) e autonomia nas decisões municipais frente ao Estado.

Em 2 de julho de 1998, foi assinado o termo de convênio para municipalização do Ensino Fundamental, por decisão unilateral do Executivo Municipal, sem votação na Câmara Municipal, o que levou ao protesto dos sindicatos e revolta dos docentes. Tal situação fez com que o início dos trabalhos ocorresse em um processo de extremo desgaste e falta de credibilidade da administração, junto aos docentes, trazendo um grande desafio a todos. O convênio, denominado Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município, conforme Resolução SE 123, de 13 de novembro de 1998, promoveu, gradativamente, a municipalização das séries iniciais do Ensino Fundamental.

Por esta razão, houve a necessidade de reestruturação do órgão responsável pelo acompanhamento da Educação Infantil, que passaria a atender a demanda do Ensino Fundamental. Assim, o quadro de profissionais da então Oficina Pedagógica foi ampliado, dando origem ao Centro Municipal de Estudos Pedagógicos (CEMEP), no ano de 1997. Importante salientar que com a reestruturação, os professores passaram a compor o quadro dos profissionais responsáveis pela gestão pedagógica da Educação Infantil, porém, sem nenhum processo de seleção, sendo ainda feito por indicação do Secretário da Educação da época.

Uma vez regulamentada tardiamente, a Educação Infantil do município de Limeira recebeu atenção significativamente menor do que o Ensino Fundamental. Tal situação ocorreu, também por acompanhar as mudanças legais ocorridas no período de 1996 a 2006, pois LDBEN de 1996, a Lei Nº 11.274/2006 (ensino de 9 anos) e a criação do FUNDEF, focavam a regulamentação e o financiamento do Ensino Fundamental, permanecendo, até este momento, a Educação Infantil à margem da agenda das políticas nacionais e, conseqüentemente, municipais.

Ainda neste período, a rede física no município de Limeira expandiu com a construção de novas UE com atendimento prioritário no Ensino Fundamental, com algumas turmas de Educação Infantil – e sem construção de novos Centros Infantis. De acordo com Pereira (2014):

O espaço ocupado pela Educação Infantil na agenda política do município, no período de 1997 até 2006, era restrito à problemática do déficit de vagas para as crianças de 0 a 3 anos, em razão da crescente procura da população por esse atendimento. (PEREIRA, 2014, p. 45)

Este aumento, dentre outros fatores, acontece em virtude da possibilidade de o atendimento ser realizado independentemente da mãe estar (ou não) trabalhando, já que a

LDBEN de 1996, em seu artigo 4º, inciso IV, dizia “atendimento gratuito em Creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”. (BRASIL, 1996)

Para viabilizar essa expansão da educação municipal, o Poder Público precisou buscar parcerias junto à sociedade civil, de forma a garantir a formação continuada de profissionais da Educação. Porém, devido à limitação a de recursos financeiros para Educação Infantil, nem todos os profissionais e todas as UE's foram envolvidas e a SME selecionou, aleatoriamente, cinco gestores de Centros Infantis. A quantidade insuficiente de ações de treinamento na Educação infantil é destacado por Rossini (2013):

[...] Contudo, o foco de atenção dispensada pela equipe da SME ao Ensino Fundamental, após a municipalização, no que se refere à formação e ao acompanhamento pedagógico, impactou a atenção dispensada à Educação Infantil, como relata a diretora da Escola C, em entrevista: “Quando a rede abraçou o Ensino Fundamental houve um discurso de que o fundamental era prioridade e a Educação Infantil foi sendo esquecida, em especial a Creche”. (ROSSINI, 2013, p. 28)

Só após a criação do FUNDEB, em 2006, é que a Educação Infantil se tornou um dos principais focos educacionais no município de Limeira, pois, com maior investimento, associado à maior atenção que o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPESP) passou a ter em relação a demanda e déficit de vagas em creche na cidade, é que a PML expandiu sua atuação nesta área. Na Tabela 4 é possível avaliar o salto quantitativo da Rede Municipal, com realce para os quadriênios das três Gestões Municipais estudadas neste trabalho. Ademais, ressalta-se a participação do programa Bolsa Creche, que será apresentado na próxima seção.

**Tabela 4 – Evolução do número de vagas para crianças de 0 a 3 anos na rede de Educação de Limeira entre 2000 e 2020**

ANO	REDE MUNICIPAL (ESCOLAS PRÓPRIAS)	BOLSA CRECHE (ESCOLAS CONVENIADAS)	TOTAL
2000	1265	-	1.265
2001	1303	-	1.303
2002	1484	-	1.484
2003	1451	-	1.451
2004	1445	-	1.445
2005	1411	-	1.411
2006	1478	-	1.478
2007	1650	24	1.674
2008	1747	206	1.953
2009	3085	442	3.527
2010	3087	568	3.655
2011	3482	839	4.321
2012	3916	1.249	5.165
2013	3967	1.321	5.288
2014	3986	1.402	5.388
2015	4008	1.575	5.583
2016	4413	1.587	6.000
2017	4562	1.666	6.228
2018	4623	1.668	6.291
2019	4523	1.709	6.232
2020	4570	1.867	6.437

Fonte: Produzido pelo autor com dados do Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

Nota: Os números de 2000 a 2019 referem-se ao Censo Escolar, que tem como data base a última quarta-feira do mês de maio, já o ano de 2020 tem como base o dia 31-03-2020.

### 4.3. Estrutura Educacional

A primeira etapa da Educação Básica (Educação Infantil) é ofertada pela Rede Municipal de Ensino e pela rede privada. São 13.939 crianças entre 0 e 5 anos, segundo informações do Censo Escolar de 2019 (INEP, 2020), divididos, conforme Tabela 5, entre os que estão matriculadas em creches e pré-escolas de Limeira. A rede pública dispõe de Educação Infantil em creches de período integral, chamadas Centros Infantis (CI's), Escolas de Educação Infantil (EMEI's), Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF's) e Centros de Educação Infantil e Ensino Fundamental (CEIEF's), conforme ANEXO A, que apresenta o mapa da cidade de Limeira com os equipamentos públicos educacionais do município.

**Tabela 5 - Número de Matrículas na cidade de Limeira, nas redes pública e privada (2019)**

Dependência Administrativa	EDUCAÇÃO INFANTIL						TOTAL GERAL
	Ensino Regular		Educação Especial		TOTAL	TOTAL	
	Creche	Pré-Escola	Creche	Pré-Escola	Creche	Pré-Escola	
Municipal	4.471	5.740	41	84	4.512	5.824	10.336
Privada	2.633	960	1	5	2.638	965	3.603

**Fonte:** Produzido pelo autor com dados da Sinopse Estatística da Educação Básica 2019 (INEP, 2020)

Para enfrentar a demanda reprimida por vagas em creche, desde 2007, a PML utiliza como complementação no atendimento o programa Bolsa Creche, criado pela Lei Municipal 3.649/2003, de 05 de novembro de 2003, que consiste em concessão entre o Poder Público e escolas privadas interessadas em atender a demanda da rede pública, no que diz respeito a crianças de 0 a 3 anos, sendo estas unidades supervisionadas pela SME.

Possuindo currículo próprio, de concepção histórico-crítica, a Educação Infantil municipal trabalha em confluência ao artigo 29 da LDBEN de 1996, atentando ao “desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996). Crianças entre 0 e 3 anos, que no ano de 2019 representaram, segundo o Censo Escolar de Março de 2019, 7.146 crianças (INEP, 2020b), na Rede Municipal são acompanhadas por monitores orientados e acompanhados pelo Coordenador Pedagógico da UE. Vale ressaltar que todas UE's possuem além dos coordenadores supracitados, diretores e vice-diretores.

Tratando mais especificamente das creches, no que diz respeito à demanda por vagas para crianças entre 0 e 3, o município de Limeira vem passando, nos últimos anos, por situação similar ao de muitas cidades brasileiras: déficit no número de vagas em relação à demanda. Conforme se pode observar na Tabela 6, segundo dados do INPE, que tem como data base a última quarta-feira do mês de maio, o número de vagas quase quadruplicou entre os anos de 2004 e 2019, porém a fila de espera continua existindo, com números elevados em todos os anos.

**Tabela 6 - Evolução do atendimento em creche município de Limeira desde o início da divisão Creche e Pré-Escola nos Censos Escolares do INEP**

ANO	DEPENDÊNCIA		TOTAL
	MUNICIPAL	PRIVADA	
2001	1.203	372	1.575
2002	1.331	433	1.764
2003	1.366	496	1.862
2004	1.214	428	1.642
2005	1.360	489	1.849
2006	1.487	601	2.088
2007	1.690	606	2.296
2008	1.746	866	2.612
2009	3.074	1.175	4.249
2010	3.089	1.280	4.369
2011	3.537	1.166	4.703
2012	3.936	2.013	5.949
2013	4.029	2.391	6.420
2014	3.982	2.334	6.316
2015	4.002	2.590	6.592
2016	4.393	2.561	6.954
2017	4.353	2.657	7.010
2018	4.630	2.258	6.888
2019	4.512	2.634	7.146
2020	-	-	-

Fonte: produzido pelo autor com dados do Educacenso (INEP, 2020a) e Resultados e Resumos (INEP, 2020b)

Nota: até o fechamento do trabalho o INEP (2020) não havia divulgado os resultados do ano de 2020

De acordo com projeção realizada do SEADE (2020), a população de Limeira com idade entre 0 e 3 anos, em 1º de junho 2019, seria de 13.372 pessoas, ou seja, usando como base a projeção do IBGE (2019) para população da cidade de Limeira e o Censo Escolar 2019, pode-se inferir que da população limeirense dessa faixa etária, cerca de 4,36% estão em idade para frequentar creches.

Ainda sobre as crianças com faixa etária de 0 a 3 anos, dados do Sistema Integrado de Gestão Educacional ([www.smelimeira.com.br/](http://www.smelimeira.com.br/)) mostram, conforme relatórios de evolução (ANEXOS B e C), que no ano de 2019 a Rede Municipal de Ensino chegou a 4.523 alunos na rede pública e 1.709 alunos na rede conveniada (Bolsa Creche), portanto, um total de 6.232 alunos. Confrontando este valor, do número de crianças nesta faixa etária na cidade, aferiu-se que 46,6% das crianças estão regularmente matriculadas e frequentes.

Contudo, a demanda por vagas em creche persiste. A SME, por meio do Decreto Municipal N° 216, de 19 de junho de 2019, publicado em 20 de junho de 2019, estipulou o período de inscrição para vagas em creche em apenas dois períodos do ano, com o seguinte regramento:

Art. 1º Ficam definidas as diretrizes e procedimentos para a organização do processo de inscrição para fins de levantamento de demanda e matrícula na Educação Infantil para a faixa etária entre 0 e 3 anos junto a Secretaria Municipal de Educação.

Art. 2º O processo de inscrição para fins de levantamento de demanda e posterior matrícula na Educação Infantil para atendimento à faixa etária entre 0 a 3 anos, será realizado nos seguintes períodos:

I - Para o ano de 2019: nos períodos de 1º a 31 de julho de 2019 e de 1º a 31 de outubro de 2019,

II - Para o ano de 2020 e seguintes: nos períodos de 1º a 30 de abril e de 1º a 31 de outubro.  
(Limeira, 2019)

Desta forma, pais e responsáveis que desejam matricular seus filhos na Rede Municipal de Educação devem, nos dois meses estipulados pelo Decreto, realizar a inscrição, o que não significa que serão atendidos, pois, ainda no ano de 2019 existiam 2.707 crianças na fila para vagas em creches (FERREIRA, 2019b).

Atualmente, 21 anos após sua criação, a Rede Municipal de Ensino é composta por 77 escolas municipais (APÊNDICE A) que atenderam, em 2019, 22.928 alunos regularmente matriculados. De acordo com dados do Portal de Transparência (LIMEIRA, 2020a), seu quadro funcional possui 3.831 servidores, o que representa um número de funcionários maior do que todas as demais Secretarias somadas<sup>50</sup>. Abaixo, a Tabela 7 apresenta relação de todos os cargos que são remunerados com recursos do FUNDEB, por serem considerados Profissionais da Educação.

---

<sup>50</sup> De acordo com o Portal de Transparência, a Prefeitura Municipal de Limeira possui, em outubro de 2019, 6541 servidores. (Fonte: <http://leideacesso.etransparencia.com.br/limeira.prefeitura.sp/TDAPortalClient.aspx?413>)

**Tabela 7 – Quadro funcional da SME enquadrados entre os Profissionais da Educação**

<b>Cargo</b>	<b>Quantidade</b>
Agente de Desenvolvimento Educacional	14
Diretor de Escola	53
Diretor de Escola (designado)	17
Merendeiro Escolar	297
Monitor	1.051
Monitor - CLT	5
PEEIEF 125H - Artes	27
PEEIEF 125H - Ed. Física	29
PEEIEF 150H - Artes	11
PEEIEF 150H - Ed. Física	9
PEEIEF 180H - Artes	41
PEEIEF 180H - Ed. Física	62
Professor Coordenador	84
Professor de Educação Especial	47
Professor de Educação Infantil	305
Professor de Educação Infantil - CLT	2
Professor de Ensino Fundamental	396
Professor de Ensino Fundamental - CLT	1
Professor Substituto (eventual)	402
Professor Substituto de Educação Infantil	43
Professor Substituto de Ensino Fundamental	98
Secretario de Escola	35
Vice-diretor de Escola	73
<b>Total</b>	<b>3102</b>

Fonte: produzido pelo autor com dados do Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Limeira (LIMEIRA, 2020a)

#### **4.4. A Normatização Municipal da Educação Infantil**

A Educação Infantil foi regulamentada no município de Limeira com a Deliberação CME Nº1/2009, que definiu a etapa educacional como um “direito da criança de zero a cinco anos, que o Estado e a família têm o dever de atender”, de forma enquadrada a LDBEN 9394/96. A Deliberação, em seu artigo 3º, define ainda a forma de oferecimento da Educação Infantil no município de Limeira, sendo:

[...] - Creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II- Pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos.

§ 1º. Para fins desta Indicação, entidades equivalentes a Creches, às quais se refere o inciso I deste artigo, são todas as responsáveis pela Educação e cuidado de crianças de zero a três anos de idade, independentemente de denominação e regime de funcionamento.

§ 2º. As instituições de Educação Infantil que mantêm, simultaneamente, o atendimento a crianças de zero a três anos em Creches e de quatro a cinco anos em pré-escolas, constituirão centros de Educação Infantil, com denominação própria. (LIMEIRA, 2009)

Também no que diz respeito à regulamentação, o Regimento Comum às Escolas da Rede Municipal de Ensino de Limeira prevê que as crianças de 0 a 5 anos tenham atendimento, preferencialmente, em período integral.

Em relação a organização administrativa da Educação Infantil, o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Limeira aponta que é de responsabilidade da SME a definição do número de dias letivos e horas da Educação Infantil, o que acontece, anualmente, por ato normativo, quando o corpo técnico da SME elabora o Calendário Escolar. Já os objetivos da Educação Infantil devem estar previstos no Plano Gestor de cada UE, porém, devendo estar em consonância com as determinações da Deliberação CME Nº 01/2009, que diz

[...] Art. 4º. A Educação Infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 5º. A Educação Infantil tem como objetivos proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar da criança, seu desenvolvimento físico, motor, emocional, intelectual, moral e social, a ampliação de suas experiências e estimular o interesse da criança pelo processo do conhecimento do ser humano, das ciências, da natureza e da sociedade. (LIMEIRA, 2009)

Determina ainda, assim como o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Limeira que “dadas às particularidades do desenvolvimento da criança de 0 a 5 anos, a Educação Infantil cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: educar e cuidar” (LIMEIRA, 2009).

Já a gestão das UE's de Educação Infantil segue o princípio da gestão democrática, tendo assim participação da comunidade Escolar nas decisões, e tendo o Plano Gestor como documento norteador. Neste documento, que é elaborado por cada uma das UE's, se encontra a proposta de trabalho, os objetivos, a análise do contexto Escolar, do entorno, a avaliação dos anos anteriores, das metas a curto, médio e longo prazo, os planos de trabalho aos níveis e modalidades de ensino, projetos especiais, planos de especializados de atendimento e o planejamento dos profissionais da Educação (Diretor, Coordenador, Assistente Social e Nutricionista).

O Currículo da Educação Infantil, até 2012, esteve registrado no Plano Referencial Curricular (PRC), que norteava as práticas pedagógicas, apresentando um rol de habilidades padronizadas para as redes municipais. Em 2013, com a posse do Prefeito eleito em 2012, e uma nova gestão na SME, liderada pelo então Prof. Dr. José Claudinei Lombardi, iniciou-se a construção de uma nova proposta educacional do município, baseada na abordagem da Pedagogia Histórico Crítica<sup>51</sup>, construindo uma nova orientação as UE's, contendo conteúdos

---

<sup>51</sup> Essa pedagogia é tributária da concepção dialética, especificamente na versão do materialismo histórico, tendo fortes afinidades, no que se refere às suas bases psicológicas, com a psicologia histórico-cultural desenvolvida

para a Educação Infantil, com características específicas para cada faixa etária, rol de conteúdos programáticos, aporte teórico sobre o desenvolvimento humano e modelos de trabalho para ser utilizado em sala de aula.

Em 2014, após reformas administrativas implantadas pela Administração Municipal, que proporcionou a SME nova estrutura organizacional e pedagógica, ocorreu a efetivação de novos Currículos para Educação Infantil, Ensino Fundamental regular e Ensino Supletivo, os quais são utilizados até os dias atuais.

#### **4.5. Plano Municipal de Educação**

O primeiro PME de Limeira foi aprovado pela Lei Nº 4.205, de 12 de novembro de 2007, para vigência no período 2007-2017. O documento foi redigido pela Fundação Protagonistés – Instituto de Protagonismo Jovem e Educação, que conjuntamente com a Fundação Limeira, foram as entidades do setor privado que prestaram serviços a SME, após a municipalização da Rede Municipal em 1997. Vale ressaltar que tanto Fundação Protagonistés, quanto a Fundação Limeira, encerram suas atividades, conforme consulta realizada a ao site da Receita Federal do Brasil.

A elaboração e aprovação do plano municipal tornou-se necessária, pois, a CF/88, em seu artigo 214, determinou a obrigatoriedade da elaboração de um PNE, sendo o plano municipal um passo importante para o cumprimento das diretrizes estabelecidas na CF/88 e na LDBEN. Além disso, a Lei Federal Nº 10.172/2001, o qual aprovou o PNE, estabeleceu em seu artigo 2º que: “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.” (BRASIL, 2001).

No primeiro PME de Limeira, com validade entre os anos de 2007-2017, o capítulo II trata das Diretrizes e Metas para Educação Infantil, apresentando 14 metas, divididas em cinco grupos: Relativas ao atendimento (metas 1 e 2); Relativas às condições de oferta (metas 4 à 6);

---

pela “Escola de Vigotski”. A educação é entendida como o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Em outros termos, isso significa que a educação é entendida como mediação no seio da prática social global. A prática social se põe, portanto, como o ponto de partida e o ponto de chegada da prática educativa. Daí decorre um método pedagógico que parte da prática social onde professor e aluno se encontram igualmente inseridos, ocupando, porém, posições distintas, condição para que travem uma relação fecunda na compreensão e encaminhamento da solução dos problemas postos pela prática social, cabendo aos momentos intermediários do método identificar as questões suscitadas pela prática social (problematização), dispor os instrumentos teóricos e práticos para a sua compreensão e solução (instrumentação) e viabilizar sua incorporação como elementos integrantes da própria vida dos alunos (catarse). Verbetes elaborados por Demerval Saviani. (Fonte: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_pedagogia\\_historico.htm](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_pedagogia_historico.htm))

Relativas à gestão (metas 7 à 10); Relativas ao financiamento (meta 11) e Relativas ao acompanhamento das diretrizes e metas de competência da União e do Estado (metas 12 à 14).

Vale destacar, neste trabalho, apenas a meta 1, relativa ao atendimento, que diz: “Ampliar a oferta de educação infantil, na modalidade creche, de modo que, até o final de 2017, sejam atendidas 50% (cinquenta por cento) das crianças com menos de 0 a 3 anos, o que representa mais 3710 vagas.” (LIMEIRA, 2007, p 32).

Já o PME 2015-2025, vigente nos dias atuais, foi construído de acordo com as orientações Caderno de Orientações do MEC, sendo assim, coerente, integrado e articulado com o PNE, e também alinhado ao Plano Estadual de Educação (PEE).

Inicialmente uma Comissão de mais de 30 profissionais da Educação, com representantes das redes municipal e estadual e das universidades da cidade, além de convidados foi instituída. Todos com vasto conhecimento, formação e currículo. Após isso o Plano foi disponibilizado para consulta pública e, posteriormente, debatido e votado por mais e 250 delegados eleitos. A Câmara Municipal, que teve representantes nas Conferências, aprovou o PME integralmente, sem alterações, por meio da Lei Municipal Nº 5.545, de 02 de setembro de 2015.

A Meta 1, que trata especificamente da Educação Infantil, teve sua primeira parte cumprida, pois, já em 2016, ocorreu a universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, porém, a segunda parte da meta, a qual visava “ampliar em 50%, no período de 3 anos, a oferta de vagas para demanda manifesta na faixa etária de 0 a 3 anos” não se concretizou, já que em 2015, o município possuía 4.008 vagas e, em 2018, chegou a 4.623 vagas para crianças de 0 a 3 anos, ou seja, um aumento de aumentando 15,3% (LIMEIRA, 2015).

Vale também destacar que o final da descrição da Meta 1 se apresenta “vago”, pois propõe aumentar “progressivamente o atendimento deste público (*crianças de 0 a 3 anos*), até o final da vigência deste PME”. Sem trazer um número específico, um valor percentual, ou mesmo uma proposta de universalização da demanda manifesta, a palavra “progressivamente” não apresenta base para uma ação ou política pública substancial, já que, o termo “progressivamente” pode ser compreendido com um aumento mínimo por ano, mesmo que milhares de crianças fiquem sem atendimento.

De acordo com o PME de Limeira (2015),

estas características geopolíticas do município definem uma população cada vez mais carente de creches e escolas de Educação Infantil, pois o setor de joias e folheados possui uma mão de obra caracterizada, principalmente, por mulheres, sendo que grande parte realiza suas atividades em casa, um trabalho informal, contando muitas vezes com o auxílio dos filhos. (LIMEIRA, 2015)

Tal afirmação é convergente ao déficit de vagas na cidade que, desde a implantação do sistema de monitoramento de vagas, nunca foi sanado em sua totalidade.

Em relação ao plano vigente, vale ainda destacar, para este trabalho, as estratégias da Meta 1 que estão na Quadro 1, abaixo:

**Quadro 1 – Meta e estratégias do PME de Limeira sobre vagas em creche**

<b>META 1</b>	<b>EDUCAÇÃO INFANTIL</b>
	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar em 50%, no período de 3 anos, a oferta de vagas para demanda manifesta na faixa etária de 0 a 3 anos, aumentando progressivamente o atendimento deste público, até o final da vigência deste PME.
	<b>ESTRATÉGIAS DA META 1 - EDUCAÇÃO INFANTIL</b>
1.1	Expandir, em regime de colaboração entre a União, o Estado de São Paulo e o Município, a rede pública de educação infantil.
1.2	Garantir a equidade na oferta do atendimento educacional público nas diversas regiões do município, a partir de estudo de demanda atualizado periodicamente.
1.3	Fomentar as políticas públicas de educação, saúde e assistência social, garantindo que crianças em situação de maior vulnerabilidade social sejam atendidas em Creche pública.
1.4	Manter a realização periódica de levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta, através de cadastro na Secretaria Municipal de Educação e parceria com Secretaria de Saúde, já informando gestantes sobre creches e levantando necessidades durante a gestação.
1.15	Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil (4 e 5 anos), em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos.
1.16	Publicar, semestralmente, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.
1.17	Ampliar progressivamente o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Fonte: produzido pelo autor com base no PME de Limeira (LIMEIRA, 2015)

Como é possível observar, as estratégias destacadas acima contribuem para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos nas creches municipais, não somente na oferta da vaga, mas no atendimento de qualidade.

## 5. AS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS EM ESTUDO

A seguir o trabalho apresenta as políticas públicas e ações planejadas e desenvolvidas, no tocante ao atendimento, em creches, de crianças de 0 a 3 anos, das três últimas Gestões Municipais de Limeira (2009-2020).

Primeiramente, o trabalho apresentará a Gestão 2009-2012, que teve a frente do governo, o Prefeito Silvio Félix da Silva, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Vice-Prefeito Orlando José Zovico, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Em seguida, passará para a Gestão 2013-2016, do Prefeito Paulo Cezar Junqueira Hadich, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Vice-Prefeito Antônio Carlos Lima, do Partido dos Trabalhadores (PT). Por fim, trata da Gestão 2017-2020, que elegeu o Prefeito Mario Celso Botion, do Partido Social Democrático (PSD) e o Vice-Prefeito Júlio Cesar Pereira dos Santos, do Partido Democratas (DEM).

Após realizar a apresentação das gestões, o trabalho realizará uma análise comparativa entre as três, apresentando as semelhanças e diferenças entre elas, na busca de alternativas ao déficit de vagas em creche no município de Limeira, para crianças de 0 a 3 anos, avaliando as opções escolhidas por cada uma das gestões para tratar do déficit de vagas, além de registrar se houve (ou não) continuidade das políticas públicas planejadas e desenvolvidas.

## **5.1. Governo PDT/PMDB (2009-2012)**

### **5.1.1. Biografia Política**

A Gestão 2009-2012 é, na verdade, a continuidade da gestão anterior (2005-2008), pois, Prefeito e Vice-Prefeito são reeleitos para um segundo mandato, pelos mesmos partidos políticos. Inicialmente, em sua primeira gestão, o Prefeito Silvio Félix da Silva, chegou ao poder como representante da mudança, pois a cidade havia sido governada, por 8 anos (1996-2004) por governos “psdebistas”.

Eleito em 2004 pelo PDT, com uma perspectiva de mudança, representando o “novo trabalhismo<sup>52</sup>”, fundamentado no tripé democracia, socialismo e nacionalismo, exerceu o

---

<sup>52</sup> O “novo trabalhismo” do PDT nasce no contexto do esgotamento da Ditadura Civil-Militar do Brasil. Foi neste momento, em 1979, que ocorreu o Encontro de Lisboa, na sede do Partido Socialista Português, reunindo antigos trabalhistas e lideranças de várias tendências de esquerda exiladas com o objetivo de reorganizar o PTB, sob a liderança de Leonel Brizola. A principal resolução desse encontro foi a Carta de Lisboa, um documento que sintetizaria as principais ideias do “novo trabalhismo”, comprometido com os valores democráticos e socialistas. Além de pregar a volta das bandeiras reformista e nacionalista, o movimento atualizou-se com os movimentos

governo sem apresentar um projeto político muito claro e, com o passar dos anos, foi-se dando a administração municipal um perfil mais personalista que, em seu segundo mandato (2009-2012) teve dentre as principais características as crescentes ações privatistas.

A Gestão 2009-2012 apresenta uma peculiaridade em relação as demais, uma vez que, após a instauração de uma Comissão Processante<sup>53</sup> na Câmara Municipal de Limeira (CML), o Prefeito Sílvio Félix da Silva é cassado, assumindo a Prefeitura Municipal, no último ano da gestão, o vice-Prefeito, Orlando José Zovico. Esta mudança, no Edifício Prada, sede da Prefeitura Municipal de Limeira, acarreta na troca do titular da SME, pois o Prof. Antônio Montesano Neto, filiado ao PDT, deixa a pasta, onde atuava desde 2005 e, em seu lugar, é nomeada a Prof.<sup>a</sup> Araciana Rovai Cardoso Dalfré, diretora efetiva da Rede Municipal de Ensino, sem filiação partidária. A seguir, uma breve biografia dos dirigentes citados.

Sílvio Félix da Silva nasceu em 10 de fevereiro de 1964, na cidade de Limeira. É empresário e produtor rural, com formação em Administração de Empresas. Está filiado ao PDT desde 1984 até hoje, sem nunca ter troca de partido, tendo sido eleito o vereador mais jovem da cidade de Limeira em 1989. Nos anos 90 foi também foi Secretário dos Transportes mais jovem de Limeira até então.

Disputou a eleição majoritária da cidade de Limeira em 1992 e 2000 e a deputado estadual em 1994 e 2002, oportunidades em que não foi eleito. Em 2004 elegeu-se Prefeito de Limeira, com 56.900 votos, ou seja, 41,59% dos votos válidos, em uma coligação de 9 partidos políticos, que foram PDT/ PMBD/ PTB/ PTN/ PL/ PRTB/ PHS/ PMN/ PCdoB (SEADE, 2020a).

---

populares do final dos anos 1970, comprometendo-se com a defesa dos negros, dos índios e da mulher brasileira, lutando não mais apenas pelos interesses dos trabalhadores (BATISTELLA, 2013).

Em meio ao processo de redemocratização e o estabelecimento da Anistia, Brizola protagonizou com Ivete Vargas uma ferrenha disputa pela “mítica” sigla do PTB, que acabou, entregue à Ivete. Abalado, coube a Brizola e a seus seguidores, além do consolo do reconhecimento público da herança petebista, fundar o PDT, que seguiu as diretrizes da Carta de Lisboa e incorporou a rosa vermelha socialista estampada no símbolo do partido e fundamentou-se no tripé democracia, socialismo e nacionalismo (BATISTELLA, 2013).

<sup>53</sup> Devido ao recorte temporal estabelecido, este trabalho foca-se em analisar somente a segunda gestão do prefeito Sílvio Félix da Silva, que não concluiu seu mandato, pois, no ano de 2011, houve a abertura de Comissão Processante contra o Prefeito Municipal.

Aprovada em 28 de novembro de 2011, pela CML a Comissão Processantes, formada por cinco vereadores, trabalhou na investigação de suposto envolvimento do então Prefeito, e de seus familiares, em possíveis esquemas de sonegação, prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direito ou valores, formação de quadrilha, falsidade ideológica; furto qualificado e crime contra a ordem tributária. Além disso, havia também a acusação de QUEBRA DE DECORO e DIGNIDADE DO CARGO.

Em 24 de fevereiro de 2012, teve o mandato cassado, após votação que teve como resultado dez votos a favor e quatro contra a cassação. Assumiu então o vice-prefeito Orlando José Zovico, o qual ficou no mandato até dezembro de 2012.

Desse modo, o período da pesquisa abarca também a gestão do vice-prefeito Orlando José Zovico, que governou a cidade nos 10 últimos meses da gestão.

Já em 2008 foi reeleito com 118.146 votos, 81,56% dos votos válidos - a maior votação de um candidato na história da cidade de Limeira – numa coligação de agora 17 partidos, que foram PRB/ PP/ PDT/ PTB/ PMDB/ PSL/ PTN/ PR/ PPS/ PSDC/ PRTB/ PHS/ PTC/ PV/ PRP/ PCdoB/ PTdoB (SEADE, 2020a).

O Vice-Prefeito, Orlando Zovico, nasceu em 07 de setembro de 1943, na cidade de Limeira. É empresário, sendo fundador do sistema Jornal de Rádio e TV, com sede em Limeira e que está presente em mais de 30 cidades da região. Esteve filiado ao PMDB pois mais de 30 anos, tendo se filiado ao partido em 1981 e desfilhando-se em agosto de 2011. Desde então, permanece sem filiação partidária e afastado da política<sup>54</sup>. Anteriormente as eleições de 2004 e 2008, quando foi eleito e reeleito Vice-Prefeito, não havia concorrido em eleições ou ocupado cargos públicos, sendo sua atuação política sempre marcada pela atuação em bastidores, muito devido a seu prestígio local.

Em relação aos Secretários da Educação deste período, o professor Antônio Montesano Neto esteve à frente da SME entre janeiro de 2005 e março de 2012. Nascido em 08 de fevereiro e 1960, na cidade de Limeira, cursou ensino superior nas áreas de Ciências Sociais, Ciências Econômicas e Direito. Cursou também Filosofia, sem ter, porém, concluído o curso. Professor de formação, atua na Rede Objetivo de Ensino.

No período de 1989 a 1992 atuou como Secretário particular do Prefeito Palmyro Paulo Veronesi D'Andrea (antigo PFL, atual DEM), em sua terceira gestão como Prefeito Municipal. Em 1992 elegeu-se vereador na cidade de Limeira, tendo sido reeleito em 1996. Em seu segundo mandato no Legislativo de Limeira, foi eleito Presidente da Câmara Municipal no biênio 1997-1998, gestão marcada pelo início da informatização do legislativo e pela abertura da Casa de Leis para participação popular. Dentre seus principais projetos, destaque para o que tratou da isenção de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para contribuintes aposentados e pensionistas, proprietários de um único imóvel.

Já a professora Araciana, nasceu em 22 de novembro de 1965, na cidade de Rio Claro, interior de São Paulo. É graduada em Pedagogia com ênfase em Administração Escolar e Pós-graduada em Psicopedagogia. Atua na área da Educação, no município de Limeira, desde o ano de 1985, já tendo desempenhado a função de professora de Educação Infantil, diretora de escola, professora coordenadora e Secretária Municipal de Educação, esta última função, no período de 04 de abril à 31 de dezembro de 2012.

---

<sup>54</sup> Ver: (<http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2013/01/maior-decepcao-afirma-ex-prefeito-de-limeira-sobre-apoio-silvio-felix.html>)

Desde sua passagem pela Secretaria de Educação, desempenha a função de diretora de escola no Centro Infantil “José Reinaldo Ribeiro Brugnaro”, sinônimo de excelência na Educação no município de Limeira. Profissional da Educação, coleciona inúmeros certificados de cursos, extensão, seminários, além de homenagens em reconhecimento ao seu trabalho, como a “Medalha Amigo da Criança – Herbert de Souza”, recebida em março de 2009.

Enquanto Secretária de Educação, a principal ação de seu mandato foi a municipalização da merenda municipal, que ocorreu após a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta<sup>55</sup> (TAC), assinado entre a PML e o MPESP<sup>56</sup>.

### 5.1.2. O planejamento da segunda gestão Félix (2009-2012)

Em ambas as eleições, o candidato não apresentou um programa de governo, pois a Lei Federal Nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, passou a exigir a entrega de tal documento, conforme artigo 11, parágrafo 1º, inciso IX, dentre a lista de documentos obrigatórios a serem protocolados à Justiça Eleitoral, por parte de todos os candidatos a chefe do Executivo – Prefeitos, Governadores e Presidente – apenas após 2010.

Em entrevista<sup>57</sup>, o Prefeito Silva informou que tanto em sua eleição, quanto em sua reeleição, a campanha produziu um documento similar a este, pois

apesar de não ser obrigatório, possui um programa desde a eleição de 2004. Eu sempre fui defensor de entregar vasto material ao eleitor, mesmo que não seja obrigatório, para apresentar o candidato e suas ideias, suas propostas. Senão fica difícil de identificar, ideologicamente, ao candidato. Eu fiz uma cartilha, não era muito detalhada, mas trazia as ideias propostas. Neste segundo governo, me lembro do SAMU, da construção de creches. (SILVA, 2020, em entrevista)

Porém, o candidato não possui um exemplar para consulta.

Na mesma entrevista, Silva disse também que conhecia a demanda por vagas em creche, pois esta demanda existia quando iniciou seu primeiro mandato e ainda existia quando terminou-o, por isso, para o segundo mandato (reeleição), criou um programa de construção de novas creches:

Em 2008, concorri ao segundo mandato, então eu tinha em mente que a demanda era composta, das classes sociais mais carentes, mas havia um público aumentando, vindo das escolas particulares. Construindo creches, criamos uma demanda. As pessoas

<sup>55</sup> Integra do documento disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/arquivo?Id=26123>

<sup>56</sup> Leia mais em: <http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2012/12/termo-preve-multa-de-r-50-mil-para-merenda-terceirizada-em-limeira-sp.html>

<sup>57</sup> Entrevista concedida por SILVA, Sílvia Félix da. Entrevista IV. [22 fev. 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (66 minutos)

utilizam as creches particulares por não haver vaga na rede pública ou por não confiar na qualidade da rede pública. (SILVA, 2020, em entrevista)

Com a cassação do Prefeito, em fevereiro de 2012, e posse do Sr. Orlando José Zovico<sup>58</sup> ocorreram também mudanças em algumas Secretarias, como a saída do então Secretário de Educação, Prof. Antônio Montesano Neto, titular da pasta por 7 anos (2005-2011), e a nomeação da Prof.<sup>a</sup> Araciana Ravoí Dalfré, diretora de escola efetiva da Rede Municipal.

Montesano Neto, em entrevista<sup>59</sup>, também citou o “plano de governo” que o então Prefeito, havia apresentado, mesmo não sendo obrigatório. Disse ele:

O Silvio possuía um programa de governo. E quando assumi a Secretaria disse: vou seguir o que está aqui (*no referido plano*). (...) O plano prevê isso. É isso que vamos fazer. O Prefeito assume um compromisso (*durante a eleição*). É aquele plano que venceu a eleição. Temos a obrigação moral de cumprir. (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista)

Apesar da mudança na gestão, a Secretária de Educação que sucedeu Montesano Neto, a Sra. Dalfré<sup>60</sup>, destacou em entrevista, uma continuidade nas políticas educacionais, afirmando que “nós (*a gestão*) demos continuidade ao que o Silvio já havia planejado, mas eu me recordo que ele tinha uma visão muito grande, foram abertas muitas unidades escolares” (DALFRÉ, 2020, em entrevista).

Essa continuidade, no entanto, não pode ser confirmada pelo Prefeito em exercício, no ano de 2012, Sr. Orlando Zovico, que preferiu não ser entrevistado por este trabalho<sup>61</sup>. Outro fator, em relação ao déficit de vagas em creche, que merece destaque, é que foram a partir das ações (ou ausência delas), durante a primeira gestão do Prefeito Sílvio Félix, que culminaram no início a Ação Civil Pública (ACP), instaurada pelo promotor de justiça Nelson Cesar Santos Peixoto, representante do MPESP, e que veio a ser transitada em julgado apenas do ano de 2014. Trata-se da ACP das Creches, onde o promotor pediu na Justiça que a Prefeitura disponibilizasse, ainda no ano de 2010, 1,8 mil vagas em creche.

---

<sup>58</sup> O Senhor Orlando José Zovico tomou posse em 05 de março de 2012 e permaneceu até 31/12/2012. Sem filiação partidária desde 09 de agosto de 2011, quando informou, por meio de nota à imprensa, sua desfiliação do PMDB, partido ao qual esteve filiado desde 1981, governou a cidade por 10 meses sem ter filiação partidária em todo o período. Registra-se que, segundo informado por sua assessoria, não se filiou desde então a nenhum partido político.

<sup>59</sup> Entrevista concedida por MONTESANO NETO, Antônio. Entrevista VIII. [04 mar. 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (38 minutos)

<sup>60</sup> Entrevistada concedida por DALFRÉ, Araciana Ravoí. Entrevista III. [27 fev. 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (12 minutos)

<sup>61</sup> O autor entrou em contato com o Sr. Orlando José Zovico, via e-mail, em 21 de fevereiro de 2020, porém, por meio de sua assessoria, o mesmo informou que devido ao curto período que este à frente da Prefeitura Municipal de Limeira, não teria como colaborar com a pesquisa. Documentação disponível em: (<https://drive.google.com/open?id=14a55LmlQd90tkMuECKFHI8NqPe-N2xrd>)

Segundo Sereno (2010), “a ação foi ajuizada após o promotor perder a paciência de esperar a boa vontade da Prefeitura em informá-lo sobre as ações que estão sendo tomadas para suprir o conhecido déficit - que não é exclusivo de Limeira, como é amplamente sabido”. Até 2008, o assunto foi tratado amigavelmente entre a Prefeitura e o promotor Cleber Masson, pois como à época a fila de espera passava de 2 mil crianças e, na ocasião, foi sugerido pela Promotoria sugerido a assinatura de um TAC, que foi aceita.

A Prefeitura comprometeu-se, dentro de alguns prazos, em eliminar o déficit e matricular todos que estavam na fila, porém, sem conseguir cumprir o compromisso assumido, e apresentando uma mudança de postura do Executivo Municipal, que deixou de tratar da questão das creches, associado ao fato da Secretaria de Municipal de Educação não responder a sucessivos questionamentos da Promotoria Pública, o promotor de justiça Nelson Cesar Santos Peixoto acionou a Justiça por meio de uma ACP. (SERENO, 2010).

No mesmo ano de 2010, Lencioni (2010) trouxe a decisão da Justiça em relação a ACP ajuizada meses antes, informando que

A juíza da Vara da Infância e Juventude, Daniela Mie Murata Barrichello, proferiu anteontem sentença em favor da ação movida pelo promotor Nelson Peixoto, que pede a criação de vagas em creches de Limeira. A magistrada julgou procedente a ação para condenar a Prefeitura a abrir 1,8 mil vagas em unidades de ensino infantil em um prazo curto - início de agosto. Em sua sentença, Daniela esclarece que as vagas criadas desde o ajuizamento da ação, fevereiro deste ano, poderão ser contabilizadas até a totalidade das 1,8 mil vagas. As crianças que aguardam na fila de espera deverão ser atendidas até o início do segundo semestre, sendo que, em caso de descumprimento da decisão, a juíza estabelece multa de R\$ 5 mil diários, dispêndio que ficará aos cofres públicos. (LENCIONI, 2010)

Portanto, tratando-se de um “segundo mandato”, onde a gestão já vivenciava a questão do déficit de vagas em creche, inclusive na esfera jurídica, a Secretaria de Educação iniciou o governo com uma estratégia que buscava resolver a questão do déficit de vagas em creche no município de Limeira. No primeiro ano do segundo mandato, a Administração Municipal aprovou a Lei Nº 4.491, de 28 de dezembro de 2009, que estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) do Município para o Quadriênio de 2010 a 2013, definindo as metas e prioridades da Administração Pública. Destaque para o “Programa 2002 Creches e Pré-Escolas com Qualidade”, que apresenta a seguinte justificativa: “criar mecanismo para suprir a demanda por vagas e oferecer um serviço de qualidade, respeito e confiabilidade” (LIMEIRA, 2009, p. 4).

O programa se desdobra em 09 ações (ANEXO D), sendo que, as que cabem destaque para esse trabalho são: construção de creches (no bairro Santa Paula e Lagoa Nova); construção, reforma e ampliação de unidades escolares de Educação Infantil; aquisição de bens imóveis para Educação Infantil e concessão de Bolsa Creche.

Assim a gestão teve duas estratégias, principais e concomitantes: a abertura e ampliação de unidades escolares, por meio de construção, reformas, ampliações e aquisição de imóveis e via expansão do programa Bolsa Creche. A seguir, ambas serão apresentadas.

### **5.1.2.1. Bolsa Creche: a privatização da responsabilidade pública**

Em relação ao programa Bolsa Creche<sup>62</sup>, criado em de 2003, foi no decorrer desta gestão que o programa passou a representar um número significativo das matrículas de crianças de 0 a 3 anos, pois, após ser implantado em 2007, com a matrícula de apenas 24 crianças, em 2009 o programa já atendia 442 crianças e, em 2012, 1.249 crianças, o que representava, respectivamente, 12,5% e 24,2% do total de vagas ofertadas pelo poder público.

Em entrevista, a Secretária Dalfré (2020), ao falar sobre o programa, destacou a regulamentação do mesmo:

O Bolsa vem do tempo do Montesano, o Bolsa é de 2007. Naquela época o Bolsa Creche era bem exigente. A mãe tinha, comprovadamente, que trabalhar. E ela tinha um teto também. A mãe que ultrapassasse aquele teto salarial não tinha direito ao Bolsa. Isso está na Lei, não sei se é cumprido ainda. Estabelecia-se um teto salarial e pessoas com muitas posses não iam para o Bolsa. E a mãe tinha que comprovar o trabalho. (DALDRÉ, 2020, em entrevista)

Já o Secretário Montesano Neto (2020), em entrevista, ao tratar das principais ações da gestão, listou o programa Bolsa Creche e falou sobre sua implementação:

Baseamo-nos em três medidas: otimizar os espaços que possuíamos, onde fizemos um estudo detalhada para ver o que fazer. No primeiro ano não há como construir. Agora, readequar os espaços é plenamente possível. Outra medida foi o programa Bolsa

---

<sup>62</sup> Aprovada em 2003, a Lei Municipal Nº 3.649, de 05 de novembro de 2003, de autoria do vereador Miguel Lombardi (PR), e alterada em 2007, pela Lei Municipal Nº 4.144, de 28 de maio de 2007, de autoria do Prefeito Silvio Felix da Silva, então em seu primeiro mandato, traz como disposição a prestação de assistência a educação de crianças com até cinco anos, com o município de Limeira podendo destinar, anualmente, percentual de seus recursos orçamentários, para “concessão de bolsas ou benefícios mensais equivalentes, no caso de não haver vaga na rede pública, de 30% (trinta por cento) à 100% (cem por cento) do custo de cada criança/mês nas unidades da Rede Pública Municipal” (Limeira, 2003, p 01).

A Lei apresentava ainda, em seu artigo 5º, critérios para que as crianças, para serem atendidas pela referida Lei, precisariam que seus pais ou responsáveis mantivessem residência no Município de Limeira, estarem empregado e não possuir renda superior a 4 (quatro) salários. Além disso, há prioridade na prestação da assistência pelo Município aquelas crianças cujos pais ou responsáveis comprovem:

- I - residir em imóvel alugado ou em casas populares financiadas, cujos alugueres ou prestações por eles pagas sejam iguais ou superiores a um salário mínimo;
- II - despende no mínimo 1 (um) salário mínimo com doença crônica no grupo familiar;
- III - aqueles que tiverem mais filhos em idade escolar.

Parágrafo único. É critério para desempate na concessão de prioridade a detenção do maior número de requisitos para tanto.

(LIMEIRA, 2003, p 02)

Creche. É um programa do Governo do Pedrinho<sup>63</sup>. Mas ele nunca havia sido implementado. Um dia, “mexendo nas gavetas”, achamos este processo, essa Lei, e conversando com o Sílvio (*Prefeito*) e gradativamente nós fomos implementando, criamos mais de 1 mil vagas. Eu deixei a Secretaria, ledo engado, com 1.140 vagas. 1.140 crianças atendidas. Depois uma terceira medida, a média prazo, foi a construção de creches. Eu não me lembro a porcentagem, mas para você ter uma ideia quando assumimos a Secretaria, em 2004, tínhamos na Rede Municipal cerca de 1 mil crianças. Não chegava a 1,1 mil. Quando nos deixamos a Secretaria nós tínhamos mais de 4 mil crianças na Rede Municipal. Isso pelo Educacenso. Então você veja, nós criamos, mais ou menos, 5 mil vagas. Isso se comprova com dados do MEC (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista).

O Prefeito Silva também emitiu, em entrevista, sua opinião sobre o programa:

O Bolsa Creche foi criado para ser exceção, não regra. É um bom programa. Toda nossa legislação, bancada pelo FNDE, parte administrativa e financeira, é criada para atender creche pública, com servidor público. A Bolsa Creche deveria atender somente uma demanda que o município não conseguiu atender. O Prefeito não pode achar que é a única solução. (SILVA, 2020, em entrevista)

Sobre a implementação do programa, que iniciou-se no ano de 2007, o número de atendidos, e à proporção que ele representa no total de vagas ofertadas pelo Poder Público, destaca-se que é no período do segundo mandato de Sílvio Félix a ocorrência da expansão de vagas, com o aumento de 239,6% entre o início do 2º mandato, em 2009, e seu término, em 2012, quando o programa Bolsa Creche chegou a 1.249 crianças, conforme mostra a Tabela 8.

**Tabela 8 – Crescimento da oferta de vagas para Creche (0 a 3 anos) na rede municipal e nas escolas particulares conveniadas (2000-2012)**

ANO	REDE MUNICIPAL	Aumento (%)	BOLSA CRECHE (CONCESSÃO)	Aumento (%)	TOTAL	Aumento (%)
2000	1.265	-	-	-	1.265	-
2001	1.303	3,0%	-	-	1.303	3,0%
2002	1.484	13,9%	-	-	1.484	13,9%
2003	1.451	-2,2%	-	-	1.451	-2,2%
2004	1.445	-0,4%	-	-	1.445	-0,4%
2005	1.411	-2,4%	-	-	1.411	-2,4%
2006	1.478	4,7%	-	-	1.478	4,7%
2007	1.650	11,6%	24	-	1.674	13,3%
2008	1.747	5,9%	206	758,3%	1.953	16,7%
2009	3.085	76,6%	442	114,6%	3.527	80,6%
2010	3.087	0,1%	568	28,5%	3.655	3,6%
2011	3.482	12,8%	839	47,7%	4.321	18,2%
2012	3.916	12,5%	1.249	48,9%	5.165	19,5%

Fonte: produzido pelo autor, com base no Sistema Interno de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

<sup>63</sup> Pedro Theodoro Kuhl, nascido em Limeira, em 17 de dezembro de 1947, é empresário da cidade de Limeira, eleito Prefeito Municipal em 1995, para gestão 1997-2000 e reeleito em 2000, para gestão 2001-2004. Eleito pelo PSDB, foi um dos responsáveis pelo município de Limeira ser um dos pioneiros na municipalização do ensino. Em 2002, renunciou ao mandato de Prefeito para concorrer ao cargo de Deputado Federal. Com 67.524 votos, não se elegeu e, desde então não pode mais disputar nenhuma eleição, devido a condenações eleitorais.

Em relação ao programa Bolsa Creche na cidade de Limeira, destaque para Oliveira e Borghi (2013), que apresentam mapeamento das parcerias/convênios entre o poder público municipal e a esfera privada para a oferta de vagas na Educação Infantil em 30 municípios paulistas. As autoras constataram que a tendência do conjunto de municípios estudados, no que se refere ao formato do subsídio, é o valor per capita, com o poder público local repassando recursos às instituições escolares em função do número de alunos matriculados.

Segundo Oliveira e Borghi (2013), 30 dos 54 municípios paulistas grandes<sup>64</sup>, recorriam ao atendimento conveniado como forma de atender a demanda local, inclusive com instituições de finalidade lucrativa, diferenciando-se das tradicionais formas de convênios instituídas na educação infantil.

De acordo com as autoras:

Os valores per capita repassados às instituições conveniadas variam de um município para outro, mas em torno de R\$ 80,00 e R\$ 355,00, entretanto, a grande maioria se encontra na faixa de R\$ 180,00 e R\$ 200,00. O município de Limeira é o que melhor paga por aluno às instituições conveniadas (R\$ 355,00), que é um valor maior do que certas mensalidades de algumas escolas de educação infantil; vale dizer ainda que, nesse município, há convênio com instituições com fins lucrativos. (OLIVEIRA E BORGHI, 2013, p 158)

Além de estar entre os municípios que repassavam os maiores valores as escolas conveniadas, sendo no caso de Limeira a maioria delas entidades privadas com fins lucrativos, a fonte de pagamento também se distingue de outras cidades, pois enquanto nas cidades estudadas os recursos destinados às instituições conveniadas são provenientes do FUNDEB, no município de Limeira o recurso destinado pelo poder público é proveniente dos recursos próprios do município, uma vez que o FUNDEB não permite a subvenção de instituições privadas com fins lucrativos. (OLIVEIRA e BORGHI, 2013).

Sobre a regulamentação para contratação das entidades particulares de Educação Infantil, as regras constam em Decretos Municipais<sup>65</sup>, os quais apresentam normas e parâmetros

---

<sup>64</sup> As autoras consideram “municípios grandes” aqueles com população acima de 100 mil habitantes.

<sup>65</sup> São diversos os Decretos Municipais que tratam das normas e parâmetros para as entidades que desejavam concessionar-se ao Poder Público, para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos. Especificamente entre a criação do programa Bolsa Creche e o fim da Gestão 2009-2012, foram publicados os Decretos N° 236/2007, 318/2017, 6/2008, 2/2009, 363/2009, 65/2010, 420/2010, 480/2011 e 481/2012. Todos apresentam vasto regramento para as entidades interessadas, como: ato oficial do Sistema de Ensino ao qual estiver vinculada, comprovando autorização/reconhecimento da instituição; auto de vistoria do corpo de bombeiros; declaração cadastral (DECA emitida pela Prefeitura; licença de funcionamento da Vigilância Sanitária; comprovante de CNPJ ativo; certidões negativas de distribuições cíveis, criminais, de protesto e de débitos junto a Previdência Social, da entidade e de seu representante legal. Além disso, os Decretos apresentam também compromissos que serão assumidos pelos responsáveis legais pela entidade, como: a manutenção do menor sobre sua guarda e proteção; atender as normas legais estabelecidas para educação; atender ao ECA; informar as crianças em situação de risco; não discriminar alunos beneficiários de bolsa; fornecimento de material escolar e alimentação; não cobrança de valores de alunos bolsistas, sobre qualquer pretexto. Para consulta integral dos Decretos citados, acessar: ([https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns\\_decreto2/cns\\_decreto2.php](https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns_decreto2/cns_decreto2.php))

para as entidades que desejam conveniar-se ao Poder Público, proporcionado a participação de todas as entidades que atenderem os critérios pré-estabelecidos e comprovarem capacidade legal de conveniar-se. Estas entidades, depois de conveniadas, passam a ser supervisionadas<sup>66</sup>, periodicamente, pelos Agentes de Desenvolvimento Educacional do município.

Já em relação aos valores pagos, desde a implantação do programa Bolsa Creche, em 2007, até o final da Gestão 2009-2012, os mesmos podem ser conferidos na Quadro 2, abaixo. Importante frisar que o período parcial foi regulamentado apenas em 2010.

**Quadro 2 – Valores repassados pela concessão ao programa Bolsa Creche no período 2007-2012**

Ano	Valor	Legislação
2007	R\$ 250,00 período integral	Decreto nº 318 de 18/10/2007
2008	R\$ 300,00 período integral	Decreto nº 6 de 11/01/2008
2009	R\$ 330,00 período integral	Decreto nº 2 de 05/01/2009
2010	R\$ 355,00 período integral	Decreto nº 363 de 30/12/2009
	R\$ 177,50 período parcial	Decreto nº 65 de 12/03/2010
2011	R\$ 375,00 período integral	Decreto nº 420 de 30/12/2010
	R\$ 187,50 período parcial	
2012	R\$ 400,00 período integral	Decreto nº 480 de 15/12/2011
	R\$ 200,00 período parcial	

Fonte: produzido pelo autor com base nos Decretos Municipais da Prefeitura Municipal de Limeira (LIMEIRA, 2020b)

Registra-se também que, no período em questão, o número de entidades conveniadas passou de 01 em 2007 para 16 em 2012, conforme resposta da SME ao Requerimento 58/2012<sup>67</sup>, protocolado pela vereadora Iraciara das Dores Bassetto Barollo Sagioro – Partido Verde (PV). Outro ponto a se destacar é que, dentre as 16 instituições, algumas pertencem ao mesmo proprietário e/ou grupo, pois tratam-se de unidades com mesmo nome, como “Pequeno Príncipe” (3 unidades), “Chico Bento” (2 unidades) e “AMAR” (2 unidades).

<sup>66</sup> Para acessar resposta da Prefeitura Municipal de Limeira ao questionamento do vereador municipal (2009-2012) Paulo Cezar Junqueira Hadich, acessar: (<http://consulta.limeira.sp.leg.br/arquivo?Id=31175>)

<sup>67</sup> O Requerimento da vereadora Sagioro, bem como a resposta da Secretaria Municipal de Educação, com a relação das 16 instituições, pode ser acessado em: (<http://consulta.limeira.sp.leg.br/Documentos/Documento/10454>)

### 5.1.2.2. A expansão de vagas pela abertura/construção de escolas e a aquisição de imóveis

A premente necessidade de expansão do acesso à Educação Infantil no município de Limeira levou a Administração Municipal a investir em algumas diferentes ações, como forma de atender esta demanda. Uma vez que nem mesmo a pré-escola estava totalmente atendida, a gestão optou por resolver o problema iniciando pela pré-escola e ir descendo até o berçário (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista).

Assim, na primeira gestão (2005-2008), a Administração Municipal optou por construir escolas de médio e grande porte, para o atendimento de alunos desde a creche, mas focadas principalmente na pré-escola e no Ensino Fundamental. Já na 2ª gestão, entre 2009-2012, o foco foi a aquisição de imóveis e abertura de novas unidades, seja por meio da utilização destes imóveis, ou pela construção. Segundo o Prefeito Silva (2020),

as ações do segundo mandato foram focadas na aquisição de imóveis para abertura de creches e a construção de novas escolas. A construção, com recursos próprios é sempre uma boa opção, pois elas entram nos 25% da Educação. (...). Você tem ¼ de todas receitas indo para Educação. É muito dinheiro. Você ter a cada 4 reais, um indo para Educação é muita coisa. (SILVA, 2020, em entrevista)

Conforme pode ser visualizado no ANEXO E, que apresenta CI DIREPLAN Nº 123/2012, com a lista de imóveis desapropriados ou comprados, de 2008 à 2012 pela Gestão 2009-2012, foram desapropriados 19 imóveis<sup>68</sup>, sendo 16 (dezesesseis) em 2008, 02 (dois) em 2009 e 1 (um) em 2010.

Destes imóveis, até o final da gestão, 12 (doze)<sup>69</sup> deles estavam sendo utilizados como UE's de Educação Infantil, atendendo creche, pré-escola ou ambos, enquanto os demais tinham finalidades diversas (Casados Conselhos, Almojarifado, EJA) ou estavam sem utilização (terrenos sem construção e imóveis com ação judicial em trâmite).

Em relação às 12 unidades abertas, é importante frisar que a grande maioria delas (9 unidades) foram abertas como unidades vinculadas<sup>70</sup>, enquanto apenas 3 eram unidades vinculadoras<sup>71</sup>. Importante registrar também, que, atualmente, apenas 3 locais funcionam como

<sup>68</sup> As desapropriações iniciaram-se em 2008, após o período eleitoral, após a reeleição de Silvio Félix da Silva (PDT), portanto, a implementação do planejamento teve início tão logo teve fim o processo eleitoral.

<sup>69</sup> Em alguns casos, dois ou mais imóveis foram unificados em uma edificação única.

<sup>70</sup> As unidades vinculadas são unidades escolares que possuem baixo número de alunos, normalmente entre 40 e 100, e não possuem direção própria, portanto, são vinculadas a outra escola de maior porte. A direção da unidade de maior porte responde pelas duas (ou mais) unidades. Não há legislação específica que trata das vinculações, sendo esta decisão parte do poder discricionário do Secretário de Educação.

<sup>71</sup> As unidades vinculadoras são unidades escolares de maior porte, que possuem direção própria e podem, de acordo com decisão do Secretário de Educação, receber outras unidades de menor porte (vinculadas) para serem geridas.

creches municipais (CI Claudinor José Cardoso Junior, CI Jardim Caieiras e CI Mariana Seleguin Pereira).

A Secretária Dalfré (2020) informou que, mesmo antes de assumir a pasta, respondeu simultaneamente por várias unidades vinculadas:

no período do Silvio, por ter um recurso maior naquela época ele fez muitas creches, ele abriu várias Unidades Escolares, e mesmo antes de eu ser Secretária, eu mesmo cuidava pessoalmente de 5 Creches. Eu cuidava do José Reinaldo, eu cuidei do Minerva, do Mariana, do Curumim e do Claudinor, as cinco unidades eram minhas, que ele havia inaugurado e eu cuidava das cinco unidades. Naquele período ele procurou sim abrir muitas vagas (DALFRÉ, 2020, em entrevista)

Além disso, registra-se que mesmo as 3 escolas vinculadoras inauguradas atendem, juntas, um número total que não chega a 250 alunos.

Outra forma buscada pela Gestão 2009-2012 para expansão das vagas foi à adesão ao Proinfância, programa criado pelo Ministério da Educação, em 2007, que se destina a municípios e ao Distrito Federal, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. Assim, a Prefeitura Municipal de Limeira, por meio da Secretaria de Educação, pleiteou, durante a Gestão 2009-2012, a construção de 05 UE's pelo Proinfância.

Segundo o Prefeito Silva (2020), em entrevista, foram deixados 8 terrenos e 8 convênios assinados para construção de creches (SILVA, 2020, em entrevista). O primeiro Secretário da Educação do período, Montesano Neto (2020), ao falar das parcerias junto ao Governo Federal, também falou sobre o pleito destas unidades: “Eu estive em Brasília, com o ministro Fernando Haddad. Nós conseguimos a aprovação de 8 creches para o município. Nós entraríamos com o terreno e o Governo Federal com a construção. Depois nos iríamos mobilizar e manter (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista)”.

Já a Secretária Dalfré (2020), apesar de confirmar a parceria junto ao Governo Federal, discordou do total de unidades. Segundo ela, lembra-se de ter assinado documentação para 05 unidades de 212 alunos, pleito que já havia sido iniciado pelo Prefeito Silvio Félix. Informou ainda que, posteriormente, o pleito foi convertido, pela Gestão 2013-2016, para 10 unidades (DALFRÉ, 2020, em entrevista).

Em relação a esta diferença de unidades informadas, constatou-se, após recebimento de relação de Termos de Compromisso firmados entre a Prefeitura Municipal e os Governos Federal e Estadual (ANEXO F) é possível compreender, que apesar 05 creches terem sido pleiteadas pela Gestão 2009-2012, encontravam-se bloqueadas no sistema<sup>72</sup>, por isso, foram

<sup>72</sup> O pleito para construção de Unidades Escolares, por meio de convênios do Proinfância, é realizado pelo Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) e, conforme informado pela Assessoria de Projetos e

reformuladas e, uma vez que não haviam sido executadas, foi gerado novo processo, com Termo de Compromisso firmado em 2013.

Já em relação a parcerias como o Governo Estadual, o Prefeito Silva (2020) informou, durante entrevista, que este só age pontualmente, com investimento em programas regulares (transporte e alimentação escolar, por exemplo), pois, por ter foco principal no Ensino Médio e até no Ensino Universitário, é baixa a atuação em ações para Educação Infantil (SILVA, 2020, em entrevista). O Secretário Montesano Neto (2020) também reforça este ponto, pois disse que em relação à creche, não houve parceria com o Governo do Estado. Apenas parcerias em relação à Merenda, ao Transporte e à construção de várias escolas, estaduais, em bairros que faltavam, mas não para construção de creches (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista).

Em relação ao aumento da oferta de vagas, importante destacar a Lei Complementar (LC) 442, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre o Plano Diretor Territorial-Ambiental do município, dando destaque a necessidade de ampliação de unidades escolares destinadas à educação infantil, conforme é apresentada na Sub-Seção I - da Educação, os artigos 104 e 106, que dizem respectivamente:

Art. 104 Os equipamentos comunitários para implantação de unidade escolar destinados à educação infantil e ensino fundamental deverão observar a diretriz de prestar atendimento à população considerada dentro do raio de 500m, a contar de suas divisas.

(...)

Art. 106 São consideradas prioritárias para implantação de unidade escolar destinada à educação infantil as seguintes regiões:

- a. Lagoa Nova;
- b. Novo Horizonte;
- c. Santa Adélia;
- d. Campo Belo;
- e. Antônio Simonetti;
- f. Jardim. Dutra;
- g. Ernesto Kuhl;
- h. Olindo de Lucca;
- i. Abílio Pedro;
- j. Jardim Vanessa;
- k. Ouro Branco e Roseira;
- l. Anavec;
- m. Vila Queiroz. (LIMEIRA, 2009b, p. 54 e 55)

Como pode-se ver, a LC N° 442/09, além de normatizar a distância de atendimento da demanda, lista as regiões prioritárias para construção de novas unidades escolares de Educação Infantil.

---

Infraestrutura da SME, foram 05 unidades pleiteadas pela Gestão 2009-2012, porém todas estavam bloqueadas, devido a questões burocráticas e documentais. Por esta razão, o pleito teve de ser reformulado pelo Gestão 2013-2016, sendo Termo de Compromisso, de 05 unidades, assinado em 2013, sob N° 04078.

### 5.1.3. O déficit de vagas em creche e os “contratempos” junto ao Poder Judiciário: o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)

A oferta de vagas em creche também foi tratada pelo TCESP durante seus processos fiscalizatórios<sup>73</sup> do período 2009-2012.

No ano de 2009 o assunto não foi citado no processo, porém, em 2010, por meio do Processo TC-2-24951026/10, o assunto foi debatido em dois itens, conforme abaixo:

#### **C. DÉFICIT EM CRECHES MUNICIPAIS E CONTRATAÇÃO DE VAGAS NA REDE PRIVADA**

A Prefeitura Municipal de Limeira possui um déficit de aproximadamente 2.000 vagas em creches (2008 era de 2.268; 2009 de 2.280 e 12/2010 de 1.874 crianças na fila por uma vaga). Para amenizar esta situação, a Prefeitura concedeu 796 bolsas creche/mês (referência 12/2010), no valor de R\$355,00; utilizando-se de vagas disponibilizadas por 13 escolas particulares com base no artigo 3º, inciso I da Lei Municipal 3.649/2003, regulamentada pelo Decreto nº 363 de 30/12/2009. O procedimento de se repassar recursos públicos às escolas particulares, para suprir vagas da educação infantil, não encontra respaldo na Constituição Federal, especialmente em seu artigo 213 e respectivo §1º 2º, que vinculam eventuais repasses somente às entidades sem fins lucrativos e expressamente para ensino fundamental e ensino médio. Com efeito, é certo que o Executivo deverá envidar esforços a fim de investir prioritariamente na expansão de sua rede pública, para fins de cumprimento do princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, previsto no artigo 205, inciso V de nossa Carta Maior;

#### **D. DESAPROPRIAÇÕES OCORRIDAS EM 2008 E 2009, DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS, DESTINADOS À EDUCAÇÃO.**

A Prefeitura de Limeira desapropriou 15 imóveis para adaptá-los como instalações educacionais nos idos de 2008 (13 deles) e 2009, porém, decorrido todo o exercício de 2010 e ainda neste limiar de 2011, constatamos que 09 deles (60%) estão em reforma com previsão de término para 2011; portanto de fato não beneficiaram a educação; outros 02 aguardam projetos e acham-se inutilizados; 02 deles estão sendo utilizados como creche e almoxarifado, mas necessitam de reforma e apenas 02 tiveram suas obras concluídas em 2010 e se acham em funcionamento (creches). (Processo TC-2-24951026/10, TCESP, 2011.p 62 e 63)

O processo apresentou ainda lista analítica com a situação de cada imóvel citado no item D (acima), sendo que, este trabalho pesquisou qual a situação de cada um deles atualmente, constatando que apenas em 3 deles funcionam creches municipais, estão os demais com funcionalidades diversas, como Almoxarifado da Educação e Casa de Conselhos, emprestados a outras Secretarias e até mesmo vazios. .

<sup>73</sup> A consulta aos processos do TCESP, referentes as contas da Prefeitura Municipal de Limeira, estão disponíveis no site da CML, no link: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Documentos/Pesquisa?Pesquisa=Avancada&id=582&pagina=1&Modulo=8&Documento=363&Numeracao=Documento&NumeroInicial=&AnoInicial=&DataInicial=&NumeroFinal=&AnoFinal=&DataFinal=& Situacao=0&TipoAutor=Todos&Autoriald=0&NoTexto=false&Assunto=&Observacoes=>

Desta forma, por meio do Processo TC de 2010, o TCESP entendeu que o Executivo deveria promover esforços a fim de investir prioritariamente na expansão de sua rede pública, para fins de cumprimento do princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, previsto no artigo 205, inciso V, da CF/88 e que os imóveis desapropriados a partir de 2008 ainda não beneficiavam a Educação, por não se encontram disponíveis para utilização.

Em 2011, a demanda de vagas em creche também esteve presente na avaliação do TCESP, desta vez por meio do Processo TC 0000000000967/026/11, quando, em e itens similares aos de 2010, o Tribunal registrou:

**B.3.1.2. Déficit em Creches Municipais e Contratação de Vagas na Rede Privada**

A Prefeitura Municipal de Limeira possuía em 12/2011 um déficit de 1.578 vagas em creches. Para contornar esta situação, a Prefeitura concedeu 1.156 bolsas creche/mês (referência 12/2010), no valor de R\$ 375,00; utilizando-se de vagas disponibilizadas em escolas da rede particular com base no artigo 3º, inciso I da Lei Municipal 3.649/2003, regulamentada pelo Decreto nº 420 de 30/12/2010. Em 2011, a Prefeitura despendeu com bolsa creche R\$ 4.530.000,00. O procedimento de se repassar recursos públicos às escolas particulares, para suprir vagas da educação infantil, não encontra respaldo na Constituição Federal, especialmente em seu artigo 213 e respectivo §1º e 2º, que vinculam eventuais repasses somente às entidades sem fins lucrativos e expressamente para ensino fundamental e ensino médio. Com efeito, é certo que o Executivo deverá envidar esforços a fim de investir prioritariamente na expansão de sua rede pública, para fins de cumprimento do princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, previsto no artigo 205, inciso V de nossa Carta Maior;

**B.3.1.3. Situação dos imóveis desapropriados a partir de 2008 com destino à educação**

(...) desde 2008 a Prefeitura de Limeira desapropriou 19 imóveis para adaptá-los como instalações educacionais, sendo que 06 deles, desapropriados nos anos de 2008 a 2010, ainda não beneficiaram a educação, pois não se encontram disponíveis para utilização, ou por estarem aguardando projeto para construção ou reforma, ou por estarem em obras ou por não possuírem um projeto em andamento.  
(TCESP, 2011,p 1.011 e 1.113)

Sendo assim, o TCESP apontou que o déficit de oferta de vagas em creches chegou em 1.578 alunos, com contratação de instituições privadas com fins lucrativos, ao custo de R\$ 375,00 por mês por estudante, e a continuidade da impossibilidade de uso de 6 imóveis, dos 19 imóveis desapropriados entre 2008 e 2010, 06 ainda não estão disponíveis para a população.

Já em 2012, último ano desta gestão, o TCESP realizou seu trabalho com registro no Processo TC 0000000001556/026/12, porém desta vez, sem destaques ao déficit de vagas em creche ou contratação de instituições privadas com fins lucrativos. Registrou-se apenas consulta realizada pelo Tribunal, por provocação do Senhor Vander Oliveira Borges, Coordenador Geral do FDNE, que solicitava informações acerca de desapropriação de imóveis pelo Município de Limeira, sem planejamento ou previsão de utilização. Em relação a esta questão o Tribunal realizou visita "in loco" e registrou a situação de cada um dos imóveis desapropriados, conforme

APÊNDICE B que, além da situação apontado pelo TCESP em 2012, apresenta a situação atual de cada um dos imóveis.

Entre todos os imóveis visitados, o Tribunal apontou apenas a situação do Centro Infantil Vilma Terezinha Marrafon Coppi - Unidade II, localizado à rua Brigadeiro Eduardo Gomes, 173/207 - Parque Hippolyto,

onde foi verificado graves problemas estruturais, ratificados pela Diretora da Escola Sra. Juliana C. Sachetti Pereira, o que, ao ver do Tribunal “necessita de providências urgentes da Administração Pública, conforme estabelece os princípios basilares da administração especialmente da legalidade, moralidade e eficiência, estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal. (TCESP, 2012, p 71).

Sendo assim, no Processo de 2012, o Tribunal registrou que os imóveis estavam sendo utilizado pela SME, como escolas, creches, almoxarifado e Conselho Municipal de Educação, à exceção de um dos imóveis, que é um terreno e não possui edificação.

Por fim, importante registrar que, apesar das contas municipais da Prefeitura de Limeira terem recebido parecer desfavorável do TCESP nos anos de 2010, 2011 e 2012 e, nos autos do triênio citado haver diversos apontamentos nos processos sobre o déficit de vagas em creche, a contratação de vagas em entidades privadas e a aquisição de imóveis, em nenhum dos 3 anos estes temas estiveram presentes no Parecer Final, portanto, caso tenham contribuído para decisão final do TCESP, não fizeram parte do registro do Parecer.

## **5.2. Governo PSB/PT (2013-2016)**

### **5.2.1. Biografia Política**

O grupo político que formou a coligação para esta gestão, composto na eleição majoritária<sup>74</sup> por PSB (Prefeito), PT (Vice-Prefeito), PMDB e PCdoB, estruturou-se durante a cassação do Prefeito Silvio Felix da Silva, pois PT, PSB e PCdoB tem um histórico de

---

<sup>74</sup> No sistema majoritário, são eleitos o Presidente da República, os Governadores de Estado (e do Distrito Federal), Senadores e Prefeitos. Neste sistema é eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos, sendo que a maioria pode ser simples/relativa ou absoluta. Na maioria simples é eleito aquele que obtiver o maior número dos votos apurados. Na absoluta, é eleito aquele que obtiver mais da metade dos votos apurados, excluídos os votos em branco e os nulos.

A maioria absoluta visa dar maior representatividade ao eleito, ocorrendo nas eleições para Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos de município com mais de 200 mil eleitores. Nessas hipóteses, caso o candidato com maior número de votos não obtenha a maioria absoluta, deverá ser realizado segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

coligações em eleições majoritárias e proporcionais<sup>75</sup> na cidade de Limeira. PT, PSB e PMDB assinaram, junto a outros partidos, a denúncia que instaurou a Comissão Processante (CP), em 2011. Ronei Costa Martins<sup>76</sup> (PT), elegeu-se em 2008 juntamente com Paulo Hadich (PSB), na coligação proporcional dos dois partidos, foi o relator<sup>77</sup> da CP. Raul Nilsen Filho<sup>78</sup> (PMDB), vereador também eleito em 2008, estava presidente da CML durante todo processo de cassação.

Exatos cinco meses após a cassação de Silva, em 24 de julho de 2012, a coligação lançou a chapa majoritária formada pelo candidato a Prefeito Paulo Cezar Junqueira Hadich (PSB) e pelo candidato a Vice-Prefeito, Antônio Carlos Lima (PT). Ronei Costa Martins, nome de maior destaque do PT de Limeira, optou por permanecer na disputa do Poder Legislativo, e reelegendo-se<sup>79</sup> como o vereador mais votado da legislatura 2013-2016, e da história da cidade. O PMDB, optou por compor a coligação majoritária, mesmo sem indicar o candidato a Prefeito ou Vice da chapa, e seu nome de maior expressão, Dr. Raul Nilsen (PMDB), também reelegeu-se vereador para legislatura 2013-2016, porém, após o pleito, afastou-se da Câmara para assumir a Secretaria Municipal de Saúde.

O Prefeito eleito, Paulo Cezar Junqueira Hadich, nasceu em 07 de junho de 1965, na cidade de Adamantina, interior de São Paulo. É servidor público estadual, com formação em Direito pela PUC Campinas. Atuou como diretor da Cadeia Pública de Limeira e como coordenador de Assuntos Prisionais da Delegacia Seccional de Polícia da cidade. Em Iracemápolis, foi delegado titular por quatro anos.

Iniciou a vida pública nas eleições de 2008, quando se elegeu vereador na cidade de Limeira pelo PSB (em coligação majoritária junto ao PT), sigla pela qual disputou todas as eleições que participou e está filiado até os dias atuais. Em 2008, elegeu-se com 1.973 votos, tendo sido o 18º vereador mais votado, porém, mesmo a Casa de Leis tendo 14 vereadores, foi eleito pelo coeficiente eleitoral. Em 2010 disputou as eleições, concorrendo a uma vaga de

---

<sup>75</sup> No sistema proporcional elegem-se os Deputados Estaduais, Federais e Vereadores, em um sistema de lista aberta, com votos computados para cada partido ou coligação e, em uma 2ª etapa, os de cada candidato. Os vencedores são conhecidos após saber-se quais foram os partidos políticos vitoriosos, pois cada agremiação partidária que conseguiu um número mínimo de votos, chega-se aos mais votados dentro da coligação/partido. Encontram-se, então, os eleitos. Para o resultado final, aplicam-se o quociente eleitoral que é definido pela soma do número de votos válidos, dividida pelo número de cadeiras em disputa, e o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos, pelo partido isolado ou pela coligação, dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas. Havendo sobra de vagas, divide-se o número de votos válidos do partido/coligação, conforme o caso, pelo número de lugares obtidos mais um.

<sup>76</sup> 17º geral no pleito de 2008, elegeu-se com 2020 votos válidos.

<sup>77</sup> Para mais informações sobre a Comissão Processante, acessar o Relatório Final, aprovado em 24 de fevereiro de 2012, disponível em: (<https://drive.google.com/open?id=1pol0dnYrHYDGPUDSLaqGFaiqHiup35Xd>)

<sup>78</sup> 6º geral no pleito de 2008, elegeu-se com 3053 votos válidos.

<sup>79</sup> Em 2012, Ronei Costa Martins reelegeu-se vereador na cidade de Limeira, com 12.773 votos válidos, o que representou 52,5% dos votos do PT, e 8,85% dos votos da cidade. Sua votação foi a maior votação recebida por um vereador na história da cidade de Limeira.

deputado estadual, tendo recebido 28.055 votos, ficando na 178º não sendo eleito (SEADE, 2020a).

Enquanto vereador, participou ativamente de todo o processo investigatório que culminou na instauração da CP que, em 2011-2012, cassou o Prefeito Silvio Feliz da Silva (PDT). Como candidato majoritário da coligação PT/ PMDB/ PSB/ PCdoB elegeu-se Prefeito Municipal de Limeira para o mandato 2013-2016, com 70.599 votos, ou seja 50,88% dos votos válidos. Concorreu à reeleição em 2016 na coligação PSB / PR / PV / SD / PP / PTC / PPS / PHS / PRP / PSC, porém, com 15.950 votos, ou seja, 9,53% dos votos válidos, terminou a disputa na 4ª colocação, não sendo reeleito (SEADE, 2020a).

O Vice-Prefeito, Antônio Carlos Lima, nasceu em 14 de junho de 1965, na cidade de Monte Aprazível, noroeste do Estado de São Paulo. Graduado em Ciências Contábeis e pós-graduado em Gestão de Pessoas, é servidor público federal efetivo desde 1985, junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), já tendo atuado como Gerente Regional do INSS e Superintendente do órgão em São Paulo, além de assessor do Ministério da Previdência Social.

Filiado ao PT desde 2003, anteriormente a eleição de 2012, havia disputado o processo eleitoral em apenas uma oportunidade, quando candidatou-se a vereador, nas eleições municipais de 2008. Na ocasião, pela coligação PT/PSB, obteve 1.378 votos, ou seja, 0,94% dos votos válidos, ficando na 28ª posição, como suplente.

Já em 2016, voltou a disputar a eleição proporcional, para o cargo de vereador, em chapa “pura” do PT (sem coligação). Na oportunidade, recebeu apenas 611 votos, o que representou 0,43% dos votos válidos, não sendo eleito.

Em relação ao posto de Secretário Municipal de Educação, no primeiro biênio da Gestão 2013-2016, esteve à frente da pasta o Sr. José Claudinei Lombardi. Nascido em 19 de março de 1953, na cidade de Limeira, Lombardi<sup>80</sup> é decano da Faculdade de Educação da UNICAMP, onde é professor titular (livre-docente) em História da Educação na Faculdade de Educação da UNICAMP. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1976); Mestrado em Agronomia, Área de Concentração: Sociologia Rural, pela Universidade de São Paulo (1985); Doutorado em Educação, Área de Concentração: Filosofia e História da Educação, pela Universidade Estadual de Campinas (1993).

É filiado ao PT desde 29/04/1981, tendo nos registros a ficha de filiação de número 1 no município de Limeira. Atuou ativamente na oposição ao regime militar, no meio estudantil

---

<sup>80</sup> Para acessar o currículo do Professor José Claudinei Lombardi: (<http://lattes.cnpq.br/9792876515583843>)

e principalmente nas ações ligadas a Igreja Católica, trabalhou na fundação do PT e concorreu, em 1985 como candidato a vice-prefeito nas eleições municipais. No final dos anos 80 e início dos anos 90 afasta-se das atividades partidárias, dedicando-se exclusivamente a vida acadêmica. Não participou da disputa eleitoral que elegeu a Gestão 2013-2016, e passou a fazer parte do grupo político apenas após o pleito, quando da composição da equipe e escolha de Secretários, pois com experiência na área de Educação, com ênfase em Marxismo e Educação, Pedagogia Histórico-Crítica e História da Educação, foi convidado a construir e implantar um novo currículo na Rede Municipal de Ensino, com ênfase na Pedagogia-Histórico Crítica.

Lombardi foi cedido a PML por meio de termo de compromisso firmado entre o Poder Executivo Municipal e a UNICAMP, que continuou a arcar com sua remuneração, sendo posteriormente reembolsada pela Prefeitura. Porém, após dois anos conturbados em relação a esta situação e outras denúncias que envolveram a Secretaria de Educação<sup>81</sup>, Lombardi deixou a pasta e retornou a vida acadêmica.

Adriana Ijano Motta, nasceu em 03 de novembro de 1966, na cidade de Limeira. Possui graduação em Pedagogia pela Faculdade de Ciências e Letras de Araras, pós-graduação em Alfabetização (UNESP - Rio Claro) e em Gestão Escolar (Centro Universitário Hermínio Ometto). Também é mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública (Universidade Federal de Juiz de Fora).

Como professora, lecionou nas redes municipal e estadual de Educação. Desde 2000 assumiu a direção da EMEIEF Maria Aparecida de Luca Moore, como diretora de escola, efetivada por concurso. É também professora universitária do ISCA Faculdades.

Sua atuação à frente da maior unidade municipal, escola referência, elevou-a a uma das lideranças dentre os diretores de escola que, por mais de uma oportunidade, indicaram-na para o posto de Secretária Municipal de Educação. Assumiu a função, com a saída de Lombardi, comprometendo-se a dar continuidade ao projeto pedagógico de seu antecessor. Em relação à política, não possuiu filiação partidária e jamais participou de processos eleitorais.

---

<sup>81</sup> A cessão de Lombardi com Prefeitura reembolsando a UNICAMP por seus vencimentos, como ocorre com outros casos passados e presentes existentes na universidade, que reembolsar as despesas com vencimentos e encargos sociais, recebeu, durante todo o período, duras críticas da imprensa local, bem como de vereadores da oposição, que acionaram a Justiça contra a prática. Apesar da ação não prosperar, o desgaste da situação encurtou a passagem de Lombardi pela Secretaria, conforme dito pelo próprio em entrevista concedida no dia 08-05-2020. Para saber mais sobre a saída de Lombardi, ler: (<https://oinformante-rafasereno.blogspot.com/2015/01/vida-dificil-de-secretario-de-educacao.html>)

### 5.2.2. O planejamento da Gestão 2013-2016

Diferentemente da gestão anterior, a coligação apresentou programa de governo<sup>82</sup>, que destacou à Educação a seguinte proposta em relação as vagas em creche

16. Ampliar o número de vagas na educação infantil nos próximos quatro anos de forma a suprir a demanda da cidade, construindo novas Unidades de Educação Infantil se necessário, garantindo, com este esforço, vagas para crianças de zero a cinco anos e oito meses na primeira escola, incluindo aquelas atualmente atendidas pela rede conveniada, com prioridade para as famílias mais vulneráveis, e revisão do atual programa Bolsa Creche, criando critérios claros para a sua utilização, fiscalização (TSE, 2012, p 13 – grifos do autor).

Como observar-se, a proposta 16 do programa de governo, ao tratar das creches, apresenta 5 ações interligadas: (1) suprir, em 4 anos, a demanda da cidade, (2) incluir nessa supressão os alunos atendidos na rede conveniada, (3) construindo para isso novas unidades – se necessário, (4) dando prioridade no atendimento às famílias vulneráveis e, concomitantemente, realizar a (5) revisão do programa Bolsa Creche.

Lima (2020), Vice-Prefeito da Gestão 2013-2016, em entrevista<sup>83</sup>, falou sobre a construção desta proposta. Segundo ele, ao construir o programa de governo de maneira ampliada e democrática, houve participação da sociedade civil nos diversos temas que compuseram o documento e, um dos encontros mais acalorados, com maior participação, foi o da Educação. Uma das reuniões foi realizada com as diretoras de escola do município, onde ocorreu um esmiuçamento dos dados com as diretoras presentes, sendo que a questão da vaga em creche sempre foi gritante nestes encontros (LIMA, 2020, em entrevista).

Além das ações elencadas no programa de governo, a Administração Municipal aprovou a Lei Nº 5.205, de 23 de dezembro de 2013, que estabeleceu o PPA do Município para o Quadriênio de 2014 a 2017, definindo como uma das metas e prioridades da área educacional

---

<sup>82</sup> Lei Federal Nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, passou a exigir a entrega de tal documento, conforme artigo 11, parágrafo 1º, inciso IX, dentre a lista de documentos obrigatórios a serem protocolados à Justiça Eleitoral, por parte de todos os candidatos a chefe do Executivo – Prefeitos, Governadores e Presidente – apenas após 2010.

<sup>83</sup> Entrevista concedida por LIMA, Antônio Carlos. Entrevista IX. [06 maio 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (26 minutos).

Registra-se que, inicialmente, tentou-se entrevistar o Prefeito do período 2013-2016, Paulo Cezar Junqueira Hadich, porém, como o mesmo exerce função em outro município, o que inviabilizou a entrevista, optou-se por entrevistar o Vice-Prefeito.

a sua discussão junto da população, com a implementação do Orçamento Participativo (OP)<sup>84</sup>, conforme registrado no Anexo VIII da Lei de aprovação do PPA 2014-2017<sup>85</sup>.

No PPA 2014-2017, o programa que responde pelas ações e políticas públicas relacionadas à Educação e, conseqüentemente, as Creches é o programa “0207 – Preservar o Passado e Construir o Futuro”, cujos um dos objetivos tem o título “Reformar, Construir e Manter Unidades Escolares” (LIMEIRA, 2013, p. 18). São 3 as ações para o programa citado acima, que constam no Quadro 3, que merecem destaque:

**Quadro 3 - Ações previstas no PPA 2014-2017, programa Preservar o Passado e Construir o Futuro**

Ação	Previsão (e acordo com os indicadores do Anexo II do PPA 201-2017)
Reforma de Unidades Escolares	20 unidades, sendo: 4 em 2014, 1 em 2015, 7 em 2016 e 8 em 2017
Construção de Unidades Escolares	8 unidades, sendo: 4 em 2014, 1 em 2015, 2 em 2016 e 1 em 2017
Programa “Bolsa Creche”	Atendimento de 1.357 crianças em cada um dos 4 anos do plano

Fonte: PPA 2014-2017 (LIMEIRA, 2013, p. 19 e 20).

Lombardi (2020), Secretário de Educação no biênio 2013-2014, em entrevista<sup>86</sup>, falou que a proposta do governo era se ter, constantemente, desde a transição, um planejamento estratégico com metas para as áreas de atendimento, implementando essa política com negociação e priorização do âmbito social. Assim a autonomia significava enfrentar as negociações política, administrativa e orçamentária necessárias. “Enquanto a Secretaria de Planejamento argumenta que não há recurso, as pastas fins, como a Educação, lembram-se da prioridade social da gestão, e acontece o ‘jogo de braço orçamentário’ que, em termos políticos, administrativos e orçamentários é sempre tenso” (LOMBARDI, 2020, em entrevista).

A seguir, serão apresentados dados sobre cada uma das ações planejadas pela Gestão 2013-2016, bem como as ações realizadas que não faziam parte do planejamento inicial.

<sup>84</sup> O orçamento participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais para assuntos locais, através de processos de participação da comunidade. Os resultados costumam ser obras de infraestrutura, saneamento, serviços para todas as regiões da cidade.

No orçamento participativo, o poder de decisão passa da alta burocracia e de pessoas influentes para toda a sociedade. Isso reforça a vontade popular para a execução das políticas públicas. Outro benefício do orçamento participativo é a prestação de contas do Estado aos cidadãos. Para saber mais, acesse: (<https://www.politize.com.br/orcamento-participativo-como-funciona/>)

<sup>85</sup> Para consultar o documento na íntegra, acesse: ([https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/PPA-2014-2017\\_-\\_Lei-5205.pdf](https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/PPA-2014-2017_-_Lei-5205.pdf))

<sup>86</sup> Entrevista concedida por LOMBARDI, José Claudinei. Entrevista X. [08 maio 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (121 minutos)

### 5.2.2.1. Orçamento Participativo: ampliação via participação?

Conforme preconizado no PPA 2014-2017, a Gestão 2013-2016 optou por abrir espaço para participação popular, por meio do OP, considerado “elemento central para a construção de uma relação verdadeiramente democrática nas práticas políticas locais por proporcionar o exercício da cidadania na tomada da decisão, diretamente pela população, sobre a aplicação dos recursos públicos” (TSE, 2012, p. 11).

Desse modo, a população identificou, via o OP, um déficit nas vagas em creche dentro dos seguintes bairros de Limeira, conforme apresentado Quadro 4 abaixo:

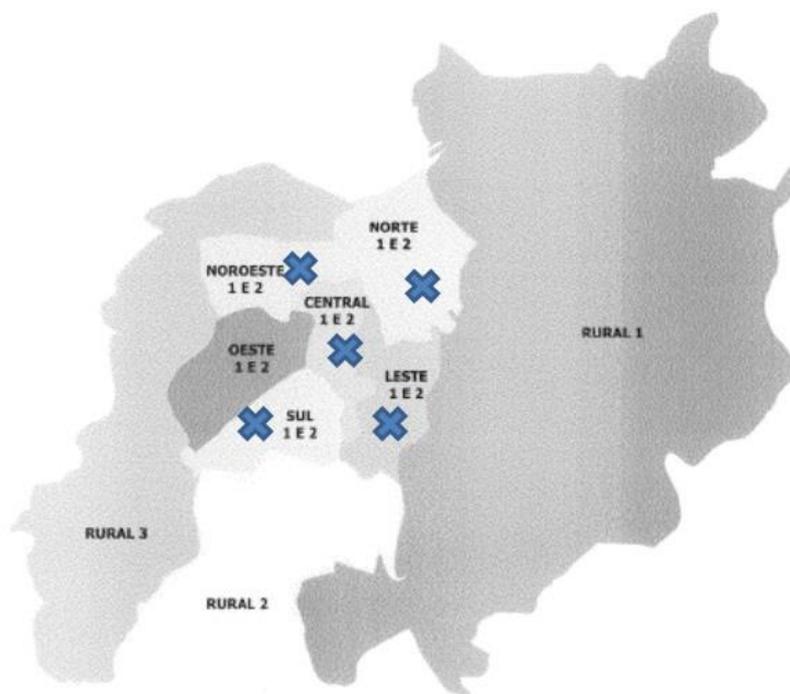
**Quadro 4 - Registro de falta de vagas em creche no OP**

REGIÃO	BAIRRO	ESPECÍFICO	PROBLEMA	ENCAMINHAMENTO
Central II	Vila Independência	Cidade	Falta de Creches	Em estudo de viabilidade
Leste II	Jd. Novo Horizonte	Cidade	Falta vaga nas creches	Em estudo de viabilidade
Leste II	Nova Suíça	Bairro	Falta vaga na creche. Não tem no bairro	Em estudo de viabilidade
Noroeste I	Abílio Pedro	Bairro	Falta Creche	Previsto no PPA – Recurso Externo
Norte I	Jd. Vanessa	Bairro	Falta creche para as crianças (...)	Em estudo de viabilidade
Norte II	ANAVEC I	Bairro	Falta de creche no bairro	Em estudo de viabilidade
Sul I	CECAP	Bairro	Falta de Creches	Previsto no PPA – Recurso Externo
Sul II	Jd. Lagoa Nova	Bairro	Carência de Centros Infantis dentro do Bairro da Lagoa Nova	Previsto no PPA – Recurso Externo
Sul II	Odécio Degan	Bairro	Crianças e jovens que não possuem ensino integram ou que estão fora de Centros Infantis ou de Escolas Públicas, por falta de vaga.	Previsto no PPA – Recurso Externo

Fonte: PPA 2014-2017, Anexo VIII (LIMEIRA, 2013, p. 263, 267, 268, 269, 275, 289, 293 e 294).

Observando o Quadro 4 é possível registrar que, a cidade estando dividida em 7 (sete) regiões, conforme Mapa 2, das Regiões do OP (Rural, Central, Norte, Noroeste, Oeste, Sul e Leste), sendo que somente nas regiões Rural e Oeste não foram registrados, pelos participantes do OP, problemas relacionados a demanda por vagas em creche, sendo que, dos 9 (nove) registros realizados, 5 (cinco) tiveram como encaminhamento “estudo de viabilidade”, enquanto 4 (quatro) deles já se encontravam previstos no PPA 2013-2017, para serem realizadas com Recursos Externos.

**Mapa 2 – Regiões de Limeira para o OP**



Fonte: PPA 2014-2017 (LIMEIRA, 2013, p. 233)

#### **5.2.2.2 A Construção de Unidades por meio de convênios e a dependência dos demais entes federados**

Uma das principais estratégias adotadas pela Gestão 2013-2016 foi a adesão a convênios com os demais entes federativos para construção de Creches. Conforme já apresentado no ANEXO F, nos anos de 2013 e 2014, foram assinados Termos de Compromisso para construção de 10 Creches, sendo 09 pelo programa Proinfância, do Governo Federal, e 01 do programa Creche Escola, do Governo do Estado de São Paulo.

Pelo Proinfância, programa do Governo Federal, o Termo 04078/2013 refere-se as 05 unidades pleiteadas pela gestão anterior, mas que se encontravam bloqueada no SIMEC. Estas foram reformuladas e, uma vez que não haviam sido executadas, gerou-se novo termo de compromisso, que englobou as seguintes unidades: Jardim Residencial Roseira, Bairro Geada, Conjunto Res. Manoel Simão De Barros Levy, Jardim Residencial Village e Parque Res. Belinha Ometto.

Ainda pelo Proinfância, foram assinados os Termos de Compromisso 05364/2013 (Jardim Santina), 07033/2013 (Jardim Ibirapuera e Parque Hippolyto) e 10037/2014 (Jardim Res. Alto Dos Laranjais).

Já em relação ao Governo Estadual, assinou-se Termo de Compromisso 5349/13, para construção da creche Residencial Morada Das Acácias, por meio do Programa Ação Educacional Estado-Município<sup>87</sup> (PAEM), forma de o Estado fornecer infraestrutura física para a rede de Educação Infantil paulista. No programa, cabe a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) aprovar a viabilidade dos terrenos disponibilizados pelos municípios, oferecer o projeto executivo para construção dos prédios, definir exigências e padrões de infraestrutura para o funcionamento adequado e acompanhar a execução das obras, elaborando relatórios de vistorias mensais visando ao cumprimento do cronograma físico-financeiro. As administrações municipais ficam responsáveis pela contratação e execução das construções propriamente ditas.

Em relação às parcerias com os demais entes federados, o Vice-Prefeito Lima (2020), em entrevista, disse que “com o Governo Federal todo tipo de suporte. Todas as ampliações das creches aconteceram através de programas federais. Não que não houvesse com o Governo Estadual, mas com ele eram muito poucas ou nada. Pelo menos na área da Educação.”

O Secretário Lombardi (2020), também em entrevista, contextualizou esta situação, mas além das parcerias com os entes federados, expôs as dificuldades orçamentárias do período, pois, segundo ele

Quando constatamos que tínhamos dificuldades orçamentárias, pois o período “das vacas gordas” do orçamento da gestão Félix havia passado, com a dificuldade de arrecadação incidindo sobre o orçamento, nossa ação foi buscar os recursos necessários para ampliação das vagas para Educação Infantil junto aos Governos Estadual e Federal. Com o Estadual praticamente não recebemos nenhum suporte, nenhum apoio, mas tivemos uma boa negociação junto ao Federal e, com isso, conseguimos uma quantidade significativa de propostas para ampliar as instalações escolares. Não me lembro exatamente, mas acho que foram 9 ou 10 unidades no programa do Governo Federal. (LOMBARDI, 2020, em entrevista)

Foram 9 unidades junto ao Governo Federal e 01 unidade junto ao Governo Estadual. Lombardi prosseguiu então, com as dificuldades orçamentárias

Para construção de cada unidade a ser construído, era necessário à contrapartida e a entrega, para Construtora, do terreno com toda infraestrutura preparada. E aí esbarramos na dificuldade da contrapartida do município. Foi um esforço, uma negociação política, para conseguir a construção dessas 10 creches. E acabamos tendo problemas internos, para garantir a contrapartida, então o resultado é que no período

---

<sup>87</sup> O PAEM, também conhecido como Creche Escola, tem por objetivo fortalecer o atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 5 anos, na educação infantil, em todo o Estado de São Paulo. Todas as creches construídas através do programa contam com sala pedagógica, berçário, fraldário, lactário e refeitório, respeitando todas as normas de segurança e acessibilidade. Além disso, possuem sistema de aquecimento solar que permite o uso de água quente na cozinha, no lactário e nas áreas de banho de crianças e funcionários. Por meio do Creche Escola, a Secretaria da Educação repassa os valores financeiros das unidades a serem construídas. Já as Prefeituras, em contrapartida, devem apresentar o terreno, realizar a licitação e conduzir os serviços contratados. Com o programa, o governo estadual espera expandir o atendimento às famílias que precisam de creche, prioritariamente, em localidades com maior vulnerabilidade social.

que eu estava à frente da Secretaria Municipal nós chegamos a construção de 4 unidades, mas eu não cheguei a ver elas prontas. (LOMBARDI, 2020, em entrevista)

Lombardi também falou sobre as dificuldades, lembrando-se de várias idas a Brasília, para que os convênios fossem aprovados, para depois, segundo suas palavras, “morrer na praia” devido à ausência de recursos orçamentários para contrapartida. Ao citar, em sua fala, a construção de 04 unidades, sendo que 01 unidade, referente ao convênio junto ao Governo Estadual (Residencial Morada das Acácias), que foi entregue em 2019, mas ainda não está em funcionamento, e 03 unidades do Governo Federal, sendo uma de Ensino Fundamental (Residencial Rubi<sup>88</sup>), e duas de Educação Infantil (creches): Manuel Simão de Barros Levy, inaugurada em 2016 e Jardim Residencial Village, inaugurada em 2019.

Lombardi (2020), por fim, registrou sua queixa, pois, “recurso para contrapartida é uma questão de opção política. Há recurso orçamentário, mas o problema é optar por onde investir” e, em seu entendimento, o Governo não cumpriu com a prioridade social da gestão.

A Secretária Motta (2020), em entrevista, informou que não foi responsável pela assinatura dos convênios, mas estava à frente da pasta quando dos cancelamentos, lembrou que a parceria junto ao Governo Federal se deu devido a política indutora da construção das creches deste ente, com as construções pré-moldadas, porém, a falência da empresa detentora da tecnologia, atrasou o planejamento. Com o pico da crise financeira, sem recursos para o entorno da obra, sua equipe avaliou o custo do funcionamento, que ficaria a cargo do município, uma vez que o auxílio do Governo Federal é apenas inicial, fazendo com que optassem pelo cancelamento de algumas obras. Lembrou-se, inclusive, que até mesmo parte do repasse, referente ao início das atividades das novas unidades, devido a morosidade, só chegou ao caixa da Secretaria após o final da gestão (MOTTA, 2020, em entrevista).

Assim, em 14/12/2015, por meio do Ofício GP 255/2015, assinado pelo Prefeito Paulo Cezar Junqueira Hadich, foram cancelados os Termos de Compromisso 05364 e 07033/2013, referentes às unidades Jardim Santana, Jardim Ibirapuera e Parque Hippolyto, conforme Quadro 5, abaixo.

---

<sup>88</sup> Convênio não listado no ANEXO F, pois a UE não atende crianças de 0 a 3 anos.

**Quadro 5 – Obras canceladas em 2015, com recursos repassados**

TERMO DE COMPROMISSO	VALOR REPASSADO	% REPASSADA DO TOTAL DA OBRA	OBRA	VALOR DA GRU (acrescido dos rendimentos)
07033/2013	R\$ 382.456,64	25%	JARDIM IBIRAPUERA	R\$ 863.179,17
	R\$ 382.715,39	25%	PARQUE HIPPOLYTO	
05364/2013	R\$ 383.699,14	25%	JARDIM SANTINA	R\$ 437.081,83

Fonte: produzido pelo autor com dados do Portal de Transparência do SIMEC (BRASIL, 2020a)

### 5.2.2.3 O atendimento aos “vulneráveis”

Como forma de reestruturar o atendimento das crianças de 0 a 3 anos, a Gestão Municipal 2013-2016 aprovou a Lei Nº 5.206<sup>89</sup>, de 27 de dezembro de 2013, e criou o Programa “Creche com Fila Única” na Rede Municipal de ensino Público Infantil de Limeira. Para sua aprovação a Administração Municipal apresentou a seguinte justificativa:

Com a presente propositura, passam a ser estabelecidos critérios de análise para efetivação de preenchimento de vagas na Rede Municipal de ensino infantil da cidade, tornando mais efetivo o processo de entrada das crianças à Rede Municipal de Ensino Público Infantil. Ademais, a Secretaria de Educação com o sistema computadorizado de cadastros poderá cruzar informações no intuito de identificar a presença de uma mesma criança em mais de uma fila de espera de estabelecimento de ensino municipal. Cumpre esclarecer que o objetivo primordial deste projeto é diminuir a espera e a centralização do atendimento e do cadastro em um único local viabilizará o controle efetivo das vagas disponíveis, bem como a demanda existente. (LIMEIRA, 2013a, p. 4<sup>90</sup>)

Após a aprovação da Lei, o programa “Creche Fila Única” unificou os dados de demanda para creche, sendo a demanda, de acordo com o parágrafo único, do artigo 1º, da Lei 5.206/2013, a “quantidade de pleiteantes a vaga para creches, crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, conforme Lei de Diretrizes e Base da Educação” (LIMEIRA, 2013b). A referida Lei nos artigos 2º, 3º e 4º tratou da consistência, do cadastro e da classificação, com critérios pré-definidos para participar do programa, bem como da forma de atendimento, pois a efetivação das matrículas, passaram a seguir o cadastramento eletrônico após análise e pontuação dos seguintes critérios

- I - crianças em situação de alta vulnerabilidade social, atestada pela Assistente Social Escolar, ou indicadas pelo Juizado da Infância e da juventude e promotoria da infância e da juventude;
- II - crianças que ambos os pais ou responsáveis legais trabalhem em tempo integral ou parcial, sem benefício de creche por parte do empregador, e com a devida comprovação no ato de cadastramento;

<sup>89</sup> Para acessar a íntegra da Lei, acessar: (<http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/155>)

<sup>90</sup> Disponível em: (<http://consulta.limeira.sp.leg.br/arquivo?Id=41205>)

III - crianças com deficiências;

IV - família com menor renda “per capita”.

§ 1º Na ordem de classificação, após levar em consideração os critérios acima, terão preferência às crianças que pertençam às famílias com menor renda per capita. (LIMEIRA, 2013b, p 2-3)

Já em 2014, dois Decretos Municipais, de números 11 e 32 trataram, respectivamente, da regulamentação da Lei Nº 5.206/2013 e do recadastramento das crianças inscritas, até o momento, na fila de espera para vaga em creche.

O Decreto 11/2014, de 15 de janeiro de 2014, delegou ao Serviço Social Escolar (SSE) da SME a responsabilidade pelo cadastro eletrônico dos interessados e pelo Banco de Dados das vagas existentes e definiu, dentre outros pontos, que:

- O cadastro ocorreria nos meses de março, junho e setembro, sendo agendado por telefone, com dia e hora definidos;
- O interessado receberá número de protocolo, para acompanhar pelo site da Prefeitura a evolução do atendimento e deveria atualizar os dados cadastrais, revalidando-os no prazo de um ano;
- As matrículas eram realizadas na própria UE, com encaminhamento do SSE, após análise e pontuação dos seguintes critérios: crianças com alta vulnerabilidade social, atestada pela Assistente Social Escolar ou indicadas por Juizados ou Promotoria da Infância e Juventude; crianças com pais ou responsáveis que trabalhem; crianças com deficiência, famílias com menor renda “per capita”, sendo que estas têm preferência. (LIMEIRA, 2014).

Já o Decreto 32/2014, de 28 de janeiro de 2014, delegou ao SSE recadastramento, no período de 03/02/14 à 28/02/14 de todas as crianças que se encontravam na fila de espera por vaga em creche, sendo necessário, para o recadastramento, os interessados comparecerem à Secretaria de Educação munidos de documentação. Por fim, decretou-se que aqueles que não comparecessem teriam seu cadastro cancelado (LIMEIRA, 2014a).

O atendimento por meio do programa “Creche com Fila Única” tinha como objetivo, de acordo com Lombardi (2014), um dos responsáveis pelo desenvolvimento do projeto e implementação da Lei, corrigir uma distorção histórica, pois,

Há um arraigado senso comum de interpretação jurídica que pressupõe que se deva tratar como iguais crianças que estão efetivamente em situação de desigualdade. Esses fazem a defesa da igualdade perante a lei, como a única ou a melhor forma de garantir direitos a todos indistintamente. Entretanto, como a sociedade capitalista está longe da pressuposta igualdade econômica, social e política, é preciso garantir a igualdade para os que são socialmente desiguais. Contraopondo-se ao senso comum jurídico e à repetição da tese que trata a creche como direito objetivo, líquido e certo, fundada no reconhecimento liberal da igualdade de todos perante a lei, defende-se a tese de que também no que diz respeito ao acesso de vaga em creche, deve-se adotar o princípio de garantir igualdade para os que são socialmente desiguais, estabelecendo critérios para as vagas nas creches municipais públicas. (LOMBARDI, 2014, p. 388)

Ocorre que, apesar de apresentar bons resultados, com o real levantamento da demanda e a diminuição da fila da espera por uma vaga em creche, a legislação foi alvo de denúncia junto ao MPESP, resultando, conforme Lombardi (2014, p. 389) em um “embate em torno do entendimento sobre a questão do acesso a vagas em creche, e que tem gerado verdadeira batalha judicial envolvendo as Secretarias Municipais de Educação, o Ministério Público e o Judiciário.”

A ação, originada em denúncia do vereador José Roberto Bernardo (PSD) foi julgada procedente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>91</sup>(ADIN) nº 2074300-11.2014.8.26.0000, que julgou inconstitucional o parágrafo único do artigo 1º e o artigo 4º, em sua integralidade, permitindo assim que a Administração Pública mantivesse o programa “Creche com Fila Única”, porém, realizando apenas o cadastro dos interessados, sem realizar qualquer forma de classificação embasada em critérios, ou seja, a fila deveria seguir apenas a ordem das inscrições. O que se registra, ocorre até os dias atuais, porém com algumas alterações as quais serão apontadas neste trabalho.

Em relação à Lei, o Secretário Lombardi (2020), em entrevista, informou que a Gestão tentou estabelecer critérios para demanda de vagas da Educação Infantil das crianças de 03 anos, porém, há uma cultura no Brasil (que não conseguiu universalizar outros níveis de ensino), de investir no processo de privatização da Educação, seja pelos programas de incentivo à universidade privada, com bolsas de estudo e financiamento universitário, como realizados nos governos do PT, com Lula e Dilma, ou pela privatização de sistemas de ensino e materiais pedagógicos, como os realizados pelas administrações do PSDB, na Estado de São Paulo e em vários municípios paulistas (LOMBARDI, 2020, em entrevista).

---

<sup>91</sup> De acordo com matéria do jornalista Rafael Sereno, do jornal Gazeta de Limeira, publicada no site “O Informante”, o TJSP apontou que “o parágrafo único do artigo 1º e o artigo 4º da lei afrontavam 7 tópicos da Constituição Estadual, ao limitarem a demanda por creche para crianças de 0 a 3 anos com base em critérios de preferência de acesso à educação infantil” (SERENO, 2014). Ainda segundo a matéria, houve violação dos princípios da igualdade, razoabilidade e impessoalidade.

Para o desembargador Roberto Mortari, relator do caso, “importa em realidade que, em atendimento ao comando constitucional, a municipalidade promova a educação infantil de forma efetiva, atingindo a todas as crianças que estejam na faixa etária de zero a seis anos de idade” o que, segundo o desembargador, só ocorre se o acesso à educação infantil se der com base em cadastro que leve em consideração a ordem cronológica de precedência da inscrição. “A adoção de outros critérios que não garantam a igualdade de condições para o acesso, tais quais os estabelecidos pelo artigo 4º da lei local, presta-se a frustrar o direito fundamental à educação, com inaceitável exclusão de grande contingente de usuários”, relatou Mortari (2014).

A Prefeitura Municipal tentou ainda, sem sucesso, recorrer ao Supremo Tribunal Federal, porém, conforme matéria do site “O Informante”, assinada pelo jornalista Rafael Sereno, de 14 de janeiro de 2015, o Município apresentou recurso extraordinário em 17 de novembro de 2014, mas em parecer do dia 16 de dezembro do mesmo ano, o subprocurador-geral de Justiça, Nilo Spinola Salgado Filho, aponta “que o Município não tem legitimidade para recorrer. Cita jurisprudência do STF estabelecendo que a legitimidade recursal pertence ao agente ou órgão público legitimado para a ação” (Sereno, 2015). A Procuradoria Geral de Justiça reafirmou ainda o entendimento do TJSP, de que os critérios de acesso criados pela lei municipal têm efeito nocivo, ao denegar a educação infantil à parcela da população. Desara forma, teve fim uma das principais políticas públicas planejadas pela Gestão 2013-2016.

#### 5.2.2.4. Ação controversa: o Programa Bolsa Creche

Para o atendimento, por meio do programa Bolsa Creche, a Gestão Municipal 2013-2016 apresentou, em seu PPA 2014-2017, a meta anual de 1.357 crianças, porém, na prática, ultrapassou este número, conforme apresentado na Tabela 9.

**Tabela 9 – Crescimento da oferta de vagas para Creche (0 a 3 anos) na rede municipal e nas escolas particulares conveniadas no período 2012-2016**

ANO	REDE MUNICIPAL	Aumento (%)	BOLSA CRECHE (CONCESSÃO)	Aumento (%)	TOTAL	Aumento (%)
2012	3.916	-	1.249	-	5.165	-
2013	3.967	1,3%	1.321	5,8%	5.288	2,4%
2014	3.986	0,5%	1.402	6,1%	5.388	1,9%
2015	4.008	0,6%	1.575	12,3%	5.583	3,6%
2016	4.413	10,1%	1.587	0,8%	6.000	7,5%

Fonte: produzido pelo autor, com base no Sistema Interno de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

Assim, o atendimento apresentou, nos 4 anos da gestão, um crescimento de 27,1%, passando de 1.249 crianças em 2012, para 1.587 crianças em 2016. Já na Rede Municipal, o crescimento foi de 12,7%, passando de 3.916 crianças em 2012, para 4.413 crianças em 2016. De forma total, quando tratamos da Rede Municipal como um todo (escolas próprias e contratadas por meio do Bolsa Creche), registramos um aumento de 16,2% no número de vagas, com a rede passando de 5.165 crianças em 2012, para 6.000 crianças em 2016.

O Secretário Lombardi (2020), em entrevista, ao falar sobre a expansão maior do atendimento por meio do programa Bolsa Creche em relação a Rede Municipal, lembra da judicialização das vagas pois, segundo ele,

O aumento de vagas na rede pública municipal foi pequeno em 2013 e 2014, com pequena abertura de novas vagas, porém, para atender armazéns que estavam sendo postas na Justiça acabamos recorrendo a concessionária, por isso os dados mostram participação, das conveniadas, mais significativa. (LOMBARDI, 2020, em entrevista)

Além disso, Lombardi expõe sua frustração em relação a expansão do Bolsa Creche, uma vez que é defensor da escola pública, gratuita, universal, integral e de qualidade:

Então você vê que tragédia, pois por mais que eu saiba que recursos públicos não são gastos exclusivamente nas instituições públicas de educação (sendo que estas devem ser públicas, gratuitas e de alto nível), a própria administração, para atender a demanda em crescimento exponencial, investiu na contratação de vagas no mercado. (LOMBARDI, 2020, em entrevista)

Já Motta, Secretária Municipal de Educação no biênio 2013-2016, também falou, em entrevista<sup>92</sup>, da utilização do programa Bolsa Creche, mesmo que este sistema não seja o que ela defende:

mesmo que eu não concorde com a política do Bolsa Creche, de destinar recurso públicos para iniciativa privada, eu tenho que reconhecer como agente público e executiva de governo eu não podia pensar na fila grande, então fazíamos uma corrida junto ao Financeiro, para um uso mais assertivo do recurso. (MOTTA, 2020, em entrevista)

Portanto, no período 2013-2016 a Rede Municipal apresentou crescimento médio de 3,1%, enquanto nas escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche, o crescimento médio da oferta de vagas foi de 6,2%, ou seja, a média de crescimento das vagas ofertadas pelo Poder Público no período 2013-2016 foi de 3,8%.

Com relação aos valores pagos para o programa “Bolsa Creche”, durante a Gestão 2013-2016, os mesmos constam na Quadro 6. No quadriênio, os valores foram corrigidos, ano a ano, conforme índice inflacionário acumulado dos 12 meses do ano anterior, portanto, sem aumento real.

**Quadro 6 – Valores repassados pela concessão ao programa Bolsa Creche no período 2013-2016**

Ano	Valor	Legislação
2013	R\$ 417,53 período integral R\$ 208,76 período parcial	Decreto nº 481 de 30/11/2012
2014	R\$ 444,00 período integral R\$ 222,00 período parcial	Decreto nº 479 de 11/13/2013
2015	R\$ 470,88 período integral R\$ 235,44 período parcial	Decreto nº 502 de 17/12/2014
2016	R\$ 520,18 período integral R\$ 260,09 período parcial	Decreto nº 414 de 21/12/2015

Fonte: produzido pelo autor com base nos Decretos Municipais emitidos pela Prefeitura Municipal de Limeira (2020b)

Em relação ao Bolsa Creche, importante registrar que a Gestão 2013-2016, por meio da Lei Municipal Nº 5580, de 11 de novembro de 2015, criou o selo “Escola Legal”. A Lei, que objetivou regularizar as instituições educacionais de Educação Infantil que funcionavam na cidade de Limeira, motivando as escolas que não possuam decreto de autorização de funcionamento a regularizarem-se legalmente, para que a SME pudesse atuar oficialmente junto

<sup>92</sup> Entrevista concedida por MOTTA, Adriana Ijano. Entrevista VI. [28 fev. 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (35 minutos)

a essas escolas, propôs não somente a elevação da qualidade do Ensino Municipal, mas também uma forma de regularizar outras escolas a aderirem ao Bolsa Creche.

A Lei, em seu artigo 2º, concede o selo “Escola Legal” às instituições escolares particulares de Educação Infantil perante algumas exigências, como a instituição possuir autorização de funcionamento expedido pelo Poder Executivo Municipal através da publicação de Decreto Municipal de Autorização de Funcionamento e avaliação por Comissão de Vistoria e Autorização de Abertura de Escolas Particulares de Educação Infantil, responsável por redigir parecer opinativo pela concessão do selo, que deve ser acolhido pela SME.

Apesar de não destinar-se exclusivamente as escolas conveniadas no programa Bolsa Creche, o selo passou a ser obrigatório as unidades do programa, fazendo parte das ações de qualificação do serviço implementados pela Gestão 2013-2016, juntamente com as visitas realizada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e acompanhamento pedagógico continuado.

### **5.2.3. Ações não planejadas (inicialmente) pela Gestão, mas incorporadas as ações: a reorganização dos espaços escolares e o fechamento de escolas**

No início da Gestão Municipal 2013-2016, o SSE produziu estudo, entregue ao Secretário Municipal de Educação no início da gestão, intitulado “Demanda de Vagas e Reestruturação do Plantão Social<sup>93</sup>”. O documento, apontava a desproporção entre demanda e oferta na Educação Infantil, mostrava o déficit 2.068 vagas, para crianças entre 0 a 3 anos de idade, apesar do crescimento da rede nos últimos anos<sup>94</sup>.

Informava também que, paralelamente ao período apontado, ocorreu drástica redução da capacidade de atendimento das Creches, pois, conforme apontou o relatório, determinação do CME regulamentou a diminuição de crianças por monitor de acordo com a faixa etária destas, com os parâmetros para a organização dos grupos ocorrendo de acordo com as especificidades da proposta pedagógica, recomendando a seguinte relação professor/criança<sup>95</sup>:

(...)  
Creche:

<sup>93</sup> Documento “Demanda de Vagas e Reestruturação do Plantão Social” disponível, na integralidade, em: (<https://drive.google.com/file/d/13dNoRsn6Ae5dT7Xu2DQSyDDbXFGBAqcZ/view?usp=sharing>)

<sup>94</sup> Durante a Gestão 2009-2012, vagas em creche cresceram pouco mais de 60%.

<sup>95</sup> Apesar da Deliberação CME Nº 01, de 31 de março de 2009, deliberar sobre a relação professor/criança, a Rede Municipal de Educação trabalha, na faixa etária de 0 a 3 anos, com monitores, que não possuem formação pedagógica. Este fato permanece até os dias atuais, porém, desde a publicação da deliberação, a rede adotou a relação professor/criança para a divisão monitor/criança.

0 a 17 meses e 29 dias – até 06 crianças para cada professor  
 18 a 29 meses e 29 dias – até 07 crianças para cada professor  
 30 a 41 meses e 29 dias – até 08 crianças para cada professor  
 42 a 53 meses e 29 dias – até 10 crianças para cada professor

(LIMEIRA, 2009)

Em contrapartida, mesmo com o aumento do número de novas escolas do período 2009-2012, a demanda não foi suprida. Desta forma, o SSE realizou levantamento do número de crianças na lista de espera por bairro, por setor e posteriormente por região para, desta forma, subsidiar o gestor da política municipal da Educação no planejamento da construção de mais escolas de educação infantil.

A partir da realidade explicitada, foram apresentadas propostas, com destaque para:

- (1) a revisão da capacidade de atendimento das unidades escolares, estabelecendo a obrigatoriedade da oferta de vaga para a faixa-etária em todas as unidades escolares, independentemente de justificativas de dificuldades físicas ou outras que possam ser apresentadas;
- (2) a revisão e otimização nos espaços físicos, para aproveitamento total do equipamento público, ou seja, a oferta de creche em período integral para todos os setores de 0 a 3 anos, pois, apesar da capacidade de atendimento ter aumentado, principalmente com as novas unidades, há espaços ociosos;
- (3) a revisão dos quadros funcionais das unidades, objetivando melhor redistribuição dos funcionários, conseguindo assim viabilizar a otimização dos equipamentos que, em vários casos, não conseguem operar por falta de funcionários (enquanto outras tem funcionários em excesso);
- (4) a construção de duas salas/setores em todas as UE's que tenham espaço físico para tal, ampliando o número de atendimentos em média 40 vagas em local, oportunizando recursos humanos e materiais;

Desta forma, as propostas do SSE, apesar de não fazerem parte do planejamento inicial da gestão, acabaram por incorporadas (parte delas) as ações da SME, trazendo bons resultados, conforme confirmaram os Secretários de Educação do período.

Em entrevista, o Secretário Lombardi (2020), tratou das dificuldades orçamentárias para a contrapartida necessária para construção de novas unidades, o que acarretou em demora para abertura de novas vagas, salientou que, já com organização do espaço das unidades existentes conseguiram alguma ampliação.

Já a Secretária Motta (2020), durante entrevista, também comentou a política indutora de construção de creches do Governo Federal e o momento crítico, economicamente, onde

perceberam que não seria mais possível construir todas aquelas creches, portanto, buscaram as vagas dentro do sistema, utilizando para isso propostas da SSE. Segundo ela, caso não criasse as vagas com inteligência, a Defensoria Pública faria isso, obrigando a “entrada” de crianças na rede dentro de maneira desordenada, por meio das ações judiciais. Desta forma, Motta afirmou que, apenas realocando recursos materiais e humanos, conseguiram inserir 1045<sup>96</sup> crianças “para dentro” sem a construção de creches (MOTTA, 2020, em entrevista).

A reorganização dos espaços e realocação de funcionários também promoveu o fechamento de algumas creches que foram inauguradas pela gestão anterior. A justificativa foi que se tratavam de creches pequenas, que funcionavam em casas adquiridas, portanto, sem estrutura adequada, com alto custo financeiro funcional, atendendo baixo número de crianças.

Ainda segundo a Secretária Motta (2020)

No momento que decidimos não construir as creches, porque não tínhamos recursos e decidimos por algumas creches e não por outras, nós precisávamos ter um plano B. A realocação dos servidores permitiu aumentar a oferta. Nós tínhamos uma escola, que era Unidade II, que tinha 29 funcionários e 40 alunos. É uma relação adulto criança impossível. (MOTTA, 2020, em entrevista)

Outro ponto importante destacado na entrevista de Motta (2020) foi que os repasses de recursos pelo Governo Federal como, por exemplo, o FUNDEB, o PNAE ou o PNATE são associados ao número de alunos atendidos e a fatores de ponderação. Já o número de alunos está associado ao número de servidores. “Se não tivesse o servidor, não teria aluno, se não tivesse aluno, não teria repasse de recurso. É cíclico”.

Assim, ela faz uma análise das ações do governo anterior, com um olhar em perspectiva. Pressionado pelo MPESP para ofertar vagas, optaram por comprar casas, porém, junto com as casas, transformadas em creches, cria-se uma despesa fixa pois, para uma casa é precisa de um quadro de servidores. Apesar de reconhecer a dificuldade em assumir, como gestora, Motta lembrou que, entre 2013 e 2016, ela e Lombardi, os dois Secretários da Gestão 2013-2016, fecharam 14<sup>97</sup> escolas, pois assim conseguiram realocar servidores, aumentar a oferta de vagas e, consequentemente, aumentar o valor recebido junto aos repasses do Governo Federal.

---

<sup>96</sup> Neste número Motta considera, não somente as crianças de 0 a 3 anos (creche), como também as de 4 e 5 anos (pré-escola) que, segundo o PME, teriam seu atendimento universalizado até 2016.

<sup>97</sup> A relação das Unidades Escolares inaugurada e fechadas no período 2009-2020 foi requerido a Secretaria Municipal de Educação, por meio de Requerimento protocolado na SME de Limeira, porém, até o fechamento deste trabalho, não houve resposta ao documento.

#### 5.2.4. A jornada judicial da Gestão 2013-2016: ACP, judicialização de vagas e 22 ações do MP em 4 anos

Foi durante a Gestão Municipal 2013-2016 que a ACP de 2010, instaurada pelo promotor de justiça Nelson Cesar Santos Peixoto, representante do MPESP, teve fim. Com despacho de 2014, do ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, houve o reconhecimento do trânsito em julgado<sup>98</sup>. Os autos retornaram ao município e, em 2017, o promotor Fiusa pediu o cumprimento da sentença – o que será tratado mais à frente.

Apesar de não ser possível acessar os trâmites da ACP Nº 0001022-21.2014.8.26.0320 e os autos suplementares ao Cumprimento da Sentença - Processo Nº 0020777-26.20178.26.0320, uma vez que ambos tramitam em segredo de justiça<sup>99</sup>, a pesquisa teve acesso a alguns documentos que, antes de serem juntados aos processos da ACP, tramitaram internamente na Prefeitura Municipal de Limeira e foram disponibilizados ao autor.

Embora os documentos tenham sido emitidos nos anos de 2017 e 2018, portanto, fora da gestão 2013-2016, seu conteúdo traz contribuição ao debate, pois, requerimento do MPESP, assinado pelo Promotor de Justiça, Rodrigo Alves de Araújo Fiusa, datado de 28 de março de 2017 (ANEXO G), o qual pede o cumprimento de sentença, informa, que a ACP foi julgada procedente pelo Superior Tribunal de Justiça, com acórdão transitado em julgado em 27/05/2014. Cita ainda, trecho da sentença, onde consta expressamente:

“Assim, atenta a um critério de razoabilidade, JULGO PROCEDENTE a Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO contra o MUNICÍPIO DE LIMEIRA, para condenar o requerido à obrigação de fazer, consistente na disponibilização de 1.800 vagas escolares de ensino fundamental para o segundo semestre de 2010 (início em agosto de 2010) podendo ser contabilizadas aquelas já criadas desde o ajuizamento da ação. Sem prejuízo, o requerente deverá providenciar as vagas escolares necessárias no ensino infantil nos anos letivos subsequentes, caso a demanda sobeje as vagas existentes. No caso de descumprimento, incidirá multa diária no valor de R\$ 5.000,00 a partir de 01 de agosto de 2010” (PROCESSO PML 20.318/2017, 2017, p 1.716)

Ou seja, conforme demonstrado na APÊNDICE C, a Gestão 2013-2016 diminui exponencialmente a fila de espera, porém, não conseguiu “zerá-la”, não cumprindo assim, até o último dia da gestão, o acórdão firmado.

<sup>98</sup> **Trânsito em julgado** é uma expressão usada para uma decisão ou acórdão judicial da qual não se pode mais recorrer, seja porque já passou por todos os recursos possíveis, seja porque o prazo para recorrer terminou ou por acordo homologado por sentença entre as partes. Daí em diante a obrigação se torna irrecorrível e certa.

<sup>99</sup> Conforme consulta realizada no do TJSP (<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do>) em 12/02/2020, em atendimento ao exposto na Resolução Nº 121, de 05 de outubro de 2012, do Conselho Nacional de Justiça, que “dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais e dá outras providências” (CNJ, 2010) e a Lei Federal Nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que “dispõe sobre a informatização do processo judicial”, artigo 11, § 6º. (BRASIL, 2006a)

Outro ponto a destacar foi o aumento da judicialização por vagas em creche durante e após o ano 2013. Até 2012 a Prefeitura foi acionada por não mais que uma dezena de ações por ano, já em 2013, esse número foi de 58 ações, e não parou de crescer nos anos seguintes, como mostra a Tabela 10, abaixo.

**Tabela 10 – Relação quantitativa de crianças recebidas por processos de ação judicial para vaga em creche do período 2013-2020**

ANO	Quant. de Processos/Ações
2013	58
2014	195
2015	255
2016	276
2017	130
2018	311
2019	590
2020	173

Fonte: produzido pelo autor, com base no Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

De acordo com o Secretário Lombardi (2020), quando estabeleceu-se a Lei da Fila Única, toda a triagem passou a ser realizada pelo SSE, como forma de melhor adequação da questão, com um atendimento técnico e humanizado. Mas com a judicialização das vagas recebiam-se 3, 4, 5 ações simultâneas, determinando a abertura de vagas, imediatamente, para mães que procuravam o judiciário para garantir o direito (LOMBARDI, 2020, em entrevista).

Já o Vice-Prefeito Lima (2020) destacou que não somente a questão das vagas em creche, como outros assuntos pertinentes à Educação, como transporte escolar, formação de docentes e alimentação escolar foram alvo de denúncias. Segundo ele, a Prefeitura como um todo sofria com um denunciismo por parte da oposição política da época, que fez com que a Administração Municipal respondesse, durante os 4 anos da gestão por 22 ações.

Tivemos outras denúncias, era muito foco da oposição na época, e aí você perdia muita energia, despendia muita energia para resolver estas situações. Tínhamos que fazer um esforço, junto com a Secretária de Assuntos Jurídicos, com a Secretaria de Educação, com os gestores da pasta e seus departamentos jurídicos, e núcleo de governo, para primeiramente entender o que estava acontecendo e, posteriormente dar uma resposta, tanto para população quanto para própria ação. Tivemos neste tempo, por exemplo, 5 pedidos de afastamento do Prefeito protocolados na Câmara, todos negados e arquivados, mas que nos desgastavam e desviavam nossa atenção de nossas ações planejadas. (LIMA, 2020, em entrevista)

Desta forma, o grande número de casos judicializados para garantia do direito à Educação, acabavam por afetar o planejamento, já que, ao efetivar o direito de uma criança,

outras que estão cadastradas, aguardando vaga, deixam de ser beneficiadas e passam mais tempo na fila de espera.

### **5.3. Governo PSD/DEM (2017- 2020)**

#### **5.3.1. Biografia Política**

A Gestão Municipal 2017-2020 foi formada pela coligação do PSD e o DEM. Ambos os partidos foram atuando na CML, durante a gestão anterior, os maiores opositores do Executivo Municipal.

No PSD, o único vereador eleito para legislatura 2013-2016 foi o vereador José Roberto Bernardo, conhecido popularmente como “Zé da Mix”. Em seu primeiro mandato, o vereador, que é radialista, com programa semanal em emissora de rádio da cidade, destacou-se como o grande opositor da Administração Pública, tendo realizado, segundo dados de seu gabinete parlamentar, 22 denúncias ao MPESP por supostas irregularidades cometidas pela Prefeitura.

Nas eleições municipais de 2016, com o vereador Zé da Mix concorrendo à reeleição para uma das cadeiras do Legislativo Municipal<sup>100</sup>, o PSD lançou como candidato a Prefeito o Sr. Mario Celso Botion. Nascido em 29 de maio de 1960, na cidade de Limeira, Botion é empresário, sócio proprietário da construtora MC Botion e, de 1990 a 2000, atuou como professor universitário na FT – UNICAMP. Formado em Engenharia Civil e de Segurança do Trabalho pela Escola de Engenharia de Piracicaba, atuou em diversas frentes comunitárias e público-privadas, já tendo ocupado a presidência da Associação Integrada de Deficientes e Amigos (AINDA), do Departamento de Assistência Social (DEA), do Instituto de Desenvolvimento de Limeira (IDELI), da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Limeira (AEAAL) e do Sindicato da Indústria da Construção e Afins de Limeira (SINCAF). Também atuou na ONG Preservação, do Recanto do Idoso Nossa Senhora do Rosário, da Paróquia de São Benedito e na Associação das Construtoras de Limeira (ASSENCO).

Em 2008 venceu as eleições proporcionais na cidade de Limeira, elegendo-se o 9º vereador mais votado das eleições, pelo Partido da República (PR), para o quadriênio 2009 a

---

<sup>100</sup> O vereador foi reeleito para a legislatura 2017-2020 com 2.704 votos, o que correspondeu a 1,88% dos votos válidos. Foi o 2º vereador mais votado das eleições e elegeu-se presidente da CML para o biênio 2017-2018.

2012, com 2.601 votos, ou seja, 1,76% dos votos válidos, na coligação formada por 5 partidos político, que foram PTN/ PR/ PSDC/ PRTB/ PHS/ PTC. No ano de 2011, com a pretensão de disputar a eleição de prefeito municipal em 2012, trocou o PR pelo PMDB (SEADE, 2020a).

Porém, sem o suporte do partido, que decidiu apoiar Paulo Hadich (PSB), o parlamentar desistiu de participar do pleito e, após denúncia de outro parlamentar, sua troca partidária transformou-se em uma ação eleitoral, que encerrou prematuramente seu mandato e o fez cogitar deixar a política<sup>101</sup>.

Retornou às disputas eleitorais em 2014, disputando uma das vagas da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, tornou-se suplente de Deputado Estadual, desta vez pelo Partido Ecológico Nacional (PEN). Recebeu 38.397 votos, ou seja, 0,18% dos votos válidos, sendo o 132º candidato mais votado. Na ocasião o PEN não realizou coligação partidária.

Já em 2016, elegeu-se Prefeito de Limeira pelo PSD, para o quadriênio 2017-2020, com 71.827 votos, ou seja, 42,92% dos votos válidos, em uma coligação de 6 partidos políticos, que foram PSD/ PEN/ PRTB/ DEM/ REDE/ PPL (SEADE, 2020a).

O Vice-Prefeito eleito foi o Dr. Júlio Cesar Pereira dos Santos, nascido em 09 de novembro de 1958, na cidade de Limeira. Formado em Biomedicina pela Faculdade de Santo Amaro e em Medicina pela Faculdade de Medicina de Taubaté, com especialização em cirurgia de quadril, joelho e medicina esportiva, tem pós-graduação em Gestão Avançada de Saúde e é membro do corpo clínico dos hospitais UNIMED Limeira, Santa Casa de Limeira e Sociedade Operária Humanitária. É proprietário da Clínica Pró-Fratura desde 1990 e atua também como professor universitário e como voluntário em instituições filantrópicas da cidade, como Asilo João Kühl Filho, Casa da Criança e Núcleo Nova Vida.

Na vida política, Dr. Júlio elegeu-se vereador nas eleições municipais de 2000, pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual DEM, com 1.989 votos, ou seja, 1,57% dos votos válidos, na coligação formada pelos partidos PFL/ PGT/ PRP. Na ocasião foi 11º vereador mais votado (SEADE, 2020a).

Não disputou as duas eleições seguintes (2004 e 2008), retornando a disputa por uma vaga no legislativo municipal em 2012, quando elegeu-se vereador pelo DEM, tendo recebido 1.749 votos, ou seja 1,24% dos votos válidos, na coligação formada pelos partidos DEM/ PP/ PPS/ PMN. Na ocasião, assim como em 2000, foi 11º vereador mais votado (SEADE, 2020a).

---

<sup>101</sup> Para saber mais, leia a matéria “Vereador muda legenda, perde vaga e cogita deixar a política de Limeira” completa em: (<http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2012/08/parlamentar-cassado-em-limeira-por-trocar-de-partido-cogita-deixar-politica.html>)

Nesta legislatura destacou-se como um dos opositores mais ativos contra a Administração Municipal, realizando duras críticas à gestão em todos seus discursos, durante as sessões ordinárias da Câmara de Vereadores.

Em 2014 concorreu a uma vaga na Assembleia Legislativa de São Paulo. Para o cargo de Deputado Federal, pela coligação formada por DEM/ PSDB/ PPS/ PRB recebeu 11.303 votos, o que correspondeu a 0,05% do total de votos válidos e 0,015% da coligação. Ficou na 282ª posição, não sendo eleito (SEADE, 2020a).

Em 2016, na coligação com o PSD, que indicou Mario Celso Botion, Dr. Júlio aceitou a indicação do DEM para a função de vice-prefeito, tendo a chapa sido eleita em primeiro turno, com 71.827 votos, ou seja, 42,92% dos votos válidos. Eleito, Dr. Júlio foi o responsável pela indicação do Secretário de Educação, André Luís De Francesco (SEADE, 2020a).

Nascido na cidade de São Paulo, capital, em 07 de outubro de 1970, André Luís De Francesco é graduado em Administração de Empresas e Análise de Sistemas, tendo MBA em Gestão de Negócios. Possui especialização nas áreas de Auditoria de Gestão e Qualidade, além de vasta formação complementar em áreas administrativas como Excelência no Desempenho, Liderança, Processos Licitatórios, Análise de Custos, *Balanced Scorecard*, dentre outros.

Na cidade de Limeira, assumiu a Direção Geral das unidades do SESI-SP, atuando como responsável pelas áreas de educação, saúde, responsabilidade social, cultura e de esportes tanto de Limeira quanto em seus municípios jurisdicionados. Paralelamente, atuou e ainda atua em diversos Grupos de âmbito público da cidade, como a Comissão Municipal de Emprego e o Comitê Pró Emprego de Limeira. Também é membro efetivo do Conselho Municipal de Segurança (CONSEG) de Limeira desde 2014. O Secretário não possui filiação partidária e nunca disputou cargos eletivos.

### **5.3.2. Planejamento da Gestão 2017-2020**

Para a disputa da Gestão 2017-2020, a coligação PSD/DEM apresentou programa de governo<sup>102</sup> ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O programa trouxe, na área Educacional, as metas 10 e 11, que merecem ser destacadas:

- 10) Analisar a estrutura das escolas municipais, visando a ampliação de vagas e melhorias funcionais.

---

<sup>102</sup> Em cumprimento a Lei Federal Nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, e exige a entrega de tal documento, conforme artigo 11, parágrafo 1º, inciso IX.

11) Diminuir a falta de vagas nas creches com o aprimoramento e fortalecimento do programa bolsa creche;

(TSE, 2016, p. 06)

Como observar-se, as ações envolvem a avaliação das estruturas escolares e a expansão do programa “Bolsa Creche”, sem mencionar a construção de Unidades Escolares, porém, a gestão iniciou o mandato com 2 obras em andamento (Village e Morada das Acácias) e mais 3 aprovadas junto ao Governo Federal, com parte dos recursos destinados a municipalidade depositados em conta específica, mas com as obras ainda não iniciadas.

Já em 2017, a Administração Municipal aprovou a Lei Nº 5.947, de 12 de dezembro de 2017, que estabeleceu o PPA do Município para o Quadriênio de 2018 a 2021, definido as metas e prioridades da Gestão. O programa que trata da Educação é o “2001 EDUCAÇÃO, O FUTURO EM NOSSAS MÃOS”, que tem como justificativa: “Elaborar, coordenar, monitorar e avaliar as políticas públicas no ambiente educacional, primando pela qualidade do ensino e acesso de todos a educação” (LIMEIRA, 2017, p. 03).

Já nos objetivos do Programa 2001, destaque para o de número 1, que diz “analisar a estrutura atual para criação de vagas e melhorias funcionais” e para o indicador que trata do atendimento à demanda de vaga em creche, percentualmente, apresentado como índice recente (2017) o atendimento de 83,70% da demanda e propondo, para os 4 anos seguintes, o crescimento para 85,40% em 2018, 87,10% em 2019, 88,90% em 2020 e 90,60% em 2020 (LIMEIRA, 2017, p. 22 e 23).

Já no campo de ações e metas, o Programa 2001 apresenta duas ações a serem destacadas na Educação Infantil, conforme mostra o Quadro 7:

**Quadro 7 - Ações e Metas do PPA 2018-2021 que tratam do atendimento em creches**

Ação	Meta para o ano de:			
	2018	2019	2020	2021
1130 Ampliação e modernização da infraestrutura educacional	10	11	11	12
2670 Bolsa creche	1.666	1.666	1.666	1.666

Fonte: produzido pelo autor com base no PPA 2018-2021, (LIMEIRA, 2017, p. 22 e 23)

Vale destacar que, dentre as ações e metas, não há a construção de novas unidades escolares, sendo que a ação 1130 trata de ampliação de espaços já existentes. Já em relação ao Bolsa Creche, o PPA 2018-2021 não apresentou proposta de aumento do número de atendidos que permaneceria, de acordo com o documento, em 1.666 crianças, mesmo número de atendidos de 2017.

### 5.3.3. Ações pós-posse: nova participação do SSE na oferta de vagas

Em 2017, o SSE, assim como em 2013, apresentou ao Secretário de Educação, André Luís De Francesco, estudo intitulado “Contribuições à análise da demanda de vagas em creche”, propondo a criação e ampliação de vagas, através, da construção de creches e de readequações na Rede Municipal de Ensino e, apontando, os principais desafios para a universalização do acesso à creche.

Como base de dados, o SSE utilizou o programa “Creche com Fila Única” unificando a demanda de vagas para crianças de 0 a 3 anos, por meio do cadastro em sistema informatizado CICONTROL<sup>103</sup>. Através deste programa realizou, junto ao setor de Tecnologia da Informação - TI, em 2014, o GEOREFERENCIAMENTO da oferta e da demanda reprimida de vagas, viabilizando a elaboração de análise do déficit de vagas e planejamento à oferta de vagas. Com os estudo e trabalhos já desenvolvidos, durante a Gestão 2013-2016, a SME conseguiu, até 2016, a criação de 1045 novas vagas.

O estudo apresentou o Quadro 8, com as 6 regiões do município (chamadas pelo relatório de “setores”) e a oferta, tanto da Rede Municipal quanto de vagas do programa Bolsa Creche, quanto à demanda reprimida, conforme abaixo.

**Quadro 8 - Oferta e demanda de vagas em creche, para crianças de 0 a 3 anos**

Setor	Região	Oferta de vagas	Demanda reprimida em janeiro de 2017
1	Centro	576	254
	Bolsa Creche	607	
2	Jd. Presidente Dutra	738	145
	Bolsa Creche	63	
3	Parque Residencial Victor D'Andrea	608	233
	Bolsa creche	103	
4	Jd. Aeroporto	849	401
	Bolsa Creche	133	
5	Teixeira Marques	367	132
	Bolsa Creche	278	
6	Parque Residencial Nossa Senhora das Dores	1197	223
	Bolsa Creche	306	
<b>Total:</b>		<b>5.817</b>	<b>1.388</b>

Fonte: Contribuições à análise da demanda de vagas em creche, relatório do SSE da SME de Limeira (LIMEIRA,2017a)

<sup>103</sup> CICONTRONL – sistema de controle, visualização e organização da demanda de vagas e matrículas em creche do município de Limeira, via internet.

A partir dos dados, o estudo apresentou propostas de criação e ampliação de vagas por setor/região, com fortalecimento da primazia do ente público na oferta destas vagas. A seguir, um breve resumo dos setores e das propostas em destaque para cada um deles.

**SETOR I – Centro:** demanda reprimida nesta região corresponde a 18,2% do total, sendo a segunda maior do município. **Propostas:** readequação de espaços nas unidades existentes para redimensionamento de atendimento;

**SETOR II – Jd. Presidente Dutra:** apresenta 10,4% do total da demanda reprimida no município. **Propostas:** ampliar oferta de vagas por meio da readequação das unidades existentes e investir na tramitação do projeto já aprovado de construção de CI no Jd. Recanto dos Laranjais;

**SETOR III – Parque Residencial Victor D’Andrea:** representa 17% da demanda reprimida da cidade, alçando-a a terceira região com maior demanda por vagas. **Propostas:** redistribuição do atendimento de uma unidade de grande porte do setor (CI Célia Regina Sciarra) para esta ampliar a oferta de vagas na faixa etária de 0 a 3 anos. Ampliar as instalações do CI Irmã Maria José de Jesus Silva para aumento de sua capacidade de atendimento na faixa etária de 0 a 3 anos;

**SETOR IV – Jd. Aeroporto:** apresenta a maior demanda por vagas em creche do município totalizando 29%. Diagnóstico Socioterritorial do Centro de Promoção Social Municipal (CEPROSOM) de 2015, aponta que esta região é a mais vulnerável do município, portanto, exige maior celeridade na oferta de vagas, como fator de proteção social das crianças que residem na região. **Propostas:** readequar as instalações de unidades escolares existentes, dar celeridade à abertura da unidade Moradas das Acácias (prevista para Fevereiro/2017, com 130 vagas), dar andamento ao projeto de construção das novas instalações do CI. Caroline Pardo Campos Freire;

**SETOR V - Teixeira Marques:** representa a menor demanda de vagas, com 9,5%. Paralelamente, observa-se que é a segunda região com maior quantidade de escolas concessionadas do Programa Bolsa Creche (5 unidades). **Propostas:** readequar unidades existentes para ampliar a oferta de vagas de 0 a 3 anos;

**SETOR VI – Parque Residencial Nossa Senhora das Dores:** representa 16% do total da demanda reprimida. É a região mais populosa do município e apresenta as vulnerabilidades sociais. **Propostas:** planejar as readequações das escolas (otimização de espaços; ampliação das instalações e alocação de recursos humanos) para que a oferta de vagas seja ampliada, acompanhar a finalização das obras para o funcionamento do CI Village, acompanhar a tramitação do projeto já aprovado de construção de CI no bairro do Geada, rever o fechamento

de escolas e revisão do programa Bolsa Creche considerando as condições de oferta de vagas disponibilizadas (qualidade do ensino, instalações, alimentação, segurança, entre outros) e a localização das unidades concessionadas que não atendem as regiões com maior demanda reprimida no município. (LIMEIRA, 2017a).

Por fim, o documento apresentou como desafios à universalização do acesso à creche a crescente judicialização do acesso à creche e as requisições de vaga pelo Conselho Tutelar, pois a judicialização aumentou exponencialmente, passando dos 700 mandados judiciais no último quadriênio, além de mais de 300 requisições do Conselho Tutelar, somente em 2016. (LIMEIRA, 2017a).

De acordo com o Secretário Educação, De Francesco (2020), em entrevista<sup>104</sup>, as propostas do SSE foram, em partes implementadas, pois “desde o primeiro ano avaliamos a rede e ampliamos alguns espaços dentro do que o orçamento permitia”. Além disso, “melhorias também na organização interna, distribuição de funcionários, que contribuem num crescimento, mesmo que pequena, que contribui para ampliação das vagas” (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

Já algumas propostas, como reabertura de escolas fechadas e início de obras de projetos já aprovados junto ao Governo Federal não foram realizadas, conforme será apresentado nas próximas sessões deste trabalho.

### **5.3.4. O fortalecimento da política de privatização do Bolsa Creche**

O programa Bolsa Creche também passou por alterações legais durante a gestão. Uma delas foi a alteração da Lei Ordinária que criou o programa, ou mais especificamente, de seu artigo 5º. Com a aprovação da Lei Ordinária Nº 6.109, de 31 de outubro de 2018, de autoria da vereadora opositora, Constância Berbet Dutra (PDT), o artigo passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 5º Farão jus à assistência a que alude a presente Lei as crianças cujos pais ou responsáveis residam no município de Limeira, além dos seguintes requisitos:  
 I - Ter realizado cadastro/inscrição na Secretaria Municipal de Educação de Limeira para obtenção de vaga em escola pública municipal;  
 II - Um dos pais ou responsáveis estarem empregados;  
 III - Apresentarem carteira de vacinação da criança atualizada.  
 Parágrafo único. A Criança fará jus ao benefício, ainda que o pai ou responsável esteja desempregado, na hipótese em que um deles for desconhecido, ter seu paradeiro ignorado ou falecido. (LIMEIRA, 2018)

<sup>104</sup> Entrevista concedida por DE FRANCESCO, André Luís. Entrevista I. [26 fev. 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (34 minutos)

Desta forma, os requisitos que eram residir no município de Limeira, estar empregado e não possuir renda superior a 4 (quatro) salários, foram substituídos pelos incisos de I a III, citados acima. De forma concreta, houve alteração na questão do emprego, com obrigatoriedade de apenas um dos pais ou responsáveis estar empregado e do limitador de renda – que era de 4 salários mínimos foi abolido. Além disso, houve o acréscimo da necessidade de apresentação da carteira de vacinação atualizada.

Em relação ao número de atendidos na Rede Municipal e no programa Bolsa Creche, registrou-se baixo crescimento da Rede Municipal até o presente momento pois, a gestão ofereceu 4.562 vagas em 2017, chegando a 4.570 em 31/03/2020, ou seja, um acréscimo de apenas 8 vagas, num período de 3 anos e 3 meses. Quando avaliado a número de vagas ano-a-ano, vê-se que no primeiro ano da Gestão 2017-2020 o crescimento foi de 3,4%, ou seja, 149 novas vagas, o que pode ser reflexo do planejamento e política pública da Gestão anterior, e do PPA 2014-2017. Já nos anos de 2018, 2019 e 2020, o crescimento foi, respectivamente de 1,3% (61 vagas), -2,2% (100 vagas) e 1,0% (47 vagas) vagas da Rede Municipal.

Desta forma, durante a Gestão 2017-2020, o crescimento médio das escolas da Rede Municipal foi de 0,9%, ou seja, criou-se 157 vagas na Rede Municipal. Importante observar que, entre os anos de 2018 e 2019, houve um decréscimo de 100 vagas na Rede Municipal. Sobre este fato, De Francesco (2020) afirmou, em entrevista, que pode ocorrer devido a troca de etapas dos alunos da rede quando, por exemplo, ao final da idade escolar da creche (0 a 3 anos) os alunos migram para a pré-escola (4 a 5 anos) ou Ensino Fundamental (6 aos 14 anos). Como observador participante, o autor indagou diversos servidores da rede, porém, foram apresentadas apenas explicações empíricas.

Já em relação ao número de alunos atendidos pelo programa Bolsa Creche, a gestão cumpriu a meta do programa de governo que propunha “diminuir a falta de vagas nas creches com o aprimoramento e fortalecimento do programa bolsa creche”, pois mesmo que o PPA 2018-2021 apresentasse como meta de atendimento de 1.666 crianças por ano, valor 5% maior que os 1.587 atendidos até 2016, a Gestão Municipal 2017-2020 apresentou números superiores a meta, conforme apresentado na Tabela 11.

**Tabela 11 – Crescimento da oferta de vagas para Creche (0 a 3 anos) na Rede Municipal e nas escolas particulares conveniadas no período 2016-2020**

ANO	REDE MUNICIPAL	Aumento (%)	BOLSA CRECHE (CONCESSÃO)	Aumento (%)	TOTAL	Aumento (%)
2016	4.413	10,1%	1.587	0,8%	6.000	7,5%
2017	4.562	3,4%	1.666	5,0%	6.228	3,8%
2018	4.623	1,3%	1.668	0,1%	6.291	1,0%
2019	4.523	-2,2%	1.709	2,5%	6.232	-0,9%
2020	4.570	1,0%	1.867	9,2%	6.437	3,3%

Fonte: produzido pelo autor, com base no Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

Nota: os números de 2020 correspondem a data base de 31 mar. 2020

Desta forma, durante a Gestão 2017-2020, o crescimento do atendimento nas escolas conveniadas no programa Bolsa Creche foi de 5% em 2017, 0,1% em 2018, 2,5% em 2019 e 9,2% em 2020, ou seja, crescimento médio de 4,2% durante a gestão, com incremento de 280 vagas desde o início do período. Assim, a média de crescimento das vagas ofertadas pelo Poder Público, entre Rede Municipal e escolas particulares conveniadas, no período 2017-2020, foi de 1,8%.

Em relação a este aumento na oferta de vagas do programa Bolsa Creche, ao comentar o item número 11 do programa de governo, que apresentava o aprimoramento e fortalecimento do programa como forma de diminuir o déficit de vagas, o Secretário De Francesco (2020) disse que, no momento da entrevista, haviam

batido o recorde de instituições conveniadas no programa e de e alunos matriculados. Segundo ele, “começamos o ano de 2017 com 20 instituições e chegamos, em 2020, em 26 ou 27 instituições, pois uma delas apresenta questões burocráticas a resolver. Começamos com cerca de 1,5 mil bolsas em 2017 e hoje possuímos cerca de 2 mil. (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista)

Sobre os números apresentados por De Francesco, os mesmos são, na verdade, um pouco menores que os informados. De acordo com resposta ao Requerimento N° 40/2020<sup>105</sup>, do vereador Wagner Barbosa (PSB), que solicitava informações sobre o programa Bolsa Creche, a SME encaminhou Ofício GSE N° 99/2020<sup>106</sup>, informando que são 25 (vinte e cinco) as escolas conveniadas pelo programa. Além disso, a resposta também confirma que o número de crianças atendidas ainda não atingiu as 2 mil citadas pelo Secretário, estando até o momento, próximo das 1,9 mil crianças atendidas.

<sup>105</sup> Requerimento disponível em: (<http://consulta.limeira.sp.leg.br/arquivo?Id=241642>)

<sup>106</sup> Inteiro teor da resposta ao Requerimento N° 40/2020 pode ser visualizada no link: (<http://consulta.limeira.sp.leg.br/arquivo?Id=251740>)

Destacam-se também dois fatores, além do número de escolas conveniadas, que contribuíram para o aumento do número de atendimentos pelo programa: as emendas impositivas<sup>107</sup> dos vereadores da CML e a utilização do número máximo de vagas que cada escola conveniada pode ofertar.

Em relação as emendas impositivas, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 do município de Limeira, foram destinadas cerca de R\$ 11 milhões para esta finalidade, ou seja, por volta de R\$ 550 mil para cada um dos 21 vereadores (LIMEIRA, 2019). Em cumprimento a CF/88 e a Lei Orgânica do Município, metade desse montante deve ser aplicado na área da saúde, e a outra metade é indicada para qualquer outra área que o vereador considerar importante ou necessária. Para o ano de 2020, de acordo com dados da SME, R\$ 601.000,00 (seiscentos e um mil reais) foram destinadas, por meio das emendas impositivas, ao programa Bolsa Creche.

A outra alteração destacada foi na utilização da totalidade de vagas por contrato, com cada uma das escolas conveniadas. De acordo com o contrato e Laudo Técnico de Avaliação (LTA)<sup>108</sup>, cada escola conveniada pode atender um número máximo de alunos, sendo este número definido no LTA. A SME teve por costume, desde o início do programa, não encaminhar para as escolas conveniadas o total de crianças permitidas, deixando um número entre 5% e 10% de vagas para eventualidades e situações emergenciais. A partir de 2019, esta decisão foi alterada e, desde então cada escola conveniada tem recebido o número máximo de crianças que a legislação permite.

Por fim, estão em discussão alterações na legislação municipal, as quais apresentam os parâmetros para atendimento, como metragem quadrada por aluno e autorização para atendimento, por exemplo, em construção de dois andares (sobrados), porém, até o fechamento deste trabalho, a comissão interna da SME que discute tais alterações, em conjunto a técnicos da Vigilância à Saúde não apresentaram relatório dos trabalhos.

Já em relação aos valores pagos para o programa “Bolsa Creche”, durante a Gestão 2017-2020, os mesmos constam na Quadro 9, abaixo.

---

<sup>107</sup> O Poder Legislativo pode apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária anual, no valor máximo de 1,2% da receita corrente líquida do município, as chamadas emendas impositivas. Nessas emendas, cada vereador escolhe a área para a qual as verbas devem ser destinadas, por exemplo, para a área de educação, segurança ou esporte. No entanto, a legislação determina que 50% do valor deve ser destinado para a saúde. A execução orçamentária dessa programação é obrigatória, a menos que haja impedimentos de ordem técnica.

<sup>108</sup> O LTA é um processo que visa descrever tecnicamente, através de projetos, relatórios e memoriais, a edificação e o funcionamento da empresa a ser analisada e fiscalizada pela Vigilância Sanitária. O projeto arquitetônico do LTA deve atender aos critérios e parâmetros estabelecidos pela ANVISA, de acordo com a legislação pertinente, que está relacionada à atividade. O objetivo é garantir a adequação das edificações, instalações e outros empreendimentos de interesse a saúde e aprimorar os procedimentos de avaliação físico-funcional de forma a dar maior transparência e eficiência ao processo. (Fonte: <https://arquitetohipolito.com.br/laudo-tecnico-de-avaliacao>)

**Quadro 9 – Valores repassados pela concessão ao programa Bolsa Creche no período 2017-2020**

Ano	Valor	Legislação
2017	R\$ 556,48 período integral	Decreto nº 406 de 28/12/2016
	R\$ 278,24 período parcial	
2018	R\$ 556,48 período integral	Decreto nº 406 de 28/12/2016
	R\$ 278,24 período parcial	
2019	R\$ 581,90 período integral	Decreto nº 01 de 02/01/2019
	R\$ 290,95 período parcial	
2020	R\$ 581,90 período integral	Decreto nº 455 de 30/12/2019
	R\$ 290,95 período parcial	

Fonte: produzido pelo autor com base nos Decretos Municipais da Prefeitura Municipal de Limeira (LIMEIRA, 2020b)

Como se pode constatar, nos anos de 2018 e 2020 não houve reajuste do valor pago às escolas conveniadas no programa Bolsa Creche. Após realizar cruzamento da inflação dos últimos 13 anos (2007-2019) com os reajustes concedidos ao programa desde sua implantação, constatou-se que estes foram os únicos em que as escolas conveniadas não receberam nem mesmo o reajuste inflacionário.

Com os dados da Quadro 10, abaixo, é possível observar que, até 2010, as escolas conveniadas receberam reajustes anuais acima da inflação do período e, entre 2011 e 2017 o reajuste sempre próximo do índice inflacionário do ano anterior.

**Quadro 10 - Cruzamento do valor e reajustes pagos as escolas conveniadas do programa Bolsa Creche e a inflação do ano anterior**

Ano	Valor pago as escolas conveniadas (por período/aluno)	Decreto que concedeu o reajuste	Reajuste concedido	Índice inflacionário do ano anterior
2007	Integral R\$ 250,00	318 de 18/10/2007	-	-
2008	Integral R\$ 300,00	6 de 11/01/2008	20,00%	4,46%
2009	Integral R\$ 330,00	2 de 05/01/2009	10,00%	5,90%
2010	Integral R\$ 355,00; Parcial R\$ 177,50	363 de 30/12/2009	7,58%	4,31%
2011	Integral R\$ 375,00; Parcial R\$ 187,50	420 de 30/12/2010	5,63%	5,91%
2012	Integral R\$ 400,00; Parcial R\$ 200,00	480 de 15/12/2011	6,67%	6,50%
2013	Integral R\$ 417,53; Parcial R\$ 208,76	481 de 30/11/2012	4,38%	5,84%
2014	Integral R\$ 444,00; Parcial R\$ 222,00	479 de 11/13/2013	6,34%	5,91%
2015	Integral R\$ 470,88; Parcial R\$ 235,44	502 de 17/12/2014	6,05%	6,56%
2016	Integral R\$ 520,18; Parcial R\$ 260,09	414 de 21/12/2015	10,47%	10,67%
2017	Integral R\$ 556,48; Parcial R\$ 278,24	406 de 28/12/2016	6,98%	6,29%
2018	Integral R\$ 556,48; Parcial R\$ 278,24	406 de 28/12/2016	0,00%	2,95%
2019	Integral R\$ 581,90; Parcial R\$ 290,95	01 de 02/01/2019	4,57%	3,75%
2020	Integral R\$ 581,90; Parcial R\$ 290,95	455 de 30/12/2019	0,00%	4,31%

Fonte: produzido pelo autor com base nos Decretos Municipais da PML (LIMEIRA, 2020b)

Inclusive, a falta de reajuste fez com que parte das escolas conveniadas divulgasse, em 31 de dezembro de 2019, um dia após a publicação dos valores pagos para o ano de 2020, comunicado<sup>109</sup> informando a suspensão do atendimento de crianças encaminhadas pelo programa Bolsa Creche em suas unidades, pois, sem o reajuste, não seria possível assumir o compromisso de atendimento por mais um ano, portanto não renovariam o convênio. Das 25 unidades cadastradas no programa, 18 assinaram o comunicado.

Já no início do ano de 2020, menos de 48 horas após a emissão do comunicado de suspensão dos atendimentos, as escolas conveniadas, após contato da SME, optaram por retomar o atendimento, enquanto a Administração Municipal avaliaria pedido de reajuste de 4,48%<sup>110</sup>, protocolado pelas escolas. Porém, até o final do mês de janeiro de 2020, as escolas conveniadas ainda aguardavam uma resposta sobre o reajuste<sup>111</sup>.

### **5.3.5. Alterações legais e novas regulamentações: a saída do atendimento social e humanizado**

A Gestão 2017-2020 realizou significativas alterações legais em legislações que tratam do atendimento e das vagas em creche. O programa Bolsa Creche, por exemplo, sofreu alteração na Lei de criação, ou mais especificamente, em seu artigo 5º como já mostrado anteriormente. De autoria da vereadora opositora, Constância Berbet Dutra (PDT), a Lei trouxe alterações nos requisitos que eram residir no município de Limeira, estar empregado e não possuir renda superior a 4 (quatro) salários, com mudança concreta, na questão do emprego, com obrigatoriedade de apenas um dos pais ou responsáveis estar empregado e do limitador de renda (que era de 4 salários mínimos) ser abolido. Além disso, houve o acréscimo da necessidade de apresentação da carteira de vacinação atualizada.

Apesar da lei ser de autoria da vereadora, o Secretário De Francesco (2020) ao destacar, em entrevista, as ações que mereciam destaque, informou que esta proposta nasceu de uma reunião, a qual participou como convidado, na Comissão de Educação e Cultura da CML. Segundo ele, a vereadora autora da Lei, bem como a vereadora Érika Christina Tank Moya, do

---

<sup>109</sup> Leia a íntegra do Comunicado em: (<https://rapidonoar.com.br/grupo-de-escolas-que-atendem-o-bolsa-creche-divulga-suspensao-dos-atendimentos-a-partir-de-janeiro-em-limeira/>)

<sup>110</sup> Ver matéria sobre a situação em: (<https://gazetadelimeira.com.br/escolas-do-bolsa-creche-no-aguardo-de-reajuste>)

<sup>111</sup> Até 31 ago. 2020 as escolas não haviam recebido o reajuste solicitado. Inclusive, como todas as 25 escolas assinaram contrato para o ano de 2020, com valores constantes no Decreto Municipal 455/2019 a aplicação de novos valores será possível apenas quando da assinatura de novo convênio.

Partido Liberal (PL) que apresentou emendar ao projeto original, fizeram-no a partir de sugestões da SME, para que todos que estivessem pleiteando uma vaga pudessem ter acesso ao programa Bolsa Creche, sem limitador de renda (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

Em 2018, sofrendo grande pressão do Poder Judiciário para atender a todos os inscritos na fila de espera por vagas em creche, a Administração Municipal, por meio do Decreto Municipal Nº 44, de 9 de fevereiro de 2018, realizou o recadastramento para adequação do programa Bolsa Creche. Os interessados compareceram ao Setor de Planejamento da SME, das 8h às 16h, entre os dias 19 e 23/02, apresentando relação de documentos<sup>112</sup> e, decretou-se que aqueles que não comparecessem teriam seu cadastro cancelado (LIMEIRA, 2018a).

Registra-se que, diferentemente do recadastramento realizado em 2014, quando o prazo foi de um mês, desta vez o recadastramento ocorreu em apenas uma semana e, a gestão do programa que era responsabilidade do SSE desde a criação, passou à Divisão de Planejamento e Estatística (DPE).

Já em 2019, por meio do Decreto Municipal Nº 216/2019, de 19 de junho de 2019, o qual define “as diretrizes e procedimentos para a organização do processo de inscrição para fins de levantamento de demanda e matrícula na Educação Infantil para a faixa etária entre 0 e 3 anos junto a SME”, a mesma agendou as inscrições, para o ano de 2019, de 1º a 31 de julho e de 1º a 31 de outubro e, no ano de 2020, as datas de 1º a 30 de abril e 1º a 31 de outubro. As inscrições, realizadas pela internet, destinam-se às crianças de 0 a 3 anos, residentes dentro dos limites territoriais do Município de Limeira, com as vagas disponibilizadas preenchidas conforme as legislações, em uma das unidades escolares da região escolar indicada no ato da inscrição (LIMEIRA, 2019).

O Decreto diz ainda que esgotadas as vagas da região indicada, a SME pode ofertar atendimento em outra região, desde que tenha, para isso, anuência dos pais ou responsável legal. Diz também que irmãos gêmeos terão vagas asseguradas na mesma UE e que a efetivação da matrícula acontece na unidade contemplada, no prazo de 2 dias úteis, a contar da comunicação feita pela SME e, caso não realizada, ocorre o cancelamento da inscrição (LIMEIRA, 2019).

Após a matrícula, a criança que tiver 15 (quinze) dias consecutivos de ausências injustificadas tem sua matrícula cancelada, sendo que os inscritos permanecem cadastrados até

---

<sup>112</sup> Os documentos solicitados no Decreto foram: certidão de nascimento da criança; RG e CPF dos genitores ou responsáveis; termo de guarda (quando houvesse); comprovante de residência; carteira de vacinação atualizada; teste do pezinho; cartão do bolsa família (se houvesse); comprovante de vínculo empregatício, Carteira de Trabalho e Previdência Social, holerite atual e declaração de Imposto de Renda; declaração de renda mensal dos genitores e/ou responsáveis sem vínculo empregatício; no caso de autônomo, declaração do tipo de atividade e renda mensal. (LIMEIRA, 2019).

o efetivo atendimento, exceto ocorra: a recusa da vaga pelo pai ou responsável legal, o não atendimento às convocações da SME, o declínio da vaga por qualquer motivo ou já estar matriculada em uma das unidades da escola municipal ou nas escolas parceiras. Por fim, o Decreto encerra responsabilizando pais e/ou responsáveis legais pela atualização dos dados cadastrais (LIMEIRA, 2019).

Vale destacar que, conforme o Decreto Municipal Nº 216/2019, o novo regramento tornou-se mais rígido, seja pelo menor prazo de inscrições (apenas dois meses do ano), ou pelo prazo de apenas dois dias para efetivação da matrícula. Outro ponto a se destacar é que o termo “fila única” foi abolido, sendo que a partir de 2019 pais e responsáveis fazem inscrição para “levantamento de demanda”, nova nomenclatura utilizada.

Para o Secretário De Francesco (2020) as

alterações realizadas, por etapas, por meio dos Decretos Municipais, modificaram a forma de credenciamento e acesso a vaga em creche de forma positiva pois, antigamente pais e responsáveis procuravam diretamente a escola. Após a Lei da creche com Fila Única as inscrições passaram para Secretaria de Educação, com anos que tiveram 3 períodos de credenciamento, outros com credenciamento aberto o ano inteiro e, o último, quando adotaram dois períodos de inscrição. Ao mesmo tempo com a mudança de critérios, adotou-se preferência da vaga em creche para as questões de legislação, por exemplo, deficientes, estados de vulnerabilidade, vítimas de violência, até o último critério, que são pais e mais que trabalham. Posteriormente, todos os demais são atendidos por ordem cronológica, deixando claro a adoção da política para cidade, o que entendemos como mais justo, com a creche pública dando preferência a quem tem maior necessidade. (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista)

Assim, apesar de continuar utilizando critérios legais para preferência de vagas, a Lei da Creche com Fila Única não mais tem de seu projeto inicial, já que até mesmo a nomenclatura foi abolida e, um dos principais pontos, de realização de um tratamento humanizado, realizado pelas assistentes sociais do SSE terminou, com toda gestão sendo realizada pela DPE, por servidores técnico-administrativos.

### **5.3.6. Inauguração de novas unidades escolares e cancelamento de convênios**

A Gestão 2017-2020 não apresentou em seu planejamento a construção de novas unidades escolares, seja por meio de convênios, parcerias ou de forma própria, porém, recebeu da Gestão anterior, no que diz respeito a unidades para atendimento de crianças de 0 a 3 anos, 2 obras iniciadas (Residencial Village, em convênio do Proinfância, assinado com Governo Federal, e Morada das Acácias, em convênio do PAEM, assinado com o Governo Estadual) e

mais 4 obras com Termos de Compromisso assinados, porém com as obras ainda não iniciadas (Residencial Alto dos Laranjais, Residencial Belinha Ometto, Bairro Geada e Residencial Roseira).

Em 2018, por meio do Ofício GP 18/2018, de 21 de fevereiro, o Prefeito Mário Celso Botion cancelou a obra ainda não iniciada do Residencial Belinha Ometto, sendo seu saldo unificado ao projeto do Residencial Roseira, que foi reformulado pela Assessoria de Projetos e Infraestrutura (AIP) da SME, dando origem ao novo CI Caroline Pardo, que diferente das demais obras teria seu projeto arquitetônico desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Limeira.

Em 20 de setembro de 2019 é inaugurado o Centro Infantil Residencial Village, que recebe o nome de CI Jonas Pereira Brito. Com capacidade para atender 240 crianças em período parcial, ou 120 em período integral, De Francesco, em matéria da imprensa local<sup>113</sup>, informou que o local atenderia nas duas modalidades, a depender da demanda das famílias. Porém, conforme Quadro Escolar (QE) da Rede Municipal de 2019<sup>114</sup> e 2020<sup>115</sup>, a escola atendeu, respectivamente, 25 e 52 crianças nos dois anos letivos. O número, bem menor do que a capacidade de local, deve-se a falta de servidores para compor o quadro de funcionários da UE.

Ainda no ano de 2019, ocorreu também o cancelamento de mais 3 termos de compromisso junto ao Governo Federal, referente às unidades Residencial Alto dos Laranjais, Bairro Geada, novo CI Caroline Pardo. O Governo Federal, por meio do Ofício-Circular Nº 248/2019/Cgimp/Digap-FNDE, cancelou todas as obras que não estavam em execução e deu prazo aos municípios para manifestarem interesse na eventual continuidade. A Prefeitura de Limeira optou por não manifestar-se e, assim, cancelar as 3 obras. Importante registrar que, apesar de não estarem iniciadas, as 3 obras estavam autorizadas e com repasses em conta, sendo que os valores, acrescidos dos rendimentos, foram devolvidos, por meio de Guias de Recolhimento da União (GRU), conforme Quadro 11.

---

<sup>113</sup> Matéria completa do jornal Gazeta de Limeira, intitulada “Creche no Village começa a atender crianças” pode ser acessada no link: (<https://gazetadelimeira.com.br/local/2147492569>)

<sup>114</sup> Quadro Escolar da Rede Municipal de Ensino 2019 disponível em: (<https://drive.google.com/file/d/10nnEnh2aB06hwbSD-2vcSOIuQJRTAoJe/view?usp=sharing>)

<sup>115</sup> Quadro Escolar da Rede Municipal de Ensino 2020 disponível em: (<https://drive.google.com/file/d/1OGMB1cIR5mXqaaQqMLvON8j53eurncyT/view?usp=sharing>)

**Quadro 11 – Obras não iniciadas, canceladas em 2019, com recursos repassados**

TERMO DE COMPROMISSO	VALOR REPASSADO	% REPASSADA DO TOTAL DA OBRA	OBRA	VALOR DA GRU (acrescido dos rendimentos)
04078/2013	R\$ 728.896,29	28,20%	NOVO CI CAROLINE PARDO	964.034,73
	R\$ 361.950,07	18,28%	BAIRRO GEADA	479.699,08
10037/2014	R\$ 379.084,69	19,15%	JD. RES. ALTO DOS LARANJAIS	494.150,06

Fonte: produzido pelo autor com dados do Portal de Transparência do SIMEC (BRASIL, 2020a)

Por fim, em fevereiro de 2020, ocorreu a entrega da creche Residencial Morada das Acácias. De acordo com release da Prefeitura Municipal<sup>116</sup>, o local iniciaria seu funcionamento<sup>117</sup> em abril, após a conclusão de obras de reformas no prédio, necessárias após duas ações de vandalismo ocorridas no local. A nova creche terá 220 vagas, atendendo o público da região Sul da cidade, com funcionamento prioritariamente em período parcial (manhã e tarde).

Em relação às obras, o Secretário De Francesco (2020), em entrevista, disse que tanto as inauguradas, seja do Governo Estadual (Morada das Acácias) ou Federal (Residencial Village), quanta às canceladas, possuem repasses de recurso para construção e até equipamentos (mobiliários e itens complementares), mas não para o funcionamento e manutenção, que ficam a cargo do município (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

Portanto, assim como já destacado em entrevista, pela Secretária Motta (2020), a manutenção e funcionamento são o maior desafio, pois para aumento da capacidade de atendimento é preciso a contratação de servidores, como auxiliares gerais, merendeiros e, principalmente, monitores escolares.

Na entrevista, De Francesco (2020) ainda opinou sobre a grande quantidade de obras projetadas pela Gestão 2013-2016, quando

o Prefeito anterior iniciou mais de 12<sup>118</sup> projetos, só que, como você tem contrapartida, não havia orçamento, portanto, não houve planejamento. Eu achei mais uma jogada de marketing do que qualquer coisa, pois não cabe construir mais 12 creches na cidade. Eu não estou falando nem do déficit. Ele deve ser tratado, mas sem espaços ociosos, senão haverá prejuízos. (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista)

O Secretário defende que deve-se estudar a projeção, saber qual é a demanda e em que local da cidade ela está, pois, o crescimento da rede não muda. Segundo ele, a rede possui cerca de 24 mil alunos constantemente, por isso, e pela falta de orçamento para contrapartida é que

<sup>116</sup> Notícia completa disponível em: (<https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/news.php?p=9582>)

<sup>117</sup> Apesar de possuir mobiliário e equipamentos, até o a data final da coleta de dados deste trabalho (31/03/2020) a escola não havia iniciado suas atividades, devido à falta de mão de obra/ equipe de trabalho.

<sup>118</sup> Foram projetadas, de fato 10 creches.

obras foram canceladas no governo anterior e até mesmo por ele. “Dizem que o mais fácil é construir, com 1,5 milhão você constrói uma creche, só que depois você fica com a dívida para o resto da vida” (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

### **5.3.7. O terceiro (e último) capítulo da judicialização das vagas em creche**

Em 2019, a Promotoria de Justiça do Estado de São Paulo manifestou-se sobre a matrícula das crianças que aguardavam vaga. Em matéria do jornal da cidade de Limeira, Reis (2019) destacou que o

promotor de Defesa da Infância e Juventude de Limeira, Rodrigo Fiusa, pediu à Justiça que determine a matrícula de todas as crianças em fila única de espera em creches próximas às suas residências, num prazo de 90 dias, sob pena de bloqueio e o sequestro de R\$ 600 mil diretamente das contas bancárias da Prefeitura. (REIS, 2019)

A jornalista informou ainda que o pedido fazia parte de um apenso ao cumprimento de sentença em andamento, onde o MPESP solicitou à Justiça o pagamento de R\$ 5,175 milhões por descumprimento de ordem e a efetivação da matrícula de todas as crianças que aguardavam, naquele momento, vaga em creche.

Trecho do Apenso ao Cumprimento de Sentença, que ressalta que o Município é devedor de multa pecuniária que supera os R\$ 5,175 milhões, dizia:

Apesar de condenado a prestar o serviço público de educação infantil em creches e pré-escolas situadas na área de jurisdição desta Vara [da Infância e Juventude], para todas as crianças de até seis anos de idade, cujos pais desejassem matriculá-las, quer por meio de rede própria, conveniada ou indireta, respeitados os princípios de universalidade e gratuidade, o Município não deu efetivo cumprimento ao acórdão, tanto é que inúmeras crianças continuam fora do ensino infantil e integram malfadada lista de espera. (FIUSA, 2018, p. 02)

Além disso, o apenso pedia também providências, em 90 dias, quanto a matrícula de todas as crianças na lista de espera, além de determinar que a Prefeitura informasse o real déficit atual, prestando assim esclarecimentos acerca da representação da vereadora Constância Félix (PDT), sobre a suspensão do cadastramento para fila única, no site oficial, o que, segundo a vereadora visava burlar a verdadeira demanda (FIUSA, 2018).

No mesmo mês de fevereiro de 2018, de acordo com matéria do Portal G1, a Vara de Infância e Juventude de Limeira (SP), acatando o pedido da Promotoria, estipulou o prazo de 90 dias para que a prefeitura matriculasse as crianças em lista de espera do município, com prazo contando a partir do dia 26 de fevereiro do corrente ano, com a possibilidade, ainda, de bloqueio no valor de R\$ 600 mil em caso de descumprimento (Portal G1, 2019).

A Prefeitura, por sua vez, ao mesmo tempo em que passou a trabalhar para cumprir a decisão, recorreu, por entender que a determinação de 2010, para que fossem incluídas 1,8 mil crianças em creche, já havia sido cumprida nos exercícios seguintes, com número até maior de vagas disponibilizadas. Já sobre a suposta suspensão do cadastramento no site para a Fila Única, a Prefeitura alegou que o fechamento era algo natural, pois "após o encerramento das inscrições no ano, a SME tem que proceder a organização da virada do ano, reabrindo seu período de inscrições logo após fazer tal virada, bem como encaminhar as inscrições novas", disse nota Executiva citada na matéria.

Os meses seguintes foram conturbados, com a Prefeitura "zerando" a fila de crianças que aguardavam vaga, porém, mantendo-a fechada para novas inscrições até atingir a meta. Os acontecimentos do período podem ser acompanhados pela imprensa local, a qual esteve presente durante todo o desenrolar da situação.

Em 23 de março de 2019, Reis (2019A), informou que, de acordo com o Prefeito Municipal, nova proposta para regradar a entrada de crianças nas creches municipais seria encaminhada a Câmara Municipal e, que somente após sua aprovação, o cadastro de novas inscrições não seria aberto.

Já em 23 de abril de 2019, Ferreira (2019, p. 5) informou que as inscrições para Creche deveriam ocorrer somente em junho daquele ano e que a Prefeitura de Limeira havia conseguido reduzir a multa em caso de descumprimento da condenação já transitada em julgado, mas continuava obrigada a suprir a demanda. Além disso, Ferreira (2019) informou que o PDT havia protocolado "mandado de segurança com pedido liminar para obrigar a Prefeitura a reabrir imediatamente o cadastro, que está suspenso até junho". Por fim, o Secretário de Educação, André Luís de Francesco, esperava zerar a fila até maio para publicar novo regramento, sendo que, segundo ele, havia 320 crianças na fila, e que trabalhavam com a contratação de monitores para utilização de espaços já existentes nas UE's e ampliação do programa Bolsa Creche (FERREIRA, 2019, p. 5).

No dia 04 de junho de 2019, com a prometida abertura da fila única não tendo ocorrido, Reis e Ferreira (2019) informaram que o pedido liminar pela abertura do cadastro, feito pelo Partido Democrático Trabalhista, foi negado pela juíza da Vara da Infância e Juventude de Limeira, Daniele Mie Murata e que, nota da Prefeitura Municipal do dia anterior, informava que a abertura do cadastramento seria em julho, após publicação de Decreto, com novo regramento. Por fim, informaram que representantes do Município se reuniram com o Ministério Público, autor da ACP das vagas em creche, que completará 10 anos, a fim de apresentarem as ações tomadas para matricular todas as crianças que estavam na fila – cerca de

180, na ocasião – e o trabalho referente aos encaminhamentos da Defensoria (REIS E FERREIRA, 2019).

No dia 29 de julho de 2019, o jornal Gazeta de Limeira trouxe, em destaque, a informação que “Prefeitura zera fila de vagas em creche”, atendendo assim à decisão judicial de ação movida pelo MP, resolvendo o problema que persistiu por mais de uma década. Ferreira (2019a) diz na matéria “Prefeitura inclui todas as crianças em creches”, que o Prefeito, Mário Botion, informou que todas as unidades municipais foram usadas no limite, com a readaptação de escolas que tinham condição de atender um número maior de alunos e a contratação de monitores. Segundo Botion, naquele momento iniciava-se um novo período, pois as próximas inscrições teriam novo regramento, com novos critérios, estabelecidos pelo Decreto Municipal Nº 216/2019, de 19 de junho de 2019, pois a partir da segunda-feira seguinte (a entrevista aconteceu em um sábado, dia 29 de junho), iniciar-se-iam as inscrições, somente pela internet, em todo mês de julho. O Prefeito destacou ainda que, para 2020, novas creches seriam colocadas em funcionamento: a unidade do Residencial Village, a qual estava sendo mobiliada e a unidade do Residencial Morada das Acácias, que passa por obras de reparo, após ter sido alvo de vandalismo, mesmo antes de sua inauguração. Por fim, disse também que com as novas unidades e a oferta que surge quando a criança sai da creche para iniciar outra fase de estudos, A Prefeitura tem capacidade de atendimento de toda demanda que surgir nos próximos cadastramentos (FERREIRA, 2019a).

O novo regramento, citado pelo Prefeito, foi definido pelo Decreto Nº 216/2019, já apresentado em seção anterior. Utilizando-se deste regramento, com o cadastro reabrindo, no ano de 2019, somente em julho, a Prefeitura “zerou” a demanda de vagas, porém não por muito tempo.

Ocorre que no mês de setembro de 2019, Ferreira (2019b) informou, no jornal Gazeta de Limeira que a Fila em creche estava com 2.707 crianças, conforme publicação, no dia anterior, dos inscritos no período de 01 a 31 de julho. A autora lembra ainda que, no mês de outubro, um novo processo para inscrição ocorreria. Sobre esta situação, o Secretário de Educação, André Luís De Francesco, informou que a pasta tratava do encaminhamento destas crianças e que, a previsão, era de iniciar 2020 com a lista zerada, pois contavam com a inauguração da CI Residencial Village, ainda no mês de setembro, já que servidores estavam sendo contratados e mobiliários adquiridos. Em relação aos prazos menores para inscrição, o Secretário disse que foi uma necessidade, para que o município pudesse conhecer melhor como funciona a procura. “Há cidades que fazem a inscrição uma vez ao ano, outras, todo mês. Esse

procedimento foi necessário para conhecermos a demanda e mostrar que, no fluxo de rotatividade, nós conseguimos atender as crianças”, disse o Secretário.

Por fim, a Gestão 2017-2020, até o presente momento, não recebeu parecer do TCESP, sobre suas contas municipais, de nenhum dos anos já findados.

## 6. ANÁLISE COMPARATIVA DAS GESTÕES MUNICIPAIS 2009-2020

Após a apresentação das três Gestões Municipais que estiveram à frente da Administração Municipal de Limeira entre os anos de 2009-20120, o presente trabalho apresenta uma análise comparativa das ações, políticas públicas e atuação das três gestões estudadas, avaliando-as em relação ao desempenho quanto ao atendimento da demanda de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos durante cada uma das gestões.

Buscando a melhor forma de avaliar as semelhanças e diferenças, continuidades e descontinuidades de atuação, a análise comparativa optou por avaliar as gestões em categorias pré-definidas, por meio de critérios estatísticos e políticos, que são: reconhecimento e cumprimento de metas, participação popular, abertura de vagas para 0 a 3 anos nas redes municipal e conveniada, relação com setor privado, tendência neoliberal e relação federalista da gestão.

Alguns dos critérios, por tratarem de avaliação estatística, como número de vagas criadas, déficit de vagas e escolas construídas/reformadas, apresentaram resultados objetivos, porém, em relação aos critérios políticos, avaliou-se, inicialmente, se as políticas públicas planejadas e as ações executadas são políticas com ideais do *New Public Management* e do pensamento econômico neoliberal, em um modelo de política administrativa descentralizada, com a presença de um Estado minimizado, com atuação apenas normativa e administradora ou; com ideias afeiçoados ao fortalecimento da presença do Estado, com presença de políticas indutoras do desenvolvimento por meio da cooperação dos entes federados.

Além do registro de todas as ações e políticas públicas programas e desenvolvidas (ou não!), a avaliação levará em conta as entrevistas realizadas dos os gestores dos períodos (Prefeitos e Secretários de Educação) e, por fim, com profissionais técnicos de carreira, que estiveram em diferentes cargos e funções no período deste estudo. O quadro comparativo está disponível no APÊNDICE D.

## **6.1. Reconhecimento do déficit, metas pré-definidas (planejamento) e cumprimento de metas**

### **6.1.1. Reconhecimento do déficit**

Sobre a questão do déficit de vagas em creche no início da gestão, ficou claro, pelas entrevistas, e pelo fato das três gestões terem apresentado programas de governo, ou documento similar, que todos iniciam suas respectivas gestões tendo conhecimento do fato.

Na Gestão 2009-2012, Félix e Montesano Neto, respectivamente Prefeito e Secretário de Educação, possuíam conhecimento do déficit, pois, entre 2005-2008, já haviam ocupado os respectivos cargos. Montesano Neto (2020), em entrevista, reconheceu que acompanhava as notícias sobre a creche pela imprensa, pois trabalhava fora do município de Limeira, mas que, antes de assumir a Secretaria de Educação, em 2005, buscou familiarizar-se ao tema dialogando com lideranças da área educacional da cidade e buscando informações concretas do cenário municipal (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista).

Já na Gestão 2013-2016, Lima, que ocupou o cargo de Vice-Prefeito, e Lombardi e Motta, que foram Secretários de Educação do período, cada um em um biênio, também informaram, em suas respectivas entrevistas, terem conhecimento do déficit. Segundo Lima (2020), seu conhecimento sobre o caso aconteceu em audiências públicas realizadas pela coligação, que apresentando projeto democrático e popular, promoveu-as em temas e, nas reuniões sobre Educação, o assunto foi abordado por profissionais da Educação presentes (LIMA, 2020, em entrevista).

Lombardi (2020), por sua vez, tendo recebido o convite para a função somente após as eleições municipais, informou que, por atuar no meio universitário, não possui conhecimento do déficit de vagas em creche, pois trabalhando em Universidade, sua preocupação era mais geral. Porém, durante a transição de governo, buscou se inteirar sobre a situação educacional do município nos seus três níveis e, quando assumiu oficialmente o governo, possuía dados quanto aos recursos humanos existentes e à questão das vagas já explorados e pesquisados, com entendimento e caminho traçado na direção do compromisso social prioritário (LOMBARDI, 2020, em entrevista).

Já Motta, por ser diretora efetiva da Rede Municipal a mais de uma década, informou, em que já possuía maior familiaridade com o assunto do que todos os demais, devido sua experiência profissional (MOTTA, 2020, em entrevista).

Por fim, na Gestão 2017-2020, De Francesco (2020), Secretário de Educação, informou, em entrevista, que “tomou conhecimento do déficit de vagas em creche durante o período da transição de governo, quando a Secretária da gestão anterior, tratou sobre a dificuldade”. Portanto, de diferentes formas, todos os entrevistados que fizeram parte das 3 diferentes Gestões Municipais entre 2009 e 2020, conheciam o déficit de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos no município de Limeira.

### **6.1.2. Metas Pré-Definidas (Planejamento)**

Em relação às metas pré-definidas pelas Gestões em seus programas de governo, é importante frisar que, apesar da Gestão 2009-2012 não ter protocolado tal documentado junto ao STE, como as gestões seguintes, tanto o Prefeito Silva quanto o Secretário Montesano Neto informaram em entrevista, que a gestão possuiu documento similar e não obrigatório que, possuía dentre as propostas a construção de creches.

Para Silva (2020), esta proposta surge no final do primeiro mandato (2005-2008), pois, no planejamento para disputa da reeleição, dentre as ações listadas estava a abertura de creches (SILVA, 2020, em entrevista). Importante registrar, que após reeleito, a compra de imóveis municipais que seriam transformados em creches municipais, por meio das desapropriações, tem início antes mesmo da posse para a segunda legislatura. Outra ação realizada na primeira quinzena após a posse, que também faz parte das estratégias planejadas foi a aprovação Lei LC Nº 442<sup>119</sup>, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre o Plano Diretor Territorial-Ambiental do município, e apresenta as regiões considerados prioritárias para instalação de UE's.

Por fim, a Gestão 2009-2012, em relação ao planejamento e metas, apresentou no PPA 2010-2013 programa para, dentre outras ações de menor importância, a construção de creches (no bairro Santa Paula e Lagoa Nova); construção, reforma e ampliação de unidades escolares de Educação Infantil; aquisição de bens imóveis para Educação Infantil e concessão de Bolsa Creche.

Já a Gestão 2013-2016 apresentou programa de governo que, segundo o Vice-Prefeito Lima (2020), em entrevista, foi construído de forma ampliada e democrática, com audiências

---

<sup>119</sup> De acordo com artigo 106, da referida LC, “são consideradas prioritárias para implantação de unidade escolar destinada à educação infantil as seguintes regiões”: Lagoa Nova; Novo Horizonte; Santa Adélia; Campo Belo; Antônio Simonetti; Jardim Dutra; Ernesto Kuhl; Olindo de Lucca; Abílio Pedro; Jardim Vanessa; Ouro Branco e Roseira; Anavec; Vila Queiroz.

públicas com a participação da sociedade civil em reuniões temáticas, a proposta ampliação das vagas de educação infantil para suprir a demanda, com a construção de novas unidades, se necessário, incluindo as atendidas pela rede conveniada, priorizando famílias vulneráveis, e revisando o programa Bolsa Creche (LIMA, 2020, em entrevista).

Além disso, no PPA 2014-2017, que teve como uma das metas e prioridades da área educacional a sua discussão junto da população, com a implementação do OP, o programa referente a Educação apresenta 3 (três) ações que merecem destaque, por tratar de unidades Escolares de Educação Infantil: a Reforma de 20 UE's (sendo: 4 em 2014, 1 em 2015, 7 em 2016 e 8 em 2017), a Construção de 08 Unidades Escolares (sendo: 4 em 2014, 1 em 2015, 2 em 2016 e 1 em 2017) e o atendimento pelo programa Bolsa Creche (1.357 crianças por ano).

Especificamente sobre a construção das 8 unidades, durante as reuniões do OP, 9 bairros da cidade solicitaram creches, sendo que destes, 04 possuíam obras previstas com recursos externos (Abílio Pedro, CECAP, Jd. Lagoa Nova, Odécio Degan) e 05 deles faziam parte dos estudos de viabilidade (Vila Independência, Jd. Novo Horizonte, Nova Suíça, Vanessa e ANAVEC I).

Durante a entrevista, Lima (2020) disse ainda que o planejamento sofreu apenas alterações pontuais, que aconteciam, por exemplo, para atender demanda judiciais, pois, caso não as atendessem a Prefeitura poderia ser penalizada. Segundo ele, “O que estava no plano de governo, a estratégia pensada foi até o final, com algumas mudanças pontuais”.

Por fim, a Gestão 2017-2020, em programa de governo, trouxe duas metas que merecem ser destacadas: (1) analisar a estrutura das escolas municipais, visando a ampliação de vagas e melhorias funcionais e (2) diminuir a falta de vagas nas creches com o aprimoramento e fortalecimento do programa bolsa creche.

Já no PPA 2018-2021, no campo de ações e metas, são apresentadas duas ações na Educação Infantil que merecem destaque: (1) ampliação e modernização da infraestrutura educacional, de espaços já existentes e (2) o programa Bolsa Creche, onde o atendimento permaneceria com o número de 1.666 crianças no quadriênio da Lei, mesmo número de atendidos de 2017.

Sobre as metas apresentadas, o Secretário De Francesco (2020), em entrevista, disse que as propostas são bastante simples e objetivas, e o plano foi atender a demanda. Ainda segundo ele, o planejamento está sendo executado, com poucas mudanças no direcionamento, pois para o atendimento das pessoas com a maior necessidade, sem deixar de atender as demais, num prazo mais longo, a administração consegue se planejar melhor (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

Importante registrar que, dentre todas as metas pré-definidas, a parceria com escolas conveniadas (privadas) é uma constante, pois, apesar das diferenças de concepção, o programa é capaz de suprir uma necessidade de todas as administrações. Alguns autores, como Oliveira (2005), Carneiro Junior (2002) e Lopes (2006) apresentam argumentos que, apesar de diferenciados, convergem quanto à positividade das parcerias entre o setor público e a esfera privada, já que todos consideram a parceria uma ferramenta viabilizadora de políticas públicas e mecanismo de desenvolvimento do Estado.

Lopes (2006), que defende a diminuição da atuação do Estado com transferência de uma parte das obrigações ao mercado ou ao terceiro setor, acredita que as organizações situadas no contexto mais amplo da sociedade, pertencentes ao Estado, Mercado ou Terceiro Setor “podem manter uma relação harmoniosa entre si”, e “para que elas possam funcionar, com um caráter formal e legal, o Estado tem função reguladora nos outros dois setores” (LOPES, 2006, p. 132). Desta forma, parece correto afirmar que todas as 3 Gestões Municipais do período 2009-2020, cada qual a sua forma, teve concordância com tal colocação.

### **6.1.3. Cumprimento De Metas**

Em relação as metas pré-estabelecidas e o planejamento apresentado pela Gestão 2009-2012, e o atendimento das mesmas, faz-se o seguinte balanço:

Aquisição de Imóveis – foram desapropriados 20 imóveis, sendo que, até o final da gestão, 12 (doze) estavam sendo utilizados como creches municipais e 8 (oito) deles estavam sem utilização ou com finalidade diversa. Importante registrar que estas creches, em sua maioria, são de pequeno porte, atendendo baixo número de alunos por unidade (menos de 50 crianças). Está ação teve longos desdobramentos nos processos de prestação de contas da Prefeitura Municipal de Limeira no TCESP.

LC 442/2009 (regiões prioritárias): das 14 regiões consideradas prioritárias, pelo artigo 106 da lei supracitada, para implementação de escolas de Educação Infantil, 07 (sete) delas receberam uma UE, sendo todas de porte<sup>120</sup> médio ou grande, nas seguintes regiões: Lagoa Nova, Novo Horizonte, Santa Adélia, Campo Belo, Antônio Simonetti e Vila Queiroz. Das sete unidades

---

<sup>120</sup> Para diferenciação do porte das Unidades Escolares municipais, adotou-se classificação numérica do INEP, que divide as escolas em 4 categorias, associando a classificação a seguinte nomenclatura: 51 a 200 alunos (pequeno); 201 a 500 alunos (médio); 501 a 1000 alunos (grande); mais que 1000 alunos (mais do que grande). Observa-se que, para o INEP, as unidades devem ter no mínimo 50 alunos para serem classificadas.

citadas anteriormente, os seis primeiros bairros listados receberam CEIEF's, ou seja, escolas que atendem todos os seguimentos educacionais de responsabilidade municipal (creche, pré-escola e Ensino Fundamental), com prédios grandes e com arquitetura moderna. Já a Vila Queiroz recebeu uma creche, fruto de uma parceria com empresa privada da cidade.

Reformas de UE's: As reformas de maior significância ocorrem na CI Irene Gomes Bortolan (creche) CEIEF Flora de Castro Rodrigues, as quais tiveram toda sua estrutura reformulada e aumento de suas capacidades. As demais reformas estão associadas as creches inauguradas nos imóveis adquiridos, já citados anteriormente.

Programa Bolsa Creche: em relação ao programa, os 4 anos de gestão apresentaram crescimento de 239,6%, com a abertura de 1.043 vagas no período da gestão.

Assim, parece confirmar-se o que foi informado, em entrevista, pelo Prefeito Silva (2020), que disse “eu não tive dificuldades no meu Governo. Eu tinha facilidade para construir escolas e creches. Nós decidimos fazer, então de início já resolvemos metade do problema. Nós decidimos investir em escola e creches” (SILVA, 2020, em entrevista).

Já Montesano Neto (2020), quando entrevistado, destacou a realização de reformas, dizendo que “não foram só as construções, houve ampliações, pois se visitar o Irene Gomes, o que foi feito foi quase que uma nova creche. A recuperação da creche Prada, aqui no centro também foi importantíssima”. Segundo ele, todas as metas foram cumpridas, e as expectativas ultrapassadas, pois criaram mais de 3 mil vagas durante o mandato e, se a média fosse mantida, nós haveria déficit atualmente (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista).

Já em relação a Gestão 2013-2016, o balanço que se pode apresentar, sobre o cumprimento das metas pré-estabelecidas é:

Programa de Governo: especificamente sobre a proposta 16 do programa de governo, o trabalho dividiu-a em 3 ações interligadas, para melhor avaliação de seu cumprimento:

(1) *suprir, em 4 anos, a demanda de vagas da cidade, incluindo nessa supressão os alunos atendidos na rede conveniada* – a gestão iniciou com fila de 2.068 crianças e terminou com 354 na fila de espera, número que poderia ser menor, pois havia vagas, mas em locais diferentes dos escolhidos pelos responsáveis da criança. Nenhuma gestão atingiu índice tão baixo de inscritos não atendidos;

(2) *prioridade no atendimento as famílias vulneráveis* – com a criação da Lei Nº 5.206/2013, criou o Programa “Creche com Fila Única” a ação foi cumprida, porém, com trechos declarados inconstitucionais pelo TJSP na ADIN nº 2074300-11.2014.8.26.0000, a mesma perdeu sua finalidade principal.

(3) *revisão do programa Bolsa Creche* – a ação não foi cumprida, pois a gestão apenas realizou mudanças pontuais no programa, sem nenhuma revisão ou alteração significativa do programa, quanto a seus critérios e fiscalização.

Reforma de 20 UE's: apesar do número estar definido no PPA 2014-2017, o mesmo não foi cumprido. Na verdade, o número de obras que podem ser categorizadas como “reforma”, chegaram a apenas 05 no período.

Construção de 08 UE's: de acordo com o planejamento, seriam 4 em 2014, 1 em 2015, 2 em 2016 e 1 em 2017. Após assinar termos de compromisso com os governos Federal e Estadual para construção de 10 creches, a própria gestão reduziu-os para 7 e entregou, durante o período pré-estabelecido, apenas 1 unidade.

Atendimento pelo programa Bolsa Creche: o PPA 2014-2017 definiu em 1.357 crianças por ano, número 7,95% maior que os 1.249 atendimentos realizados até 2012. Este número foi ultrapassado, chegando a 1.587 atendimentos em 2016, número 14,49% maior que o estabelecido.

Sobre o cumprimento das metas, Lombardi (2020), Secretário de Educação do primeiro biênio da gestão disse, em entrevista, que os números mostram que as metas não foram cumpridas. Ele ainda argumenta que isso ocorreu, principalmente, pela precariedade e falta de recursos orçamentários para construção de novos equipamentos escolares voltados à Educação Infantil. (LOMBARDI, 2020, em entrevista)

Já Motta (2020), Secretária de Educação do segundo biênio da gestão disse, ao ser entrevistada, “acreditar que as metas foram cumpridas, pois entregamos o menor número de déficit de vagas, sem nenhum boicote de dados, porque nós não precisamos fechar a inscrição, seus dados mostram que é a menor fila não atendida.”

Por fim, em relação a Gestão 2017-2020, com as ações apresentadas no programa de governo são similares as que constam no PPA, apresenta-se o seguinte balanço sobre o cumprimento de seu planejamento e metas pré-definidas:

Análise da estrutura das escolas municipais, para ampliação de vagas e melhorias funcionais – a análise foi realizada pelo SSE, que apresentou, no início da gestão, estudo para ampliação de vagas, porém pequena parte das ações apresentadas foram executada.

Aprimoramento e fortalecimento do programa bolsa creche – a gestão pré-definiu, no PPA, manter o atendimento em 1.666 crianças no quadriênio da Lei, mesmo número de atendidos de 2017, porém, este número cresceu, gradativamente, ano-a-ano, chegando a 1.867<sup>121</sup> crianças.

---

<sup>121</sup> O número refere-se a data de 31-03-2020, data base estipulada pelo trabalho para os dados referentes ao ano corrente.

Para o Secretário De Francesco (2020), as duas metas foram cumpridas, porém não terminaram, porque devem ser constantemente avaliadas, em um planejamento contínuo (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

## 6.2. Participação Popular

De acordo com Moreira e Lara (2012, p. 61), as políticas públicas, cuja responsabilidade é do Estado, “devem ser implementadas e mantidas a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada”. Um dos atores envolvidos são os cidadãos, já que grande parte deles fará uso das políticas desenvolvidas, por isso a importância da participação popular na tomada de decisões do Estado.

Por tratar-se de um estudo municipal a descentralização, presente no município, diz que, teoricamente, os interesses locais e os cidadãos são atores essenciais na tomada das decisões administrativas, que passam a ocorrer na realidade local, com controle da sociedade civil, com *accountability*, pois, segundo Novaes e Filho (2010), a descentralização é “um processo que confere às estruturas político-administrativas locais, autoridade para a formulação e decisão acerca de suas políticas e necessidades de natureza locais.” Assim, transfere atribuições e traz certo grau de poder para as estruturas locais (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 588-589).

Em relação a participação popular, durante a Gestão 2009-2012, não há registro da abertura, por parte do governo, para esta participação. Durante entrevista Silva (2020) disse que, a construção de escolas para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos era um desejo da população, porém, documentalmente, não há registro dessa informação.

Já durante a Gestão 2013-2016, antes mesmo da posse, a participação popular já tinha ocorrido por meio das audiências públicas realizadas para elaboração do programa de governo. O Vice Prefeito Lima (2020), quando entrevistado, falou sobre as reuniões temáticas, lembrando que o encontro que tratou das creches foi um dos mais acalorados, com grande participação, por exemplo, dos diretores da Rede Municipal de Ensino (LIMA, 2020, em entrevista).

No exercício da gestão, foi implementado o OP, mecanismo de plena participação popular, em um “processo exige uma prática pedagógica da participação cidadã que possibilite à população o efetivo exercício da democracia e da cidadania ativa no fortalecimento das esferas públicas e na construção de uma nova cultura política” (TSE, 2016).

Vale registrar que, segundo o Secretário Lombardi (2020), em entrevista, apesar do governo defender a bandeira democrática popular, o que foi realmente uma prática de atuação da administração, havia certo conflito interno entre esta bandeira e a atuação pois, segundo Lombardi, o Prefeito Paulo Hadich apresentava um “perfil administrativo bonapartista”, já que ao mesmo tempo em que buscava democratizar, também centralizava a implementação das ações de administração personalista (LOMBARDI, 2020, em entrevista).

Por fim, em relação a Gestão 2017-2020, não houve registro documental, nem mesmo nas entrevistas realizadas, de participação popular antes ou durante a gestão.

### **6.3. Abertura de vagas para 0 a 3 anos nas redes Municipal e conveniada**

Como forma de contribuir com Estados e Municípios, a União criou políticas educacionais com programas federais de auxílio financeiro em forma de colaboração. Para Andrade (2012, p. 137), estas políticas “não se pressupõem tão somente uma simples repartição do efetivo das matrículas, mas uma análise do que cada esfera irá assumir, respaldando-se no pressuposto da colaboração.”

Assim, a LDBEN de 1996, cujo artigo 8º traz autonomia ao dizer que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, também registra, em seu artigo 11, inciso V, que cabe aos Municípios “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas”, ou seja, ao trazer autonomia aos municípios, traz também deveres e desafios para a gestão educacional dos municípios brasileiros, como a oferta de vagas.

E responsabilidades assumidas sobre a Educação Básica, como ampliar o atendimento da demanda por educação, trouxe o desafio de fazê-lo sem o aumento do aporte financeiro da União, ou melhor, com o uso “racional” dos recursos. Portanto, descentralização educacional de serviços, pela transferência de responsabilidades da União aos Municípios (municipalização), pela transferência para entidades fora das estruturas burocráticas (delegação) ou pela transferência de responsabilidade ao setor privado (privatização), construída no encolhimento do Estado e no enaltecimento do mercado, trouxe para realidade a priorização da Educação Básica (1ª etapa) e a eficiência do uso dos recursos disponíveis (LOCATELLI, 2011, p 4).

Em Limeira, os números referentes as vagas abertas para crianças de 0 a 3 anos em creches, por meio da Rede Municipal e das escolas conveniadas, durante o período 2009-2020, constam na Tabela 12:

**Tabela 12 – Vagas de creche (0 a 3 anos) abertas entre 2009 e 2020 pelo Poder Público**

<b>Gestão Municipal</b>	<b>Rede Municipal</b>	<b>Bolsa Creche</b>	<b>Rede Municipal + Bolsa Creche</b>
2009-2012	2.169 101,9%	1.043 239,6%	3.212 341,6%
2013-2016	497 12,4%	338 25,0%	835 37,4%
2017-2020	157 3,6%	280 16,8%	437 20,4%

Fonte: produzido pelo autor, com base no Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

Para contextualizar a evolução da abertura de vagas na Rede Municipal, importante observar que, conforme APÊNDICE C, nos 8 (oito) anos anteriores (2000-2008) a Rede Municipal apresentou crescimento médio de 4,3% ao ano na oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos, média que passa para 5,8%, no mesmo período, quando considerada a oferta somada das escolas da Rede Municipal as vagas ofertadas por meio da concessão com as escolas do programa Bolsa Creche, que iniciou-se em 2007. Desta forma, em oito anos a Rede Municipal cresce 35,2%, passando de 1.265 vagas em creches municipais para com 1.747 na Rede Municipal e 206 nas escolas conveniadas, em um total de 1.953 vagas.

Já durante a Gestão 2009-2012, o crescimento médio das escolas da Rede Municipal foi de 25,5%, enquanto nas escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche, o crescimento médio da oferta de vagas foi de 59,9%, ou seja, a média de crescimento das vagas ofertadas foi de 30,5% ao ano, com abertura de 2.169 vagas na Rede Municipal e 1.043 vagas nas escolas conveniadas, em um total de 3.212 vagas, com crescimento, ao final da gestão, de 341,6% em relação ao início da mesma.

Um fator que teve forte influência neste grande número de vagas abertas durante a gestão ocorreu quando, no mês de agosto de 2010, foi proferida a ação que obrigava a Prefeitura Municipal a matricular, no prazo de 90 dias, as 1,8 mil crianças que aguardam uma vaga de creche na Rede Municipal. Uma vez que a ação ocorreu durante o ano letivo, foram poucas as medidas passíveis de serem implementadas naquele ano, porém dados do APÊNDICE C mostram que, nos 2 anos seguintes (2011 e 2012) foram abertas 1.510 novas vagas em creche, sendo 829 na Rede Municipal e 681 nas escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche, um incremento de 41% em relação ao ano do início da ação. Registra-se, porém, que apesar do

aumento considerável de vagas, a gestão termina o ano de 2012 com ainda um déficit de 2.068 crianças as quais, mesmo inscritas, aguardavam uma vaga nas creches municipais.

Já na Gestão 2013-2016, o crescimento das escolas da Rede Municipal foi de 12,4%, enquanto nas escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche, o crescimento médio da oferta de vagas foi de 25%, ou seja, a média de crescimento das vagas ofertadas foi de 3,8% ao ano, com abertura de 497 vagas na Rede Municipal e 338 vagas nas escolas conveniadas, em um total de 835 vagas, com crescimento, ao final da gestão, de 37,4% do início ao final da gestão.

Apesar de ter criado apenas um quarto de novas vagas em referente aos números da gestão anterior, as diversas ações realizadas concomitantemente a abertura de vagas, como a reorganização do cadastro de crianças, as alterações nos critérios de atendimento e reforma na gestão estrutural e funcional das unidades escolares, inclusive em relação ao número de crianças por monitor, fez com que, ao final da gestão, o déficit de vagas em creche fosse de apenas 354 crianças, menor número em todos os anos anteriores.

Sobre este número, em entrevista, a Secretária Motta (2020) informou que, este número de 354 crianças na fila poderia ser menor, pois havia casos em que os responsáveis não abriam mão do local escolhido e, o setor responsável pela gestão das vagas, optou por respeitar a decisão. A Secretária disse ainda que hoje, não sustentaria esta situação, pois ofereceria a vaga, dentro dos critérios da Lei e, caso negada pelos pais e/ou responsáveis, informá-los-ia que deveriam se recadastrar novamente no próximo período de inscrição. Assim, a fila teria chegado em apenas 200 crianças, pois possuíam cerca de 150 vagas no final do ano, mas não tinham a criança para esta vaga. (MOTTA, 2020, em entrevista)

Por fim, na Gestão 2017-2020<sup>122</sup>, o crescimento das escolas da Rede Municipal foi de 3,6%, enquanto nas escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche, o crescimento médio da oferta de vagas foi de 16,8%, ou seja, a média foi de 7,2% ao ano, com abertura de 157 vagas na Rede Municipal e 280 vagas nas escolas conveniadas, em um total de 437 vagas, com crescimento, até 31 março de 2020, de 20,4,6% em relação ao início da gestão.

Além dos números apresentados, importante também avaliar situação defendida pelo Secretário De Francesco (2020) que, em entrevista, ao tratar da não construção de creches, lembrou que é preciso haver um estudo da projeção, para reconhecimento da demanda e de sua região. Segundo ele, “o crescimento da rede não muda”, pois estão com número constante de alunos, portanto, sua gestão abriu mão de algumas obras por não serem necessárias e também por não haver não orçamento para contrapartida (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

---

<sup>122</sup> Todos os valores apresentados referentes ao ano de 2020 referem-se a data base de 31 mar. 2020.

Já o Vice-Prefeito Lima (2020), quando entrevistado, ao tratar do planejamento e construção de creches, também falou sobre o assunto e, segundo ele, o Prof. José Claudinei Lombardi, que esteve à frente da pasta da Educação nos anos de 2013-2014, indicava a necessidade de trabalharem em uma linha tênue, com dados científicos, pois havia a preocupação de construir creches para demanda presente, esquecendo-se que o Brasil é um país que está envelhecendo, com diminuição de nascidos e aumento do índice de envelhecimento. Lima disse que havia preocupação em governar para população do presente e do futuro, para não se ter prédios sem crianças para frequentá-los, afinal, prédios demandam a contratação de funcionário para seu funcionamento (LIMA, 2020, em entrevista).

Para avaliar as colocações de De Francesco e Lima, este trabalho organizou a Tabela 13, com o número de alunos matriculados por segmento e sua representação no total da Rede Municipal de Educação.

**Tabela 13 - Evolução quantitativa e proporcional (%) dentre as modalidades e segmentos de ensino, na Rede Municipal, entre os anos de 2009 e 2020**

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL				TOTAL
	CRECHE	%	PRÉ-ESCOLA	%	ANOS INICIAIS	%	EJA	%	
2009	3.074	12,4%	4.802	19,3%	16.266	65,5%	683	2,8%	24.825
2010	3.089	13,0%	4.677	19,6%	15.460	64,9%	603	2,5%	23.829
2011	3.537	15,5%	5.382	23,5%	13.440	58,7%	523	2,3%	22.882
2012	3.936	17,3%	5.106	22,5%	13.093	57,6%	598	2,6%	22.733
2013	4.029	17,8%	5.724	25,3%	13.265	58,6%	504	2,2%	22.622
2014	3.982	17,9%	5.835	26,3%	11.988	54,0%	403	1,8%	22.208
2015	4.002	18,1%	5.756	26,0%	11.930	53,9%	439	2,0%	22.127
2016	4.393	18,9%	5.673	24,4%	12.820	55,1%	394	1,7%	23.280
2017	4.353	18,9%	5.632	24,4%	13.792	59,8%	298	1,3%	23.075
2018	4.630	19,5%	5.710	24,1%	13.140	55,4%	231	1,0%	23.711
2019	4.350	19,0%	5.531	24,1%	12.834	56,0%	213	0,9%	22.928
2020	4.574	19,2%	5.951	24,9%	13.113	55,0%	217	0,9%	23.855

Fonte: produzido pelo autor, com base no Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020), Educacenso (INEP, 2020a) e Resultados e Resumos (INEP, 2020b)

Com os dados da tabela é possível afirmar que, no período estudado (2009-2020), o maior número de alunos matriculados na Rede Municipal foi no primeiro ano estudado (2009), quando a rede chegou a 24.825 alunos. Já o menor número de alunos matriculados aconteceu no ano de 2015, quando 22.127 alunos estiveram matriculados na Rede Municipal, com uma média de 23.173 nos 12 anos.

Porém, importante frisar que nestes números não estão computados os alunos atendidos por meio do programa Bolsa Creche, frequentando escolas conveniadas. Assim, antes da continuidade, fez-se a soma destes alunos, coluna específica, conforme Tabela 14:

**Tabela 14 - Evolução quantitativa e proporcional (%) dentre as modalidades e segmentos<sup>123</sup> de Ensino, na Rede Municipal e escolas conveniadas, entre 2009 e 2020**

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL					ENSINO FUNDAMENTAL					TOTAL
	CRECHE	BOLSA CRECHE	TOTAL CRECHE	%	PRÉ-ESCOLA	%	ANOS INICIAIS	%	EJA	%	
2009	3.074	442	3.516	13,9%	4.802	19,0%	16.266	64,4%	683	2,7%	25.267
2010	3.089	568	3.657	15,0%	4.677	19,2%	15.460	63,4%	603	2,5%	24.397
2011	3.537	839	4.376	18,4%	5.382	22,7%	13.440	56,7%	523	2,2%	23.721
2012	3.936	1.249	5.185	21,6%	5.106	21,3%	13.093	54,6%	598	2,5%	23.982
2013	4.029	1.321	5.350	21,5%	5.724	23,0%	13.265	53,4%	504	2,0%	24.843
2014	3.982	1.402	5.384	22,8%	5.835	24,7%	11.988	50,8%	403	1,7%	23.610
2015	4.002	1.575	5.577	23,5%	5.756	24,3%	11.930	50,3%	439	1,9%	23.702
2016	4.393	1.587	5.980	24,0%	5.673	22,8%	12.820	51,6%	394	1,6%	24.867
2017	4.353	1.666	6.019	23,4%	5.632	21,9%	13.792	53,6%	298	1,2%	25.741
2018	4.630	1.668	6.298	24,8%	5.710	22,5%	13.140	51,8%	231	0,9%	25.379
2019	4.350	1.709	6.059	24,6%	5.531	22,4%	12.834	52,1%	213	0,9%	24.637
2020	4.574	1.867	6.441	25,0%	5.951	23,1%	13.113	51,0%	217	0,8%	25.722

Fonte: produzido pelo autor, com base no Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020), Educacenso (INEP, 2020a) e Resultados e Resumos (INEP, 2020b)

Assim, quando computados os dados de todos os alunos que frequentam a Rede Municipal e as escolas conveniadas do programa Bolsa Creche, tem-se uma primeira mudança importante de ser registrada na comparação: o segmento referente à creche, que anteriormente apresentava a menor representação, atrás da pré-escola e dos anos iniciais, passa a ter maior representatividade no período, ultrapassando a pré-escola, e tornando-se o segundo maior segmento (atrás apenas dos anos iniciais) a partir de 2015.

Inclusive, o número total de alunos sofre significativa alteração, passando o ano com menor número de alunos matriculados a ser 2014, com 23.610 alunos, e o maior, de acordo com o estudo, o ano de 2020, com 25.722 alunos. A média anual chega então a 24.656 alunos

Assim, importante registrar que as colocações de De Francesco e Lima, em suas respectivas entrevistas, apresentam fundamentação, pois apesar da variação entre o menor e maior ano ser de 2.112 alunos a rede, que em 2009 estava na casa dos 25 mil alunos, continua na mesma casa em 2020, já que, enquanto a Educação Infantil apresenta crescimento percentual, tanto na creche (13,9 para 25%) quanto na pré-escola (19 para 23,1%), enquanto o Ensino

<sup>123</sup> Nos segmentos de ensino o trabalho reconhece 4 deles: creche, pré-escola, anos iniciais e EJA, porém, para a análise, o estudo utilizará apenas as 3 primeiras, pois, uma vez que o EJA é ofertado em período noturno, com especificidades diferenciadas das demais (de horário, alimentação, transporte, etc.), o trabalho não o classificará na comparação entre creche, pré-escola e anos iniciais.

Fundamental apresenta baixa percentual nos anos iniciais (64,4 para 51%) e no EJA (2,7% para 0,8%).

#### **6.4. Relação com Setor Privado**

A relação junto ao setor privado está ligada às reformas sofridas pelo Estado brasileiro nos anos 90, que defendiam, segundo Bresser-Pereira (1999), mudanças políticas operacionais, para dotar o Estado de alternativas de intervenção leves, com importante papel para a competição, em uma administração profissional, eficiente e orientada para o atendimento das demandas do cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 249). Baseada nas ideias do *New Public Management*, com um Estado minimizado, com atuação normativa e administradora, houve as duas formas de descentralização: (1) de um ente federado para outro, ou seja, da União para Estados ou de Estados para municípios, (2) do Estado para a sociedade, em privatização, terceirização, publicização e participação popular na gestão pública (PERONI, 2003, p. 13).

O município de Limeira passou por ambas as reformas, com a municipalização e relação junto ao setor privado, principalmente para contratação de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos, conforme apresentado a seguir.

Sobre o relacionamento existente entre cada gestão junto ao setor privado, no que diz respeito especificamente sobre as políticas pública e ações das Gestões Municipais de 2009 a 2020, pode-se dizer que foram algumas ações e parcerias dispersas, o programa Bolsa Creche, foi a grande relação constituída, que tem vínculo contínuo com a Administração Municipal desde 2007, ocorrendo em todas as gestões.

Registra-se que, apesar das diferenças conceituas, as esferas pública e privada são compreendidas, factualmente, como instâncias radicalmente antagônicas. Para Gontijo (2012, p. 162) “a noção central que permeia a produção intelectual na área é a de que público se refere à sociedade, a nós, e privado ao indivíduo e a sua casa”.

Já para Arendt (2007) o termo privado originando-se na família e o termo público na sociedade, em seu sentido político de “nação”. Para autora a esfera pública é espaço comum de todos, onde “tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível” e a esfera privada é espaço íntimo, onde as ações do sujeito “permanecem sem importância ou consequência para os outros, e o que tem importância para ele é desprovido de interesse para os outros”. (ARENDRT 2009, p. 59-78)

As parcerias entre o setor privado e as administrações públicas disseminam-se no Brasil, como dito anteriormente, durante - e após - a década de 90. Alguns estudos atestam a afirmação anterior (PERONI, 2003; ARELARO, 2008; ADRIÃO e BORGHI, 2008).

Na área educacional, a parceria também passou a ocorrer frequentemente, não sendo uma novidade, uma vez que sempre houve no país a coexistência de oferta pública e privada em todas as etapas de escolaridade (CURY, 2005), sendo que, costumeiramente, delegou-se à iniciativa privada o atendimento das demandas das creches (CORREA, 2007) e da educação especial (SOUSA e PRIETO, 2007).

A descentralização, que encaminhou aos Municípios tarefas e atribuições, as quais exigem mais que o repasse de recursos, mas condições mínimas para a elaboração e implantação de políticas públicas, atrelada a diminuição dos aparatos técnicos – fruto da reforma administrativa do Estado, abre caminho para o aumento das parcerias com empresas privadas.

Tratando especificamente do caso de Limeira, o Prefeito da Gestão 2009-2012, em entrevista, falou sobre parceria firmada com a empresa Stampline Metais Estampados, que possuía dois prédios na cidade, separados por uma via municipal e que, por questões legais, desejava unificar as instalações. Segundo ele, com a empresa cogitando deixar a cidade de Limeira e já estando, inclusive, procurando um novo local em outro município, a Prefeitura propôs aos sócios proprietários da empresa a cessão da via pública em contrapartida a obra de ampliação de uma creche municipal (SILVA, 2020, em entrevista).

O acordo foi firmado por meio da Lei Complementar Nº 412/08, de 15 de fevereiro de 2008, que registrou a permuta da área pública, em contrapartida a imóvel de propriedade da empresa que, em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º da lei, deveria realizar “a reforma e adequação arquitetônica para instalação de uma escola de ensino infantil no imóvel” (LIMEIRA, 2008). Porém, apesar de Silva (2020) enfatizar, em entrevista, que “a ação foi um sucesso, pois a empresa permaneceu no município, recolhendo impostos aqui e nós ganhamos uma creche, cujo nome é Bruno Rizzo Morostergan”. As tratativas e compromisso, conforme lei, foram firmados ainda na primeira gestão do Prefeito, ou seja, anteriormente ao período deste estudo.

Já a Gestão 2013-2016 negociou a construção de uma creche, por meio de uma parceria com empresa alemã Mahle, que propôs construir uma creche que trabalhasse na perspectiva da Pedagogia *Waldorf*. Em entrevista, Motta (2020), Secretária de Educação na gestão, informou que a pasta realizou avaliação inicial e decidiu que, independentemente do pressuposto pedagógico, seria interessante ao município uma nova creche, portanto, iniciaram

as tratativas para parceria. Porém, a Secretária informou que, ao final da Gestão, por uma série de motivos, a parceria acabou não se concretizando (MOTTA, 2020, em entrevista).

Por fim, a Gestão 2017-2020, de acordo com o Secretário De Francesco (2020), a gestão realizou parcerias<sup>124</sup>, sem custo financeiro, para formação pedagógica de profissionais da educação e estuda, porém, ainda sem definições concretas, a gestão privada de algumas unidades, terceirizando para uma instituição não governamental ou associação, a gestão do espaço. Segundo ele, existem algumas discussões, de casos de outras cidades com bons resultados e outros que não deram muito certo, por isso estão sendo realizando estudos para saber se é uma política interessante a ser adotada (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

Especificamente sobre as colocações de De Francesco, a respeito da gestão de espaços, vale registrar a tese defendida por Arelaro (2007), de que as parcerias, na área educacional, são uma das estratégias, pois a esfera privada possui os melhores índices em avaliações externas (ARELARO, 2007, p. 910). A autora diz ainda que a delegação da gestão das escolas públicas às empresas privadas prejudica o princípio da gestão democrática, pois o setor privado tem concepção de educação diferenciada ao setor público com participação popular sempre crescente e suas intermináveis discussões, reuniões, sugestões e cobranças tornam-se desnecessários (AREVELO, 2007, p. 916).

Já em relação ao programa Bolsa Creche, criado pela Lei N° 3.649/2003, e regulamentado em 2007 pelo Poder Executivo pela Lei N° 4.144/2007, o qual atendeu 24 crianças em seu primeiro ano, cuja parceria é mantida em todas as 3 Gestões, com um o crescimento ano a ano.

O programa é uma das formas de descentralização citados por Alves (1999), quando este trata da gradual diminuição da “oferta de serviços públicos do Estado, tal como o setor da educação e saúde” (ALVES, 1999). Para Bianchetti (1997, p. 102 *apud* Locatelli, 2011, p 2),

---

<sup>124</sup> Em relação as parcerias, este trabalho procurou informações específicas sobre elas e, em relação a formação de profissionais da educação e questões pedagógicas, teve-se conhecimento sobre a parceria junto ao Instituto Votorantim, por meio da implementação do **Parceria pela Valorização da Educação (PVE), que atua** em duas grandes frentes – gestão e mobilização. A primeira delas se refere à melhoria da educação pública a partir da qualificação de práticas de gestão, desenvolvendo competências para favorecer a atuação eficiente de gestores educacionais e escolares. A segunda diz respeito à mobilização de comunidades em prol de uma educação de qualidade.

Outra parceria que o trabalho teve conhecimento foi com a empresa Mangahigh, de origem britânica, que é um dos primeiros sites no mundo a oferecer o ensino-aprendizagem da matemática baseado em games através de games casuais, numa perfeita correlação entre o lúdico e a aprendizagem, em uma plataforma inédita de games e *quizzes* adaptativos que visa promover o desenvolvimento do raciocínio lógico e pensamento computacional dos estudantes e auxilia professores e gestores no acompanhamento do aprendizado e na melhoria de resultados, contando com mais de 700 atividades matemáticas alinhadas à nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Por fim em relação a possíveis parcerias e estudos de gestão privada de unidades escolares, não há registros oficiais sobre o tema e nem foi possível encontrar profissionais que estejam cientes deste fato.

“a descentralização ao nível educativo supõe, por um lado, a transferência das instituições nacionais aos Estados e municípios e, por outro lado, a decisão de fornecer subsídio do Estado à educação privada”. Ou seja, o Estado assume função de subserviência à iniciativa privada. A Tabela 15, com o número de atendimentos, entre os anos de 2009 e 2020 pelo programa Bolsa Creche, mostra essa gradual entrada do setor privado nos serviços do Estado.

**Tabela 15 – Evolução do número e proporção de atendimento das creches municipais e escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche entre 2009-2020**

ANO	REDE		ESCOLAS		TOTAL
	MUNICIPAL (0 A 3 ANOS)	(%)	CONVENIADAS (BOLSA CRECHE)	(%)	
2009	3.085	87,5%	442	12,5%	3.527
2010	3.087	84,5%	568	15,5%	3.655
2011	3.482	80,6%	839	19,4%	4.321
2012	3.916	75,8%	1.249	24,2%	5.165
2013	3.967	75,0%	1.321	25,0%	5.288
2014	3.986	74,0%	1.402	26,0%	5.388
2015	4.008	71,8%	1.575	28,2%	5.583
2016	4.413	73,6%	1.587	26,5%	6.000
2017	4.562	73,2%	1.666	26,8%	6.228
2018	4.623	73,5%	1.668	26,5%	6.291
2019	4.523	72,6%	1.709	27,4%	6.232
2020	4.570	71,0%	1.867	29,0%	6.437

Fonte: produzido pelo autor, com base no Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

Como pode-se observar, o programa em 2009 representava apenas 12,5% do total de vagas de 0 a 3 anos ofertadas pelo Poder Público Municipal, porém, no final Gestão 2009-2012 representava 24,2% das vagas, tendo quase triplicado o número de crianças nas escolas conveniadas (de 442 crianças atendidas para 1.249). Já na Gestão 2013-2016, a representatividade das vagas em escolas conveniadas teve crescimento de 2,3% no quadriênio, chegando a 1.587 crianças, ou seja, um acréscimo de 338 crianças. Por fim, na Gestão 2017-2020, o crescimento da foi de 2,5% até março de 2020, com acréscimo de 280 crianças no programa.

Desta forma, a representatividade da oferta de vagas, por meio do programa Bolsa Creche, para crianças de 0 a 3 anos, que no início do período estudado representava 12,5% das vagas de creche ofertadas, chegou em 2020 a 29% do total de vagas. Para aumentar a oferta de vagas, expandiu-se também o número de escolas conveniadas, que saltou de 10 em 2009, para

16 em 2012, 20 em 2016, chegando a 25 diferentes escolas em 2020, conforme APÊNDICE E, que apresenta a relação de escolas e o número de alunos atendidos no mês de março de 2020.

Importante frisar que, das 25 entidades conveniadas no programa Bolsa Creche, 24 delas são empresas privadas com fins lucrativos, e apenas a Fundação Educacional Cyro Pereira do Lago (FECYPEL) é entidade sem fins lucrativos, considerada de utilidade pública pela Lei Estadual Nº 12.654, de 11 de julho de 2007.

Apesar das três Gestões Municipais utilizarem a parceria com as escolas conveniadas como forma de aumentar a oferta de vagas, as opiniões dos gestores dos três períodos são divergentes. Enquanto Silva (2020), Prefeito do período 2009-2012 reconheceu durante entrevista que a implementação do programa foi uma das formas de diminuir a pressão para atender a demanda de vagas em creche, o mesmo pontuou que “a Educação não pode ser dependente da iniciativa privada”. Disse ainda que o programa Bolsa Creche foi criado para ser exceção, não regra, pois deveria atender a demanda excedente, aquela que o município não consegue suprir, não podendo ser considerado a solução para o déficit (SILVA 2020, em entrevista).

Para Silva (2020), “se há mil crianças precisando de vagas em creche, você tem que fazer as mil”. Para ele, é preciso compreender que as crianças continuaram nascendo e que há crianças que estão na rede privada de ensino, mas são responsabilidade do município, pois as escolas particulares são concorrentes do poder público. Como o poder público não cumpre o direito constitucional da Educação, as escolas privadas viram uma oportunidade e nasceram licitamente, legalmente e oportunamente (SILVA, 2020, em entrevista).

Já o Secretário Lombardi (2020), ao ser entrevistado, apresentou desgosto com a controversa situação de ser um defensor da escola pública e gratuita e, como gestor, realizar a contratação de vagas.

Pela necessidade de ampliação das vagas recorreremos a escolas conveniadas. Então, veja a tragédia, pois por que eu saiba que recursos públicos não são gastos exclusivamente nas instituições públicas, que defendo serem públicas, gratuitas e de alto nível, nós acabávamos investindo na contratação de vagas. (LOMBARDI, 2020, em entrevista)

Por fim, a Secretária Motta (2020), em entrevista, também disse que, apesar de fazer uso do programa como forma de diminuir a fila de espera, não era uma defensora do mesmo, pois é defensora da escola pública. “Mesmo que eu não concorde com a política do Bolsa Creche, de destinar recurso públicos para iniciativa privada, eu tenho que reconhecer que, como executiva de governo, não podia pensar na fila grande; então fazíamos uma corrida junto ao Financeiro, para contratação de mais vagas” (MOTTA, 2020, em entrevista).

A contradição de Lombardi e Motta, em relação a parceria com as escolas privadas, pode ser compreendida quando se vê que Cain (2009) entende o termo parceria como relação entre administração pública e setor privado, perpassando um simples “contrato” de compra e venda, pois transfere a função de elaboração e operacionalização de política pública de responsabilidade estatal, criando uma relação constante com a administração pública parceira (CAIN, 2009, p. 72). As autoras Adrião e Peroni (2009, p. 108) também defendem que a parceria público-privada “implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.”

Por entendimento como dos autores supracitados, Lombardi e Motta posicionam-se favoráveis ao fortalecimento da escola pública, mesmo tendo, em suas gestões, realizando a contratação de vagas na esfera privada, pois, como colocado por Adrião et al. (2009, p. 802) a parceria com instituições privadas, com fins lucrativos, para a oferta de vagas em creche vai além de mera oferta e compra de serviço, pois trata-se da transferência para a esfera privada da integralidade de uma política pública que é, legalmente, responsabilidade estatal.

Já o Secretário De Francesco (2020), ao ser entrevistado, não apresentou objeções em relação ao programa, tendo inclusive apresentado os números atingidos como uma conquista, ao informar que iniciaram a gestão com 20 escolas conveniadas e chegaram a 25 oferecendo, inicialmente, 1,5 mil vagas em creches conveniadas, com este número chegando, em fevereiro de 2020, há 1,9 mil vagas (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

Em relação ao Bolsa Creche, importante também apresentar o custo do programa que, conforme ver-se-á, a seguir, é menor do que o custo dos alunos que frequentam a Rede Municipal. A Tabela 16 apresenta os valores pagos (por aluno) para as escolas conveniadas em uma comparação com três diferentes projeções de custos de alunos. Cada projeção utiliza diferente base para coleta de valor anual que é, posteriormente, dividido pelo número de alunos da Rede Municipal em cada um dos anos do período de estudo, com o custo apresentado em valor médio durante cada gestão estudada.

Os valores informados na coluna “Bolsa Creche” apresentam os valores dos Decretos Municipais que definem valor por aluno. Na coluna “SIOPE”, os valores das despesas informadas no sistema federal de coleta, processamento e disseminação do Governo Federal. Já na coluna “Execução Orçamentária” os valores são das despesas orçamentárias por função e subfunção (soma das despesas com Educação Infantil, Administração em Geral e Alimentação e Nutrição). Por fim, na coluna “Balanço Financeiro”, foram utilizados os valores das receitas

(ingressos) e despesas (dispêndios) da Educação. Nos APÊNDICES F, G e H estão disponíveis as planilhas completas de cálculo das 3 projeções realizadas.

**Tabela 16 – Valores pagos as escolas conveniadas pelo programa Bolsa Creche em comparação a projeção de custo da Rede Municipal de ensino no período 2009-2020**

GESTÃO	BOLSA CRECHE	SIOPE	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	BALANÇO FINANCEIRO
2009-2012	R\$ 365,00	R\$ 583,07	R\$ 641,50	R\$ 526,53
2013-2016	R\$ 463,15	R\$ 850,77	R\$ 911,07	R\$ 796,61
2016-2020	R\$ 569,19	R\$ 906,79	R\$ 967,47	R\$ 896,93

Fonte: produzido pelo autor com dados dos Decretos Municipais da Prefeitura Municipal de Limeira (LIMEIRA, 2020b; Relatório Municipal (SIOPE, 2020); Demonstrativo da Lei de Responsabilidade Fiscal - Despesas por Função e Sub-Função (LIMEIRA, 2020c) e; Balanços Financeiros da Prefeitura Municipal de Limeira (LIMEIRA, 2020d)

Nota: para cada Gestão o trabalho realizou o cálculo médio dos 4 anos

Como é possível observar, o custo do aluno no programa Bolsa Creche é menor que o custo do aluno na Rede Municipal em comparação com as três projeções realizadas, em todos os períodos do estudo, sendo as menores diferenças registradas durante a Gestão 2009-2012, com as diferenças sendo 58% em relação ao SIOPE e 43% ao Balanço Financeiro. Assim registra-se que além de ser uma forma mais rápida da obtenção de vagas, a opção mostra-se também de menor custo em comparação as projeções. Importante observar que, de maneira evolutiva, as escolas conveniadas passaram a receber maior controle e fiscalização por parte do Poder Público, pois inicialmente, para aderirem ao programa precisavam da aprovação apenas de sua estrutura física e licenças de funcionamento. Posteriormente, no decorrer dos anos seguintes, outras áreas passaram a ser fiscalizadas, tanto pela SME (desenvolvimentos dos trabalhos pedagógicos) quanto por Conselhos Municipais (alimentação escolar).

Por fim, sobre o custo dos alunos a Secretária Motta (2020) informou, em entrevista, que enquanto realizavam o fechamento de escolas pequenas, cujo número de alunos atendidos era baixo, utilizando assim recursos pessoais e matérias de forma desproporcional, chegou-se ao ponto de uma escola<sup>125</sup> gastar R\$ 291,00 reais por aluno enquanto outra unidade outra gastava R\$ 2.900,00. Este fato, segundo seu entendimento, é não fazer uma distribuição equitativa dos recursos (MOTTA, 2020, em entrevista).

<sup>125</sup> Trata-se da EMEIEF Miguel Queija Gomes, no Jardim Vanessa, que teve as atividades encerradas em 2015 e os alunos transferidos, no ano seguinte, para outras escolas municipais da região.

Sobre a questão do custo do aluno e escassez de recursos, a contratação de vagas no setor privado surge como uma das opções para cumprir o compromisso das políticas públicas educacionais assumidas, por meio de uma das formas de privatização de serviços educacionais. A esse respeito são pertinentes as observações de Cury (2005), de que as políticas de descentralização significam um repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais, sendo que, caso estes últimos não sustentem suas responsabilidades, ocorre o deslocamento do público para o privado, aumentando a competitividade e seletividade, de corte mercadológico, pouco natural aos fins da educação (CURY, 2005, p. 196 *apud* ADRIÃO et al., 2009, p. 804)

### **6.5. Relação federalista, municipalismo e descentralização: autonomia municipal?**

A relação do município de Limeira com os demais entes federados, no período de estudo, sofreu mudanças pontuais, principalmente devido as diferentes ideologias, visão política e forma de atuação defendida por cada uma das gestões. Houve também alterações ocorridas devido a externalidades, como o momento orçamentário de cada período e alterações ocorridas em outras esferas federativas. Assim, a descentralização é presente na atuação municipal das gestões.

No planejamento e execução das políticas públicas a relação entre entes federados estará sempre presente, pois toda legislação educacional deve ter consonância entre União, Estados e Municípios. No federalismo, grupos sociais e organizações políticas buscam determinados objetivos conjuntamente (ANDRADA, 2015, p.178).

Como já visto na seção “História da Educação Infantil em Limeira”, o município foi um dos primeiros do Estado de São Paulo a promover a municipalização do ensino, portanto, esse movimento chega “pronto” as Gestões Municipais aqui estudadas.

A municipalização, ocorrida durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), de ideologia neoliberal, fez parte de um movimento que sofreu influência e exigências internacionais, que atreladas à busca de desenvolvimento econômico fortificou-se, permitindo a articulação entre público e privado, que culminou no processo de reforma do aparelho de Estado brasileiro (MORGADO, 2011, p. 41). A municipalização, em Limeira, foi o que Rossi (2008, p. 42) explicou ao dizer que a reforma do Estado apresentava a proposta de conter o

gasto público e a realizar uma reforma político-institucional, transformando o Estado no gestor das políticas públicas, ou seja, transformando-o no indutor de seus parceiros privados.

Assim, a Gestão 2009-2012, que desde o mandato anterior, atravessou um momento econômico positivo, teve atuação discreta quanto a ações e políticas públicas realizadas com os demais entes federados. O Prefeito Silva (2020), em entrevista, reconheceu que não teve dificuldades (financeiras) durante seu governo, pois havia facilidade para construir escolas e creches. Segundo ele, “nós decidimos fazer, então de início já resolvemos metade do problema. Nós decidimos investir em escola e creches.”

Essa facilidade financeira também foi comentada pelo Secretário Montesano Neto (2020), que ao fazer um desabafo, em entrevista, das críticas que a Gestão 2009-2012 recebeu pela compra de imóveis, acabou citando o momento financeiro favorável que viviam. Segundo ele, os imóveis foram comprados no final do ano, pois houve um excesso de arrecadação que não estava previsto. Assim, como foram informados no final do ano que o orçamento seria maior que o previsto, era preciso investir cerca de 1/5 além do previsto, pois não poderia, legalmente, deixar para o exercício seguinte, senão a gestão descumpriria o artigo 212 da CF/88, incorrendo em improbidade administrativa. Sem tempo para construir e precisando de vagas em creche, optaram por adquirir imóveis (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista).

Desta forma, a atuação municipal foi, durante a maior parte do tempo, totalmente descentralizada, buscando por parcerias junto ao Governo Federal apenas no final da gestão, mas sem concretizar nenhum dos pleitos para construção de creches por meio do Proinfância.

O Proinfância, apresentado no primeiro capítulo, foi o reconhecimento do Governo Federal da necessidade de auxiliar, financeiramente, Estados e Municípios, conforme preconizam a CF/88, o ECA e LDBEN.

Assim, a União, por meio do FNDE, instituiu o programa para prover uma maior quantidade de recursos financeiros aos Estados e Municípios, pois, como Pinto (2012, p. 885-886) afirma há uma desigualdade na distribuição dos recursos financeiros arrecadados pelos três entes da federação. Segundo o autor (2012), os dados de 2010 mostram que para cada R\$ 100 reais arrecadados no Brasil, por meio de tributos, a União ficava com R\$ 70 reais (setenta), os Estados R\$ 25 reais (vinte e cinco) e os Municípios somente R\$ 5 reais (cinco), de forma que os recursos se mantinham insuficientes mesmo após as transferências constitucionais previstas.

Desta forma, a Gestão 2013-2016, que assumiu a Administração Municipal em um momento de queda na arrecadação, optou por participar da política indutora, principalmente do Governo Federal, de construção de creches, chegando a assinar termos de compromisso para construção de 9 creches pelo Proinfância (Federal) e 01 com o PAEM (Estadual).

Porém, com dificuldades orçamentárias para realização das contrapartidas necessárias, e sofrendo com o período marcado pela austeridade do Governo Federal, após a reeleição da presidente Dilma Rousseff, a Gestão encontrou dificuldades financeiras para arcar com a contrapartida dos termos de compromisso assinados, optando por cancelar alguns dos convênios. Desta forma inaugurou apenas uma creche até o último ano da gestão.

A Secretária Motta (2020), ao realizar avaliação das dificuldades do período, em entrevista, apresentou contextualização do cenário, apontando dois pontos que devem ser considerados: o fato da Rede Municipal ser recente (municipalizada em 1997), e ter se desenvolvido em período de abundância financeira. Segundo ela, todas as ações possuem explicação, pois a Gestão 2005-2012 tinha dificuldades em aplicar os 25% da Educação, então optou pela aquisição de imóveis. O mesmo motivo (atingir os 25% da Educação) levou a gestão, em 2010, a implantar o “1/3 da jornada<sup>126</sup>” do professor, ação que tinha o objetivo de impactar na qualidade do ensino. Com isso, o horário dos alunos, referente ao “1/3 da jornada foi preenchido com a contratação de professores especialistas, para aulas de Educação Física e Artes. Paralelamente a isso, corria o TAC das vagas em creche, pressionando o Poder Público a aumentar a oferta de vagas. Estas duas situações (rede recente e abundância financeira), tornaram-se empecilho quando do início do declínio na arrecadação de recursos, pois os custos assumidos não deixaram de existir. (MOTTA, 2020, em entrevista).

Outro fator apontado por Motta (2020), em entrevista, é o fato da Rede Municipal ser nova e local, sendo assim muito sensível a política local, pois com ares domésticos e pouco republicanos, o desafio financeiro é maior. Desafio que se entrelaça as colocações de Gomes (2004), para quem o financiamento da Educação Infantil é área especialmente vulnerável e frágil quanto a destinação de seus recursos, pois tem trajetória recente, impulsionada pela industrialização, urbanização e pela crescente participação feminina ativa na área econômica, o que está intrinsecamente ligado ao desemprego masculino (GOMES, 2004, p. 31).

Retornando a Motta, ela considera que um orçamento de R\$ 250 milhões dos quais R\$ 170 milhões destinam-se a folha de pagamento é impraticável, uma irresponsabilidade. Por isso afirma ser preciso enxugar a rede, de forma planejada, sem diminuir a oferta de vagas, fazendo a gestão de algo que não é simpático, fechando mais uma dezena de escolas, mesmo que para isso seja necessário arcar com o custo “porta-a porta” de transportar as crianças, pois este valor

---

<sup>126</sup> Em 27 de abril de 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional a reserva de um terço da carga horária de professores para a realização de atividades extraclasse, como planejamento pedagógico. Para saber mais, acesse: (<https://profemarli.comunidades.net/o-direito-a-1-3-extraclasse>)

será menor que manter escolas que atendem um número baixo de alunos (MOTTA, 2020, em entrevista).

Por fim, durante a Gestão 2017-2020, a relação junto aos demais entes federados diminui, pois, além do cancelamento de obras conveniadas junto ao Governo Federal, nenhum novo projeto foi assinado. A relação que permaneceu diz respeito apenas a obras já iniciadas, que acabaram por ser concluídas durante essa gestão, sendo elas: Residencial Village e Jardim Moradas das Acácias.

Avaliando as Gestões Municipais do período 2009-2020 pode-se afirmar que o conceito de descentralização merece um estudo complexo e amplo, pois o conceito que Both (1997, p. 88) define como “autonomia em exercício efetivo, ou seja, internalização do processo decisório” e Meirelles (2000, p. 683) em “afastar-se do centro, com aceção jurídica, de atribuir a outrem poder da Administração”, ou seja, atribuição de poder ao governo local, com participação da sociedade, pode ser ilusória, pois, no caso estudado, o município recebe também grande carga de responsabilidade e elevado custo financeiro/orçamentário, nem sempre compartilhado pelos demais entes federados.

Para Arretche (1996) a descentralização<sup>127</sup> pode apresentar “armadilhas”, pois o conceito encobre que grande parte do poder de ação da governança continua sob a tutela da União, já que sem a existência de um programa nacional traga heterogeneidade na prestação dos serviços, principalmente no caso do Brasil (ARRETCHE, 1996, p. 13).

---

<sup>127</sup> Importante registrar que existem quatro tipos distintos de descentralização, que demonstram tanto os diferentes graus do poder governamental quanto os diversos critérios de descentralização, baseados na aplicação em diferentes contextos políticos, que são:

**Devolução** é a criação ou o fortalecimento de níveis subnacionais de governo, comumente chamados de governo local ou autoridade local, que possuem uma autonomia em relação ao governo central com respeito a um conjunto de funções bem definidas. Este nível, além de ter reconhecido suas fronteiras geográficas, possui uma personalidade jurídica clara, autoridade estatutária para conseguir fundos e incorrer em gastos, e a concessão de várias funções.

**Desconcentração** é a transferência de certo grau de autoridade administrativa aos escritórios ou oficinas locais do governo nacional. É considerado moderado, por implicar na transferência de autoridade administrativa, mas não da autoridade política. Ela pode ser dar de forma vertical ou integrada. Na forma vertical a responsabilidade do ministério é atribuída ao pessoal local, já na forma integrada um representante dependente do governo central assume a responsabilidade por todas as questões rotineiras (este representante pode ser o prefeito ou governador), ficando para o órgão central a responsabilidade de supervisão técnica.

**Delegação** é a transferência de responsabilidades administrativas, para organizações que não fazem parte da estrutura central do governo mais sendo, no entanto, indiretamente controladas por ele. Mesmo tendo estas organizações liberdade para exercer suas funções e deveres específicos, a responsabilidade ainda continua sendo do governo.

## **6.6. Tendência neoliberal ou estadista das Gestões: do pensamento à prática**

Nesta seção, a avaliação torna-se mais subjetiva do que nas anteriores, afinal, não é quantitativa a mensuração da tenência de uma Administração Municipal, pois haverá dois momentos, que podem torna-se conflitantes, que são: o que se planeja, defende e acredita e o que, na prática, é realizado.

Assim, para esta avaliação, todos os itens anteriormente apresentados, serão utilizados como base, mostrando o planejamento e execução de políticas públicas. A Gestão 2009-2012, em seus planejamento e metas, apostou em uma forma de atender a demanda de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos com políticas públicas de diferentes tendências.

No mesmo tempo em que investiu fortemente na aquisição de imóveis para abertura de novas creches e a construção de UE's de grande porte, fortalecendo assim a presença estatal e a atuação do poder público municipal na área educacional, foi também a responsável pela implementação do programa Bolsa Creche, investindo na privatização das vagas. Apesar de, tanto Silva (Prefeito), quanto Montesano Neto (Secretário de Educação) enfatizarem, em suas entrevistas, que o programa não pode ser a solução para o problema e defenderem a construção de escolas, todos os documentos oficiais da Gestão trazem o programa com uma das principais apostas da Gestão e, na prática, foram os responsáveis por transferir, à iniciativa privada, ao final da Gestão, 24,2% das vagas ofertadas no município.

Desta forma parece correto dizer que a Gestão de 2009-2012 apresentou uma postura dúbia, em que por um lado manteve iniciativas estatais, ao mesmo tempo que propagou as políticas públicas de base neoliberal, com foco no repasse de serviços educacionais às empresas privadas, com a administração marcada pela gestão personalista do Prefeito Silvio Félix da Silva.

Já a Gestão 2013-2016, desde sua apresentação a disputa do pleito municipal, apresentou-se como uma opção democrática e popular, defensora de bandeiras que podem ser categorizadas como a de governos que representam o campo político da esquerda com, por exemplo, a inclusão do OP. Especificamente na área educacional, a proposta apresentava a construção de creche municipais, a supressão da demanda de vagas, o atendimento aos vulneráveis e revisão do programa Bolsa Creche; porém, a execução do planejamento esbarrou, principalmente, em questões legais e orçamentárias, fazendo com que a atuação que se propunha a confrontar tendências neoliberais, acabasse tendo dificuldades no momento de execução, de modo que, ao final de 2016, haviam criado somente 497 vagas na Rede Municipal e 338 na rede conveniada.

O Secretário Lombardi (2020) disse, ao ser entrevistado, que sua iniciativa sempre foi de fortalecer o público e minimizar o privado, por isso organizou as parcerias com os Governos Federal e Estadual, de forma a priorizar os recursos financeiros para o fortalecimento municipal, porém, as restrições orçamentárias impostas no período acabaram empurrando a gestão para contratação de vagas na esfera privada. (LOMBARDI, 2020, em entrevista).

Assim, para o Secretário, o grande erro da Administração Municipal neste período foi buscar sanar a questão orçamentária do município deixando de priorizar o atendimento social para zerar o déficit, pois o Estado não foi criado para esta finalidade. A administração pública não deve seguir a lógica da economia, da contabilidade, que procura equacionar receitas e despesas, como em um orçamento familiar. Nas três esferas do Estado a capacidade de endividamento é enorme, portanto, para atender as demandas e necessidades sociais não se pode utilizar a questão orçamentária como empecilho (LOMBARDI, 2020, em entrevista).

As considerações de Lombardi vão ao encontro da história política para o financiamento e gestão da educação no Brasil, que, segundo Moreira (2015), desenvolveu-se à medida que as necessidades estruturais de cunho econômico, político e social despontaram e engendraram a expansão e os ideais promovidos como a proposta da educação escolar pública e gratuita para a população (MOREIRA, 2015 p. 48).

Já a Gestão 2017-2020, desde o início, nunca escondeu sua tendência neoliberal. Apesar de não ser o foco deste trabalho, vale citar que no programa de governo, por exemplo, cita dentre as metas estabelecidas, o fornecimento de uniformes e mochilas aos alunos da rede, por meio de parceria com instituições privadas (TSE, 2016). Outro exemplo foi que, em 2017, primeiro ano da Gestão, o tradicional fornecimento de ovos de páscoa aos alunos da rede somente ocorreu após doação de 23 mil ovos, por parte de dois grandes supermercados<sup>128</sup> da cidade.

No planejamento, ações de cunho neoliberal, propondo analisar a estrutura das escolas municipais e realizar melhorias funcionais (afinal, tudo pertencente ao Estado é falho e precisa melhorar) e realizar o aprimoramento e fortalecimento do programa Bolsa Creche. Vale lembrar as colocações de De Francesco, Secretário de Educação que, em entrevista, trata o aumento de escolas conveniadas e de vagas ofertadas pelo programa como uma conquista, além de comentar sobre o debate iniciado para terceirização da gestão de escolas municipais.

A ideologia da Gestão 2017-2020 é concordante com a colocação de Adrião (2006) que, ao falar sobre a Reforma do Estado, defendida pelos setores hegemônicos, entenderem que

---

<sup>128</sup> Para saber mais, acesse: (<https://rapidonoar.com.br/sempré-vale-e-covabra-vaó-doar-ovos-de-pascoa-para-alunos-das-escolas-municipais-de-limeira/>)

serviços sociais delegados ao Estado, como saúde e educação, tornaram o Estado sobrecarregado, oneroso e ineficiente (ADRIÃO, 2006 *apud* ROSSI, 2008, p. 41-42).

Concordante também à afirmação de Bresser-Pereira, em relação a necessidade de transferir ao setor privado as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado (MARE, 1995), assim o Estado Moderno que teria o controle direto de algumas atividades, exercendo também o papel de regulador em outras. Quantitativamente, registra-se que, de 2017 até março de 2020, foram criadas 157 vagas na Rede Municipal e 437 nas escolas conveniadas.

Desta forma, com maior ou menor participação, as três Gestão Municipais do período 2009-2020 investiram na privatização de vagas, fazendo com que os alunos frequentes nas escolas conveniadas representassem 24,2% no final da Gestão 2009-2012, 26,5% ao final da Gestão 2013-2016 e, atualmente, 29% do total de alunos de 0 a 3 anos.

Para a análise em questão, vale realizar avaliação do comparativo em valores pagos as escolas conveniadas no período, o valor dos reajustes praticados e o índice inflacionário de cada ano, para que se possa registrar a valorização financeira de cada uma das gestões ao programa. Conforme a Tabela 17, que apresenta os dados citados acima, é possível registrar que, durante o período da Gestão 2009-2012, em apenas um dos anos (2011) o valor do reajuste esteve abaixo do índice inflacionário do ano anterior. Porém, importante frisar também que, nos anos anteriores (2009 e 2010), a soma dos reajustes foi 7,37%, maior que a inflação do período.

Durante a Gestão 2013-2016, o reajuste aplicado ao programa foi menor que a inflação em três oportunidades (2013, 2014 e 2016) e maior e apenas no ano de 2015. Ao realizar a soma dos reajustes e da inflação do quadriênio, constata-se que as escolas conveniadas tiveram perda de -2,74% no período apurado.

Já na Gestão 2017-2020, o reajuste aplicado foi maior que a inflação em dois anos (2017 e 2019), porém, nos dois outros anos do período (2018 e 2020) não foram concedidos reajuste ao programa. Assim, a perda para as escolas conveniadas, quando comparados aos reajustes concedidos e a inflação do período, foi de -5,75%.

**Tabela 17 – Valor do programa Bolsa Creche (por aluno) entre os anos de 2007-2020, com comparativo reajustes concedidos e inflação do período**

<b>Ano</b>	<b>Valor pago as escolas conveniadas (por período/aluno)</b>	<b>Reajuste concedido pelo Poder Público</b>	<b>Índice inflacionário do ano anterior</b>
2007	Integral R\$ 250,00	-	-
2008	Integral R\$ 300,00	20,00%	4,46%
2009	Integral R\$ 330,00	10,00%	5,90%
2010	Integral R\$ 355,00; Parcial R\$ 177,50	7,58%	4,31%
2011	Integral R\$ 375,00; Parcial R\$ 187,50	5,63%	5,91%
2012	Integral R\$ 400,00; Parcial R\$ 200,00	6,67%	6,50%
2013	Integral R\$ 417,53; Parcial R\$ 208,76	4,38%	5,84%
2014	Integral R\$ 444,00; Parcial R\$ 222,00	6,34%	5,91%
2015	Integral R\$ 470,88; Parcial R\$ 235,44	6,05%	6,56%
2016	Integral R\$ 520,18; Parcial R\$ 260,09	10,47%	10,67%
2017	Integral R\$ 556,48; Parcial R\$ 278,24	6,98%	6,29%
2018	Integral R\$ 556,48; Parcial R\$ 278,24	0,00%	2,95%
2019	Integral R\$ 581,90; Parcial R\$ 290,95	4,57%	3,75%
2020	Integral R\$ 581,90; Parcial R\$ 290,95	0,00%	4,31%

Fonte: produzido pelo autor com dados dos Decretos Municipais da Prefeitura Municipal de Limeira (LIMEIRA, 2020b) e do Banco Central do Brasil (2020)

Desta forma, registra-se que os reajustes concedidos nos primeiros anos do programa (acima da inflação) parecem ter associação com o momento financeiro positivo que o país e, consequentemente, o município, atravessaram. Outro ponto importante a frisar é que a Gestão 2017-2020, que apresenta maior tendência neoliberal, foi aquela que, paradoxalmente, gerou as maiores perdas financeiras às escolas conveniadas, pois apesar de expandir as escolas conveniadas e o número de alunos matriculados em cada uma delas, ofertou os menores reajustes desde o início do programa.

Outra observação a registrar é que a comparação do custo dos alunos na rede conveniada com as projeções realizadas (SIOPE, Execução Orçamentária e Balanço Financeiro), foi durante a Gestão 2013-2016 que registraram as maiores diferenças entre o custo dos alunos no Bolsa Creche e Rede Municipal. Porém, como os dados mostram que a evolução do valor pago ao programa cresceu próximo a inflação, é preciso compreender que a maior diferença se deu, possivelmente, pelo maior investimento realizado, neste período, na Rede Municipal. Assim, a diminuição do custo/aluno durante a Gestão Municipal 2017-2020 não se deve única e exclusivamente pelo baixo reajuste concedido ao Bolsa Creche, mas a política neoliberal da gestão, que diminuiu a aplicação de recursos em todas as áreas educacionais, como pode ser confirmado no Gráfico 3, o qual mostra a queda no percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação.

**Gráfico 3 – Percentual de aplicação orçamentária em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no período 2009-2020**



Fonte: Produzido pelo autor com dados do Relatório Municipal ([SIOPE, 2020](#))

Como observa-se, a Gestão 2017-2020 apresenta os valores mais próximos do mínimo constitucional de 25% na aplicação de ensino. Considerando que no ano de 2017 o orçamento aplicado referenciava-se no orçamento da gestão anterior, o que justifica a aplicação de 30,36%, os anos de 2018 e 2019 apresentam, respectivamente, a aplicação de 25,3% e 26,3%, os menores percentuais de todo período estudado. Em relação ao ano 2020 que, até o fechamento do 3º Bimestre, apresenta o índice de 23,94%, a comparação com o mesmo período dos anos anteriores mostra que o valor deverá ficar na casa do mínimo constitucional.

Sobre às tendências governamentais de aplicação de recursos financeiros, o Secretário Lombardi (2020), ao ser entrevistado, questionou qual a forma de se pensar uma educação pública, gratuita e de qualidade, em tempo integral. Segundo ele, para se pensar esta educação são necessários recursos orçamentários, para criação de instalações adequadas e contratação de mão de obra e que, os recursos orçamentários previstos em lei (25%) são insuficientes para atender esta demanda. Segundo ele, seria necessário algo em torno de 30 a 35% da arrecadação para atender exclusivamente à Educação, mas isso não ocorre porque, politicamente, é a perspectiva neoliberal de um Estado mínimo para o social e máxima para capital que tem prevalecido, levando até mesmo os governos progressistas a privatização da educação (LOMBARDI, 2020, em entrevista).

A ausência de recursos suficientes para Educação também é registrada por Militão (2011) para quem, apesar da FUNDEB ser uma importante ferramenta para distribuição das

receitas, inclusive com redução das desigualdades, o Fundo mantém o desequilíbrio entre os entes federação devido sua participação na receita tributária nacional, prejudicando Estados e Municipais, promovendo contribuição insuficiente à garantia da universalização de uma educação de qualidade (MILITÃO, 2011, p. 129).

Da mesma forma Araújo (2011, p. 10) registra que após de mais de 30 anos do modelo federativo promulgado pela CF/88, regras de repartição de recursos e responsabilidades ainda não foram adequadamente regulamentadas, criando regimes de colaboração imprecisos e desequilibrados.

Por fim, Cara (2012, P. 255) também afirma que o pacto federativo vigente sobrecarrega os municípios, prejudicando seus níveis prioritários de atuação, pois, apesar de respondem pela Educação Infantil e parte das vagas no Ensino Fundamental, possuem menor disponibilidade financeira para cumprir suas responsabilidades legais.

### **6.7. Os desafios das Gestões municipais de Limeira**

O último item desta seção avaliou as colocações dos próprios atores de cada uma das três Gestão Municipais estudadas, quanto aos principais desafios que consideraram ter enfrentado para atender a demanda de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos. Desta forma, o trabalho confronta se as colocações realizadas pelos atores condizem com a realidade registrada pela pesquisa empírica.

Iniciando, cronologicamente, pela Gestão 2009-2012, destaca-se que os três atores entrevistados apresentaram discordâncias e similaridades quanto aos desafios. Em suas entrevistas, Silva e Dalfré, respectivamente Prefeito e Secretária de Educação, falaram do bom momento orçamentário. Silva (2020), disse que sua gestão não encontrou desafios, pois “possuíam recursos orçamentários e tinham o desejo de construir creches”. Já Dalfré (2020) também informou que não tiveram problemas orçamentários, pois esteve à frente da pasta em uma época de recursos em abundância. Informou também que, com a construção de escolas, a população passou a reconhecer a qualidade da Educação Infantil pública, com migração para Rede Municipal. Assim, as creches que antigamente eram procuradas somente pelas famílias carentes e moradores das periferias, começaram a receber crianças que estavam nas escolas particulares tradicionais da cidade. Segundo ela, a qualidade acabou sendo um obstáculo, mas um “problema bom”, que é motivo de orgulho, pois a qualidade gerou a demanda (DALFRÉ, 2020, em entrevista).

Mesmo não tendo apontado desafios ou dificuldades, Silva (2020), em entrevista, apresentou fala similar a de Dalfré, ao dizer que “a partir do momento que se cria escolas de qualidade, com contratação de profissionais e valorização das carreiras, cria-se a demanda, que justifica a própria lógica: quanto mais se faz, mais precisa fazer. Se o serviço é ruim, a demanda diminui, se é bom, aumenta”.

Já o Secretário Montesano Neto (2020), em entrevista, fez abordagem de outro espectro sobre os desafios da gestão. Em tom de desabafo, ele disse que a população estava sem paciência com o déficit de vagas na Educação infantil. Desse modo, mesmo com todas as medidas tomadas para a abertura de vagas, o déficit permanecia e a pressão do MPESP e a Vara da Infância mantinham muito pressão sob a Administração. Por fim, registrou que, atualmente, as necessidades parecem ser as mesmas, mas a cobrança parece menor (MONTESANO NETO, 2020, em entrevista).

A situação vivenciada por Montesano Neto parece ter certa relação com descentralização que trouxe os cidadãos como atores principais na tomada das decisões administrativas, com controle da sociedade civil, através da *accountability*, pois, segundo Assis e Queiroz (2016, p. 107) “a sociedade passa a controlar as administrações, buscando explicações sobre o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer. Enfim, é a responsabilidade ética dos órgãos administrativos prestar contas a seus representados, a sociedade” e, segundo o Secretário, a sociedade local parecia não aceitar o resultado.

Ainda em relação a Gestão 2009-2012, parece infundada a colocação de Silva, de não ter encontrado dificuldades pois, apesar de ter sido a gestão que mais criou vagas, seja na Rede Municipal quanto nas escolas conveniadas, assim, como ter construído grande número de escolas, foram muitos os desafios encontrados, com Dalfré e Montesano Neto reconhecendo a grande demanda existente e a dificuldade de atendê-la.

Para os atores da Gestão 2013-2016, as dificuldades também são reconhecidas e, apesar de citarem diferentes desafios, nenhum deles se apresenta conflitante. Em entrevista, o Vice-Prefeito Lima (2020) aponta três desafios: a burocracia do sistema, os problemas financeiros e as questões judiciais.

Para ele, ao iniciar o governo com um déficit de cerca de 2 mil vagas, sendo que, no primeiro ano, trabalhar com orçamento aprovado pela gestão anterior, é dificultoso. Ao iniciar o próprio planejamento, os números mostraram bons resultados, pois a fila diminuiu consideravelmente, porém, a situação financeira trouxe novas dificuldades. Por fim, as

interferências judiciais e políticas, que tiravam o foco da execução das políticas públicas a todo momento (LIMA, 2020, em entrevista).

Já o Secretário de Educação Lombardi (2020), ao ser entrevistado, opinou que as maiores dificuldades foram orçamentárias e financeiras, porque com recursos constrói-se escolas, contrata-se profissionais, e equipa o local, promovendo abertura e atendimento de forma relativamente rápida.

A UNIP constrói suas unidades em tempo recorde, um prédio industrial é feito em tempo recorde, unidades hospitalares, com a pandemia, são feitas em tempo recorde. Vimos, em 10 dias, se construir um hospital na China. Portanto, com recursos e tecnologia poderíamos construir escolas sem a morosidade dos convênios assinados com os entes federados. Além disso, havia uma forte vontade da elite local, da elite municipal contra a administração pública que trazia uma perspectiva progressista e social, onde acabei sendo extremamente vitimado. (LOMBARDI, 2020, em entrevista)

Lombardi lembrou-se também das questões judiciais que comprometeram o planejamento da gestão, afetando inclusive a sua vida particular. Já a Secretária Motta (2020), que esteve à frente da Educação nos dois últimos anos da Gestão, sendo servidora efetiva de carreira apontou, em entrevista, como já tratada em seção anterior, o pouco tempo de vida da Rede Municipal e a sensibilidade a política local, pois com ares domésticos e pouco republicanos, o desafio financeiro é crescente.

Os ares domésticos e republicanos apontados por Motta têm vinculação com as colocações de Adrião e Borghi (2008), que analisam a adoção de parcerias educacionais em prefeituras do Estado de São Paulo, apontando que as parcerias foram ampliadas, entre outros fatores, pela municipalização do ensino - que aumentou a responsabilidade municipal - resultando em arranjos político-institucionais como resposta as demandas assumidas (ADRIÃO e BORGHI, 2007 *apud* ROSSI, 2008, p. 47-48), pois a Rede Municipal nasceu após a municipalização do ensino.

Já sobre a crise financeira, destaque para Castro (2013) que, ao explicar sobre a Educação, aponta que esta, sendo uma das responsabilidades do Estado e compondo o sistema de proteção social, absorve recursos arrecadados, principalmente, de forma impositiva (CASTRO, 2013, p. 858) e, sendo a Educação Infantil área vulnerável, que chegou a direito público e gratuito, mantida por tributos obrigatórios, atingiu um limite financeiro, sendo inverossímil atender as necessidades e demandas existentes.

Portanto, segundo os atores da Gestão 2013-2016, as dificuldades orçamentárias/financeiras, a judicialização e a concepção histórica da rede são os maiores desafios enfrentados. Com base nos dados coletados, a escassez de recursos e as questões

judiciais parecem ser fatos, porém, a concepção histórica da Rede Municipal, apesar de apresentar teoria verossímil, carece de maiores estudos para comprovação científica.

No federalismo brasileiro, a suposta repartição de competência e autonomia é questionada pelos Municípios, especialmente em relação à questão tributária, pois apesar da auto sustentação constitucional dos municípios mediante arrecadação de receitas próprias, a injusta repartição dos tributos arrecadados no país, com distribuição média, segundo Assis e Queiroz (2016, p. 105) “é de 64% para a União, 23% para os Estados e apenas 13% para os Municípios”, o que contribui para as dificuldades financeiras enfrentadas pela Gestão 2013-2016, pois, com a maior fatia dos valores arrecadados sob o poder da União, a gestão dos (escassez) recursos, por parte dos municípios, frustra a capacidade de desenvolvimento de políticas públicas pelos mesmos (DOURADO, 2007).

Em relação à Gestão 2017-2020, o único<sup>129</sup> ator entrevistado foi De Francesco, Secretário de Educação, que apresentou o processo judicial como o maior desafio. Segundo ele, não se tem conhecimento de cidade onde a Justiça interferiu diretamente na questão da vaga em creche desta forma. Tendo participado de fóruns com até 3 mil municípios, desconhece caso em que uma Lei instituída, seja positiva, e que foi barrada por uma ADIN, dificultando assim a adoção de políticas públicas que são propostas, causando o aumento exponencial dos casos judiciais. Tem conhecimento de cidades que abrem o credenciamento uma vez por ano, e atendem à demanda no decorrer do ano letivo, sem que haja ações judiciais. Assim, o processo judicial desestrutura o município no planejamento e organização. Citou também, sem a mesma ênfase, a questão orçamentária, que de menor forma, traz um certo desafio (DE FRANCESCO, 2020, em entrevista).

Portanto, de acordo com o representante da Gestão 2017-2020, a judicialização em maior escala, e a questão orçamentária, em menor, foram os desafios encontrados. Com base nos dados apurados, é possível reconhecer a judicialização ocorrida durante a gestão que é, na verdade, uma continuidade de processo originados nas Gestões de 2009-2012 (ACP das Vagas em Creche) e 2013-2016 (Lei da Fila Única), assim com o aumento exponencial das concessões de vaga por meio de ações judiciais, assim como as dificuldades financeiras enfrentadas por municípios de todo Brasil. Porém faz-se necessário registrar que o aumento das ações judiciais solicitando vagas em creche durante esta gestão parece ter sido influenciado pela redução no

---

<sup>129</sup> O trabalho tentou, até 27-06-2020 agendar entrevista com o atual Prefeito Municipal, Mario Celso Botion, porém, mesmo após diversos contatos junto a sua assessoria, que iniciaram-se 29-02-2020, a entrevista não ocorreu.

período de inscrição anual, pois, sem a oportunidade de cadastrarem no sistema, pais e responsáveis acabam apostando na judicialização da vaga.

Sobre as alterações nos períodos de inscrição, tanto Dalfré quanto Motta, que são diretoras de escola efetivas da Rede Municipal de Ensino, e estiveram Secretárias de Educação, participando do dia-a-dia da educação municipal há décadas, opinaram sobre esta diminuição de prazos de inscrição em suas entrevistas.

Dalfré (2020) relembrou que até 2012 o cadastramento era realizado semanalmente, todas as terças-feiras, diretamente nas creches, com a assistente social, não existindo esse hiato, esse espaço imenso de realizar o cadastro duas vezes no ano. Portanto, neste momento, a lista deve estar mínima, pois o cadastro está fechado<sup>130</sup>. As pessoas estão impossibilitadas de cadastrar as crianças. Houve um tempo em que os pais e/ou responsáveis podiam cadastrar-se até durante a gravidez, entrando na fila como gestante e programando-se, mas hoje só pode se cadastrar após o nascimento, pois a certidão de nascimento é item obrigatório. Nesta gestão, houve dificuldade de realizar o cadastro de crianças recém-nascidas, por elas não estarem prontas para frequentar a creche. Mas estas crianças não iriam frequentar agora, estão somente cadastrando-se para vagas futuras, pois atendemos com 6 meses de vida e, sabe-se, que em determinados locais de trabalho, no máximo em 6 meses a mãe precisará desta vaga (DALFRÉ, 2020, em entrevista).

Já Motta (2020), ao falar das metas da gestão, que estavam alinhadas as políticas públicas vigentes, também questionou o fechamento das inscrições por longos períodos. Segundo ela, de acordo com o PME, em 2020, 50% das crianças que demandam por creche teriam de estar inseridas na rede, e em 2016 o governo já tinha uma fila de espera relativamente baixa, em relação aos anos anteriores. Agora, em 2019, o ano termina com mais de 1.800 crianças na fila de espera, sendo que este número deve ser maior, pois promovem uma interrupção nas inscrições para poderem fazer notícias positivas. Isso cria uma demanda represada, porque há os que estão inscritos e os nascidos que não puderam cadastrar-se (MOTTA, 2020, em entrevista).

Assim, parecem corretos os apontamentos das gestoras, pois, o pequeno período anual de inscrição, além de ocultar a demanda, afeta o planejamento e é fator que contribui para o aumento das ações judiciais, já que, sem a opção de cadastrar-se, pais e responsáveis buscam este direito através das vias judiciais.

---

<sup>130</sup> A entrevista foi realizada em 28 fev. 2020, sendo o último período de inscrição no mês de novembro de 2019, pois, as inscrições de abril de 2020 foram suspensas devido a pandemia do corona vírus, sem nova data definida até o encerramento deste trabalho.

## 6.8. A visão das gestões municipais no olhar dos técnicos da SME

Para subsidiar a conjuntura do período 2009-2020 este trabalho optou por entrevistar três servidoras efetivas da Rede Municipal, de diferentes cargos e que exerceram diferentes funções neste período, como forma de analisar a atuação das diferentes Gestões. Assim, Ana Emília da Silva Oliveira<sup>131</sup>, Grazielle Pedro Bom<sup>132</sup> e Maria Helvira Arantes Andrade Hansen Martins<sup>133</sup> registraram sua vivência nos últimos 12 anos na Rede Municipal de Educação, avaliando e opinando sobre as políticas públicas e ações desenvolvidas em cada uma das Gestões, além das continuidades e descontinuidades, ações e desafios de cada período, divididos em 4 fatores, como a seguir.

### 6.8.1. Participação do quadro técnico na elaboração de políticas públicas

Em relação à participação do quadro técnico, a entrevistada Oliveira<sup>134</sup> (2020) destacou que a já antiga demanda por vagas em creche, para crianças de 1 a 3 anos, que não conseguiu-se atenuar, esbarra também em questões culturais, pois creche ainda não é totalmente reconhecida como escola, mas como local onde crianças permanecem enquanto pais e/ou responsáveis trabalham. Segundo ela, a Gestão 2009-2012, devido a pressão exercida pela Justiça e a abundância financeira, optou por adquirir imóveis e transformá-los em creches, em uma ação sem participação do quadro técnico da SME. Apesar de mostrar-se uma escolha onerosa e ineficiente, pelo baixo número de alunos por unidade, foi a forma encontrada para responder à Justiça. Já na Gestão 2013-2016, o grupo técnico foi consultado sobre as políticas públicas planejadas, como as mudanças na forma de acesso ao Bolsa Creche, as alterações no

---

<sup>131</sup> Está na Rede Municipal de Educação de Limeira desde 1992. Em 2008 efetivou-se no cargo de Agente de Desenvolvimento Educacional (ADE). Entre 2008 e 2012 prestou serviços ao Gabinete do Secretário de Educação. Já entre os anos de 2013 e 2016 esteve à frente da Diretoria de Administração e Planejamento e na Chefia de Gabinete da SME. Desde 2017 retornou as atividades do cargo de origem (ADE).

<sup>132</sup> Está na Rede Municipal de Educação desde 2000, tendo ingressado como professora e posteriormente, diretora de escola. Entre 2009 e 2012 esteve exercendo suas funções na Diretoria Pedagógica e auxiliando o Gabinete do Secretário nos projetos da Educação. Desde 2013 é responsável pelo setor Projetos da Educação. Desde então o setor passou por reformulação e mudança de nomes e responsabilidades, mas sempre sendo responsável pelos projetos e, atualmente, chamando-se Assessoria de Projetos Infraestrutura.

<sup>133</sup> Está na Rede Municipal de Educação desde 2001, no cargo de Assistente Social. Entre os anos de 2001 e 2012 atuou diretamente nas Unidades Escolares (UE's). Desde 2013 passou a chefiar o SSE que, a partir deste ano, ficou responsável por cadastrar a demanda, e encaminhar os alunos às UE's, além de gerir o programa Bolsa Creche (a partir de 2018 o programa passou a ser gerido pela Assessoria de Planejamento e Estatística).

<sup>134</sup> Entrevista concedida por OLIVEIRA, Ana Emília da Silva. Entrevista II. [27 fev. 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (23 minutos)

formato das inscrições e a criação da “Fila Única”. Já na Gestão atual, a participação do quadro técnico é, em sua opinião, mínima (OLIVEIRA, 2020, em entrevista).

Já a entrevistada Pedro Bom<sup>135</sup> (2020) lembra-se que, em 2010 e 2011, quando esteve no Gabinete do Secretário da Educação, os técnicos que lá estavam eram ouvidos, porém, após assumir o departamento de projetos da SME, acabou afastando-se do tema e desconhece se houve participação em 2012 e nos anos seguintes (PEDRO BOM, 2020, em entrevista).

Por fim, a entrevistada Martins<sup>136</sup> (2020) disse que desconhece a participação do quadro técnico durante a Gestão 2009-2012, porém, não pode dizer que não existia. Disse que, desde a transição de governo, no final de 2012, participou de comissão de assistentes sociais que elaboraram estudo regionalizado e georreferenciado da demanda, transformado em proposta documental e entregue ao Secretário de Educação no início de 2013. Com a proposta aprovada, as ações foram implantadas, como a construção de duas salas de aula em escolas com espaço físico disponível, a otimização dos recursos humanos e a ampliação das faixas etárias de atendimento das EMEI's. Na Gestão 2017-2020 também houve participação, com o SSE realizando nova proposta documental ao Secretário, em uma atualização da proposta entregue a gestão anterior (MARTINS, 2020, em entrevista).

### **6.8.2. A oferta mais que triplicou em 12 anos, mas a fila continua...**

O ano de 2009 inicia-se com 2.268 crianças de 0 a 3 anos aguardando uma vaga em creches. O ano de 2020 inicia-se com 2.682<sup>137</sup>. Neste mesmo período, as vagas ofertadas pela Rede Municipal e escolas conveniadas do Bolsa Creche Rede Municipal, que eram de 1.953 no início de 2009, subiram para 6.437 no final de março de 2020. Assim, como explicar que mesmo com a oferta tendo mais que triplicando, o número de crianças aguardando vaga continue elevado?

A entrevistada Oliveira (2020) diz compreender a elevação do número de vagas ofertadas é de fácil entendimento, pois, enquanto a Gestão 2009-2012 realizou a implantação

<sup>135</sup> Entrevista concedida por PEDRO BOM, Grazielle. Entrevista VII. [26 fev. 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (26 minutos)

<sup>136</sup> Entrevista concedida por MARTINS, Maria Helvira Arantes Andrade Hansen. Entrevista IV. [28 fev. 2020]. Entrevistador: Eduardo Ferreira dos Santos, 2020. Arquivo de mp3 (25 minutos)

<sup>137</sup> Este número que cai para 822 em 31 de março de 2020, último dia antes da abertura do novo período de inscrições, que ocorreria no mês de abril, porém, o processo de inscrição, que é realizado de forma online, foi suspenso devido a pandemia do Covid-19. Para saber mais, acesse: (<https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2020/04/17/processo-de-inscricao-para-creches-municipais-de-limeira-e-suspenso-devido-ao-coronavirus.ghtml>)

dos estudos de módulo (número de crianças por servidor), a construção das escolas de grande porte e a aquisição de casas transformadas em creche, a Gestão 2013-2016 realizou reuniões com os diretores de escola para estudo de demanda em cada UE, aumentando o número de alunos atendidos sem aumentar o número de escolas, e a Gestão atual acabou inaugurando unidades que tiveram início na Gestão anterior e aumentou o atendimento via Bolsa Creche, em uma política de fomento à iniciativa privada. Já o aumento da demanda, em sua opinião, está associado a maior participação das mulheres no mercado de trabalho, no reconhecimento da qualidade da educação pública e na migração de alunos das redes privadas para pública (OLIVEIRA, 2020, em entrevista).

Para a entrevistada Pedro Bom (2020), a universalização da Educação Infantil, o ingresso de mães que adentraram ao mercado de trabalho foram os fatores preponderantes, pois com a obrigatoriedade da pré-escola, aos 4 anos, houve uma mudança cultural que trouxe a ampliação do atendimento nas faixas etárias iniciais (PEDRO BOM, 2020, em entrevista).

Por sua vez, a entrevistada Martins (2020), assim como Oliveira, reconhece que, de diferentes formas, todos tentaram enfrentar o déficit e, de formas variadas, buscaram soluções que explicam o aumento da oferta. Já a continuidade do déficit, para ela, está associada a questões financeiras, de pais e/ou responsáveis que não têm condição de pagar uma escola particular e ao reconhecimento da creche como espaço de Educação e socialização, além, é claro, da necessidade de um lugar para que o filho permaneça enquanto trabalha (MARTINS, 2020, em entrevista).

### **6.8.3. As principais diferenças das 3 Gestões Municipais**

De diferentes concepções ideológicas e políticas, todas Gestões Municipais do período 2009-2020, compostas por diferentes partidos políticos, optaram por diversas formas de enfrentar o déficit de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos. Obviamente, fatores conjunturais como recursos orçamentários e financeiros influenciam na execução das políticas públicas, porém, mesmo que não houvessem externalidades, o próprio planejamento de cada gestão já expressaria as diferentes ou similaridade de ideias, valores e princípios de cada Gestão.

Para a entrevistada Oliveira (2020), a Gestão 2009-2012, pressionada pelo TAC das vagas em creche e pela ACP das 1,8 mil vagas, e com recursos disponíveis, optou por adquirir imóveis na cidade e abrir pequenas creches, porém, com o tempo essa opção mostrou-se ineficiente, estrutura e financeiramente. Já a Gestão 2013-2016 viu-se obrigada a fechar muitas

destas unidades, e optou pelo alinhamento as políticas públicas dos governos Federal e Estadual de financiamento para a construção de escolas adequadas a faixa etária de 0 a 3 anos. Ocorre que, a demora para construção destas unidades fez com que algumas fossem canceladas e outras entregues na Gestão atual, e estão subutilizadas, pois não houve contratação de mão de obra para o funcionamento destes locais. Segundo Oliveira, são 2 anos sem chamada de monitores, auxiliares gerias e merendeiros, portanto, sem funcionários não há como ofertar vagas. Desta forma, a gestão atual apostou no Bolsa Creche, que é o fomento às escolas particulares (OLIVEIRA, 2020, em entrevista).

Já a entrevistada Pedro Bom (2020) diz que, em seu olhar, que considera subjetivo,

a primeira gestão (2009-2012) esteve muito conectada a segunda gestão (2013-2016), por incrível que possa parecer, mas houve uma desconexão na terceira gestão (2017-2020). A primeira gestão deu o pontapé inicial, do trabalho com estruturas físicas, tanto que temos até hoje casas adquiridas com o FUNDEB, que foram transformadas em escolas, em atendimento. Ela iniciou esta ampliação da rede física, com um atendimento a grupos menores em cada prédio, com um atendimento mais personalizado. Deu também o primeiro passo para o firmamento dos convênios, apesar de não ter caminhado com eles. Veio então a segunda gestão, que abraçou esta causa, pegando os convênios já firmados e criando um departamento para cuidar deles, pois eles não eram “cuidados”, não existia um “quem”. Os convênios eram soltos e o que é solto não é de ninguém. Ocorriam travamentos de sistema, bloqueio de recursos, tudo pela falta de gerenciamento. A terceira gestão finalizou estes convênios, alegando questões financeiras, a falta de recursos para contrapartida. Os convênios foram encerrados e as obras e os recursos devolvidos. Então, das 10, foram construídas só duas. (PEDRO BOM, 2020, em entrevista)

Desta forma, para Pedro Bom, apesar de todas as dificuldades encontradas pela Gestão 2013-2016, que vão desde a escassez de recursos até a falência da construtora vencedora do processo licitatório para construção das creches, a gestão buscou gerir os processos e executá-los. Porém, já no início da Gestão 2017-2020, com entendimento de que os convênios estavam firmados a muito tempo, optou-se por devolvê-los, em um movimento que ela considera a quebra de uma visão, já que a gestão atual entende que não é necessário a construção de novas escolas, apenas organizar as existentes (PEDRO BOM, 2020, em entrevista).

Sobre os convênios assinados junto ao Governo Federal, por meio de programa do FNDE, registra-se colocação de Cruz (2006), de que os projetos e programas do FNDE

tem um papel altamente indutor na implementação, em âmbito local, da política nacional de educação. As Transferências dependentes de convênios, que expressam as prioridades do Governo Federal na educação, induzem a adoção de tais prioridades por parte dos estados e municípios, com condição para acesso aos recursos. (CRUZ, 2006, p. 55)

Por fim, a entrevistada Martins (2020) entende que

na Gestão 2008-2012, tivemos a construção de grandes escolas, pois havia muito recurso. Já as 14 casas não foram uma ação exitosa. Na Gestão 2013-2016, optou-se pela construção de cerca de 10 creches, mas a Prefeitura precisaria da contrapartida de cerca de 1,5 milhão por Unidade e, com a escassez de recursos, otimização dos

recursos humanos e financeiros tornou-se a ação de melhor resultado. Na Gestão atual, deu-se continuidade neste trabalho, porém, a otimização dos recursos humanos chegou a um limite, e as unidades recém-inauguradas estão com poucos servidores, sem atender em sua capacidade plena. (MARTINS, 2020, em entrevista)

Desta forma, enquanto Oliveira vê pouca continuidade nas ações das Gestões, com apostas diferentes em cada uma delas, Pedro Bom considera que houve continuidade entre a Gestão 2009-2012 e 2013-2016, com uma ruptura na estruturação da Rede Municipal, com uma mudança de rumos quando do período da Gestão atual. Já Martins, acredita que as 3 Gestões tiveram ações diferenciadas, sendo a otimização de recursos a única ação que teve continuidade entre a Gestão 2013-2016 e 2017-2020.

#### **6.8.4. Os desafios das Gestões Municipais do período de 2009-2020**

Como informado pelos gestores das 3 diferentes Administrações Municipais, todos tiveram desafios para o desenvolvimento das políticas públicas propostas. As dificuldades mais citadas foram a judicialização das vagas em creche e a escassez de recursos.

Para a entrevistada Oliveira (2020), na Gestão 2009-2012, “não faltou recursos financeiros, mas faltou competência e planejamento”. Já na Gestão 2013-2016 houve carência de recursos, e mesmo buscando por soluções compartilhadas, a escassez financeira não permitiu a construção das unidades necessárias. Por fim, a Gestão 2017-2020 tem sofrido com a judicialização das vagas, todavia, ela lembra que a busca de vagas através do cumprimento de sentenças judiciais é fruto da ausência de planejamento da Gestão (OLIVEIRA, 2020, em entrevista).

Para a entrevistada Pedro Bom (2020), o desafio da Gestão 2009-2012 foi “não ter estruturado uma equipe para cuidar dos projetos, não ter uma estrutura administrativa definida para coordenação”, pois havia recursos financeiros e deseja, pleiteou-se convênios e até alterações legais foram pensadas, “mas sem uma equipe de coordenação, cronogramas, orçamentos ou prazos, as ações não acontecem. É preciso estrutura administrativa para gerenciar tudo isso” (PEDRO BOM, 2020, em entrevista).

Já na Gestão 2013-2016, essa questão de gerenciamento foi resolvida, quando ela mesma coordenou equipe formada por profissionais da Prefeitura. “Apesar de estarmos falando somente de creches, é importante frisar que tivemos 18 obras, simultaneamente, conveniadas, com uma estrutura administrativa enxuta” disse Pedro Bom (2020). Porém, a escassez de recursos fez com que fosse necessário escolher quais convênios seriam realizados. Outro

apontamento feito pela entrevistada Pedro Bom (2020) diz respeito a burocracia do sistema da Prefeitura, pois o valor repassado por convênio é fixo, sem correção. Assim, demorando para executar, o valor fica defasado, pois, o que foi firmado é o que vai ser pago. Então, mesmo resolvendo a questão administrativa, faltava a celeridade necessária. “Uma licitação chegava a demorar 1 ano e meio. Como uma gestão de 4 anos desenvolve um projeto com uma licitação que demora 1 ano e meio?” questionou Pedro Bom (2020, em entrevista)

Na Gestão 2017-2020 a questão financeira ainda é uma dificuldade, pois, “temos escolas que solicitam ampliação de salas, e não há recurso para realização. Temos escolas solicitando melhorias em banheiros, para poderem atender um número maior alunos, e também não temos condição financeira de atender.” Além disso, a desconexão para execução de ações é um agravante. “Para reestruturar uma escola, por exemplo, verá que cada corpo da Secretaria responde por uma parte da ação, sem conectividade entre a execução das partes.” (PEDRO BOM, 2020, em entrevista).

Por fim, a entrevistada Martins (2020) considera que a Gestão 2008-2012 poderia ter investido mais e de forma mais viável, pois “lembro-me de reuniões onde foi dito que dinheiro não seria problema, porém, as construções não formam suficientes. Houve também a compra dos imóveis, mas essa ação não foi viável”. Já a Gestão 2013-2016, teve como desafio a questão financeira, pois “existia planejamento, inclusive para implantação de professores para todas as faixas etárias”, substituindo os monitores de creche de forma gradual entre os anos de 2014 e 2016, ação que não chegou nem mesmo a ser iniciada (MARTINS, 2020, em entrevista).

Por fim a Gestão atual, segundo a entrevistada Martins (2020), há a questão financeira e a falta de planejamento como desafios, já que, em seu entendimento “poderíamos otimizar locais onde há diminuição de alunos do fundamental. É reestruturação e planejamento.”

Para encerrar, registra-se duas colocações das entrevistadas, uma de Oliveira, outra de Martins que ilustram fatores importantes quanto as políticas públicas e a oferta de vagas em creche. Segundo Oliveira (2020) o déficit de vagas em creche sempre existirá, porque crianças nascem todos os dias, portanto, quando candidatos e Prefeitos usam o termo “zerar”, estão utilizando-se de uma plataforma utópico, que não vai acontecer. Por sua vez, Martins (2020) mostrou preocupação com as discontinuidades, com o planejamento de curto prazo, pois crê que os gestores precisam de um planejamento que independa da mudança de governo, onde a Educação apresente continuidade no planejado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta tese foi identificar as políticas públicas e ações das Administrações Municipais entre os anos de 2009 e 2020, quando três diferentes administrações, de diferentes coligações partidárias e ideologias políticas estiveram à frente da PML e da SME, para a primeira infância, especialmente quanto a oferta de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos.

Embora esta pesquisa tenha claras limitações, devido à ausência de registros oficiais e as dificuldades de acesso a informações da Rede Municipal de Ensino de Limeira, que não possui, por exemplo, controle oficial e transparente das UE's que iniciaram e encerraram atividades em cada um dos anos da pesquisa, entende-se que a análise proposta traz uma contribuição teórica para o debate acadêmico das áreas Educacional e das Políticas Públicas, uma vez que destaca a importância da continuidade na execução de políticas públicas e o planejamento de médio e longo prazo, que transpassa o olhar de mandatos eletivos.

Em termos práticos, a pesquisa buscou contribuir com um estudo que possa enriquecer a busca de soluções para problemática do déficit de vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos.

Inicialmente é possível afirmar que a CF/88 trouxe um salto qualitativo na compreensão da temática educacional no Brasil, o que é transmitido aos municípios principalmente após as reformas do Estado, ocorridas nos anos 90. Como resultado, Limeira promove a municipalização do ensino e, em 1997, a Rede Municipal de Ensino é criada – contemplando as creches, que até então faziam parte da gama de serviços assistenciais do município, mas agora adicionadas a carteira de serviços educacionais da municipalidade.

Porém, devido à falta de reconhecimento no orçamentário, as creches permanecem, até 2006 como segmento de menor importância, sem financiamento próprio, o que muda com a criação do FUNDEB, quando a Educação Infantil (creche e pré-escola) passa a ter reconhecimento orçamentário e, com recursos financeiros inicia-se, em Limeira, a ampliação da Rede Municipal.

Neste ponto, importante registrar que a Gestão 2009-2012, com uma gestão personalista de tendência privatista, pressionada pelo Poder Judiciário e pela sociedade civil, e com uma fila de espera que termina o ano de 2008 com de 2.268 crianças aguardando uma vaga em creches municipais, realizaram-se diversas ações para a solução da questão, porém, mesmo tendo criado 3.212 no quadriênio (aumento de 122% em relação a 2008), por meio da aquisição de imóveis para abertura de pequenas creches, a inauguração de escolas de grande porte e a ampliação do

Bolsa Creche, ações impulsionadas pelo bom momento financeiro, o ano de 2012 terminou com 2.068 crianças na fila de espera.

Já a Gestão 2013-2016, de tendência popular-democrática, dando continuidade à parte do planejamento da gestão anterior, principalmente em relação ao pleito de convênios junto ao Governo Federal, apresenta planejamento capaz de suprir a demanda em sua totalidade, mas, com restrições financeiras e enfrentamentos na esfera jurídica, acaba por reformular parte de suas ações, inclusive cancelando obras aprovadas, e aposta no fechando escolas abertas em imóveis residências adaptados, realocando servidores para melhor uso dos recursos humanos disponíveis, o que, em conjunto com a inauguração de uma creche do Proinfância e a utilização da contratação de vagas pelo programa Bolsa Creche, proporciona terminar a gestão com apenas 354 na fila de espera. Por fim, a Gestão 2017-2020, de tendência neoliberal, planeja apostar na reestruturação da rede e fortalecimento do programa Bolsa Creche e cancela 4 obras já aprovadas (Proinfância), com três deles tendo repasses em conta. Inaugura 2 creches (1 do Proinfância e 1 do FDE), obras já iniciadas quando da posse, portanto, infactível de serem canceladas. A reestruturação da rede mostra-se pouco eficaz, ação saturada devido a já ter sido realizada na gestão anterior e até mesmo uma das escolas inauguradas trabalha, até o momento, atendendo menos que a metade de sua capacidade física, pois faltam servidores (monitores, auxiliares gerais, merendeiros) para que o atendimento chegue a sua totalidade. Acontece, também, o aumento exponencial de busca de vagas em creche por vias judiciais, o que é explicável, não só pela necessidade dos pais e responsáveis, como pelo fato da gestão “abrir” a inscrição em apenas 2 momentos do ano. Assim as matrículas, via judicial, chegaram a 590 apenas no ano de 2019.

Observa-se também que o aumento do número de vagas ofertadas nas creches municipais entre 2009 e 2020 não significou um aumento no tamanho da Rede Municipal, pois, o número total de alunos, de acordo com o Censo Escolar (24.825 alunos em 2009 e 23.855 em 2020) é estável, sofrendo alterações internas, com o aumento das vagas para Educação Infantil (creche e pré-escola) e diminuição no Ensino Fundamental (ciclo I e EJA). Além disso, como o déficit de 2009 é similar ao de 2020, pode-se afirmar que em todo período estudado, caso a Rede Municipal dispusesse de cerca de mais 2 mil vagas, de forma geral, o problema do déficit de vagas em creche não existiria (ou seria pontual).

O crescente volume de mandados judiciais são, portanto, sintomáticos da insuficiente oferta de vagas. Assim, um dos impactos é a constante modificação na classificação das crianças cadastradas no programa Creche com Fila Única que, associado a insatisfação e reclamação das famílias pela morosidade, aguardando em média um ano, leva-as também a buscar as vias

judiciais, num ciclo de processos contínuos, que tem afetado o planejamento e a capacidade de gestão para a oferta de vagas.

Importante também destacar que um dos fatores que influenciam a crescente utilização da contratação de vagas por meio do programa Bolsa Creche, mesmo quando não sendo a opção defendida por parte dos gestores e quadro técnico, é a facilidade de acesso as vagas e custo direto, comprovadamente menor do que a manutenção de um aluno na Rede Municipal.

Assim, porém, duas tendências surgem: o Estado deixa de ser e executor, mas permanece com financiador e avaliador das políticas sociais, que passam a ser ofertadas também por empresas privadas (no caso estudado com fins lucrativos) e, as atividades e serviços que permaneçam sob a responsabilidade do Estado acabam sendo influenciadas pela lógica de mercado, com base no conceito de eficiência.

A construção de creches por meio de parcerias com os Governos Feral e Estadual acaba por criar um ônus (manutenção de funcionamento) que os municípios não suportam mais, ainda mais na conjuntura atual, pois, segundo Pinto (2000), quando não houve previsão constitucional de percentual mínimo de investimento na Educação, ocorreu a maior escassez de recursos para esta finalidade. Com a supressão da vinculação, discutida atualmente no Congresso Nacional, a Educação (principalmente creches!) corre o risco de ficar à mercê de políticas de governo cuja intenção de direcionar o orçamento para as rubricas que estejam em melhor acordo com suas concepções e projetos seja ação provável.

O estudo aponta que o custo de construção de uma creche, por meio de convênios com os demais entes federados pode ser acessível, porém, a manutenção do funcionamento das creches nem sempre consegue estar contemplado no orçamento municipal, pois a ênfase no Ensino Fundamental, e posteriormente na pré-escola, deixa a creche órfã, que no processo de universalização da política pública, ficou com a recorrente dificuldade de incorporação do último grupo a ser atendido, já que, universalizado o Ensino Fundamental (ciclo I) e a pré-escola, torna-se mais difícil incorporar a parcela não atendida, que demanda agora de políticas públicas diferenciadas para se obter a desejada universalização, ainda mais com as registradas dificuldades financeiras.

Em relação ao investimento constitucional mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o trabalho destacou, por meio do Gráfico 3 que, enquanto a Gestão 2009-2012 elevou o investimento de 27% para 30% e a Gestão 2013-2016 aplicou, em 2 anos, mais de 31%, a Gestão 2017-2020 diminuiu o investimento para as menores porcentagens do estudo, com o valor ficando próximo do mínimo constitucional nos anos de 2018 e 2019.

A partir do entendimento da complexidade do processo de formação de uma rede educacional municipal, este estudo de caso identificou as ações assertivas e as que não lograram resultados positivos, com as fragilidades enfrentadas pelas Gestões Municipais do período estudado, inclusive com a grande interferência de externalidades, oriundas de outras esferas de poder, como o Legislativo (CML) e o Judiciário (Ministério Público e Tribunal de Contas).

Além disso, a pesquisa mostra que há necessidade das Gestões Municipais estabelecerem planejamento claro e que não seja engessado, capaz de adaptar-se às necessidades do momento, sem prejudicar a condução das políticas públicas propostas e, para isso, recomenda-se não somente que o planejamento de qualquer Gestão respeite marcos e metas já definidas em políticas de médio e longo prazo, como os Planos Nacional e Municipal de Educação, como também mantenha equipe técnica capacitada para o desenvolvimento das políticas, com quadro de servidores capaz de dar continuidade à linha condutora das políticas públicas mesmo com a mudança que podem ocorrer a cada pleito eleitoral, afinal o PME não é o plano de uma administração da Prefeitura ou da SME, pois perpassa mandatos de prefeitos e dirigentes municipais, envolvendo as três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) e de representações dos diversos segmentos da sociedade, uma vez que vincula o projeto educacional com o projeto de desenvolvimento local.

Por último, vale apontar que esta pesquisa contribui para futuras investigações, as quais poderão ser realizadas para aprofundar o estudo específico sobre a qualidade do serviço ofertado pelas escolas conveniadas (instituições privadas com fins lucrativos) que prestam serviço por meio do Bolsa Creche, bem como um projeto de estudo para o planejamento de módulos para as escolas da Rede Municipal, que apresentam diferentes tamanhos físicos e número de alunos atendidos, criando situações difusas que não podemos avaliar. Outro ponto futuro que merece destaque é um estudo sobre a diferença custo do aluno na rede pública e conveniada, pois apenas um estudo aprofundado poderá avaliar esta diferença.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; BORGHI, Raquel Fontes. **Parcerias entre prefeituras e a esfera privada**: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? *In* ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; PERONI, Vera Maria Vidal (org.). Público e privado na educação: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 99- 110

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: Implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/105/294>. Acesso em: 20 maio 2020.

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/325107769\\_Educacao\\_e\\_produtividade\\_a\\_reforma\\_do\\_ensino\\_paulista\\_e\\_a\\_desobrigacao\\_do\\_Estado](https://www.researchgate.net/publication/325107769_Educacao_e_produtividade_a_reforma_do_ensino_paulista_e_a_desobrigacao_do_Estado). Acesso em: 27 maio 2020.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302009000300009](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000300009). Acesso em: 19 maio 2020.

AIX Sistemas. **BNCC na educação infantil**: o guia completo das competências previstas. 1 de outubro de 2018. Disponível em: <https://educacaoinfantil.aix.com.br/bncc-na-educacao-infantil-o-guia-completo/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ALVES, Maria Abadia da Silva. **Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP: 1999. 327 p. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253400>. Acesso em: 26 jul. 2019.

ANDRADA, Bonifácio José Tamm de. **Federalismo**. *In* Dicionário de políticas públicas: volume 2 / Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto (orgs.) – Belo Horizonte: EdUEMG, 2015. 490 p.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Poder Local e Regime de Colaboração na gestão da política educacional no Brasil**. *In* Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local. Campinas. São Paulo: Mercado de Letras, 2012. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3874/1/arquivo3357\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3874/1/arquivo3357_1.pdf). Acesso em: 18 mar. 2020

ANJOS, Tiane Melo dos. A Escola Normal da Bahia no Contexto da Profissionalização e Feminização do Magistério Primário no Estado (Alunos Normalistas). **VII Encontro Estadual de História**. ANPUH, Feira de Santa, BA: 2016. Disponível em: [http://www.encontro2016.bahia.anpuh.org/resources/anais/49/1477618153\\_ARQUIVO\\_tiane\\_melodosanhos3.pdf](http://www.encontro2016.bahia.anpuh.org/resources/anais/49/1477618153_ARQUIVO_tiane_melodosanhos3.pdf). Acesso em: 25 nov. 2019.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **A relação entre federalismo e municipalização**: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Revista Educação e Pesquisa*. São Paulo, 2010, p. 389-402.

ARAÚJO, Luiz. O Federalismo Brasileiro e a Aprovação da Emenda Constitucional Nº 53 de 2006. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 1, abr. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/19216>. Acesso em: 24 maio 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas**. In: ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; PERONI, Vera Maria Vidal (org.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000114&pid=S0101-7330200900030000900006&lng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000114&pid=S0101-7330200900030000900006&lng=en). Acesso em: 12 fev. 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política. In **Educação e Sociedade**. v. 28, n.100-Especial, p. 899-919, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1328100.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

ARENDT, Hannah. **As esferas pública e privada**. In: *A Condição Humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no. 31, 1996.

ASSIS, Raimunda Alves Moreira de; QUEIROZ, Darluce Andrade. O PAR: Política de Descentralização da Educação e Formação de Professores no Município de Canavieiras – BA. **Plurais, revista multidisciplinar**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 102-117, jan./abr. 2016 pag. 102 – 117. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/plurais/article/view/2305>. Acesso em: 22 out. 2019.

BATISTA, Karla da Silva Costa. **Município**. In *Dicionário de Política Pública no Brasil*. (online). Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), 2012. Disponível em: <http://eduemg.uemg.br/component/k2/item/64-dicionario-de-politicas-publicas-vol-1>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BATISTELLA, Alessandro. O trabalhismo getulista-reformista do antigo PTB e o “novo trabalhismo” do PDT: continuidades e descontinuidades. **Aedos: Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, p. 116-132, jan./jul. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/24608>. Acesso em: 28 out. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Reflexões sobre nação, Estado social e soberania. *Estudos Avançados* v. 22, n. 62, IEA-USP, 2008, p. 195-206. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a13v2262.pdf>. Acesso: 01 nov. 2020.

BORSSOI, Berenice Lurdes. Mudanças a Esfera do Estado e as Políticas para a Formação de Professores. XVIII **Seminário Internacional de Formação de Professores para o MERCOSUL/CONE SUL**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis, SC: 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: [http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_co\\_nquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_co_nquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf). Acesso em: 30 out. 2020.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação**: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas (SP): Papyrus, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 17 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, 305 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 17 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 2.024**, de 17 de fevereiro de 1940, Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País. Rio, de Janeiro - RJ, 1940. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. **Lei Federal 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25. Jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 10.172**, 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: 09 jan. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 11.276**, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF: 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/111274](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111274). Acessado em 20 out. 2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 11.419**, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei Nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Brasília, DF: 2006a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/111419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111419.htm). Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 12.796**, de 04 de abril de 2013. Brasília, DF: 2013. Altera a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm). Acessado em 20 out. 2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 22 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resoluções. **Fatores de Ponderação**. Brasília, DF: 2020.

BRASIL. **Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE Nº 6**, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao PROINFÂNCIA. Brasília, DF: 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº1/1999**, de 07 de abril de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de abril de 1999. Seção 1, p. 18. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_ceb\\_0199.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf). Acesso em 27 mar. 2019.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº5/2009**, de 17 de dezembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de dezembro de 2009, Seção 1, p. 18. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb005\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb005_09.pdf). Acesso em 27 mar. 2019.

BRASIL. Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). **Transparência Pública – Obras do FNDE**. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. Brasília, DF: 2020a. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/index.php>. Acessado em: 18 dez. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: Luis Carlos Bresser Pereira; Peter Spink. (Org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 1ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRITO, Cintia Falcão. **Políticas Públicas para Educação Infantil**: uma relação entre entes. *In*: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2014, Porto- Portugal. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2014. Disponível em: [https://anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT5/GT5\\_Comunicacao/CintiaFalcaoBrito\\_GT5\\_integral.pdf](https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/CintiaFalcaoBrito_GT5_integral.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

BUSCH, Reynaldo Kuntz. História de Limeira. 3a. Ed. Limeira, SP: Sociedade Pró-Memória de Limeira, 2007. p. 105.

CAIN, Alessandra Aparecida. **O atendimento ao ensino fundamental**: análise de parcerias de dois municípios paulistas e o setor privado na aquisição de sistema de ensino. Rio Claro, SP: 2009. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/90162/cain\\_aa\\_me\\_rcla.pdf?sequence=1](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/90162/cain_aa_me_rcla.pdf?sequence=1). Acesso em: 20 maio 2020.

CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Lenira. Educação Infantil: crescendo e aparecendo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 80, p. 11-20, fevereiro de 1992. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/311.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: Fragilidades sobrepostas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v6i10.183>. Acesso em: 20 ago. 2019.

CARDOSO Jr, José Celso; KLIASS, Paulo. A PEC 241 e as três teses liberais equivocadas sobre o Estado brasileiro. **Plataforma Política Social**, 2016. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/artigo-46-a-pec-241-e-as-tres-teses-liberais-equivocadas-sobre-o-estado-brasileiro/>. Acesso em: 19 abr. 2019.

CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo. **O setor público não-estatal**: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública da saúde. 2002. Tese (Doutorado em Medicina Preventiva) - Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5137/tde-14072003-133411/pt-br.php>. Acesso em: 26 maio 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento e gasto da educação pública no Brasil**. *In*: BRASIL. Salto para o futuro. Ano XXIII, Boletim 11, Junho 2013. Brasília, DF: MEC/SEB, 2013, p.10-20.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Nº 121**, de 5 de outubro de 2010. Dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais e dá outras providências. Brasília, DF: 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado170358202001225e28807ed5b6c.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

CORREA, Bianca Cristina. **A educação infantil**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portella; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. (org.). Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 13-30.

Creche no Village começa a atender crianças. **Gazeta de Limeira**, Redação, Limeira-SP. 20 set. 2019. Disponível em: <https://gazetadelimeira.com.br/local/2147492569>. Acesso em: 18 out. 2019.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (orgs.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018**. São Paulo: Editora Moderna, 2018.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Relações federativas e o financiamento da educação. **Eccos – Revista Científica** [Online], 8.1, 47-64, 2006. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=458>. Acesso em: 23 maio 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica como Direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008. pp. 293-303. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação nas Constituições Brasileiras**. In: STEPHANOU, Maria. Histórias e Memórias da Educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. A judicialização da educação. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, n. 18, ano 12, p. 29-71, 2010. Disponível em: [http://www.ampid.org.br/ampid/Artigos/Judicializacao\\_Educacao.php](http://www.ampid.org.br/ampid/Artigos/Judicializacao_Educacao.php). Acessado em 22 ago. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **Judicialização da educação infantil, o trabalho dos professores e a qualidade da educação: relações possíveis**. São Paulo: 2016. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Judicializa%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_educaca%C3%A7%C3%A3o\\_infantil\\_rela%C3%A7%C3%B5es%20poss%C3%ADveis\\_LuizAntonioMiguelFerreira.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Judicializa%C3%A7%C3%A3o_da_educaca%C3%A7%C3%A3o_infantil_rela%C3%A7%C3%B5es%20poss%C3%ADveis_LuizAntonioMiguelFerreira.pdf). Acesso em: 15 jan. 2019.

DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, SP: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. Introdução ao *Welfare State*: construção, pilares estruturais e sentido civilizatório. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, PUC Minas. v. 22, nº 43, 2019. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/20212>. Acesso em: 30 out. 2020.

DIDONET, Vital. **A Educação Infantil na Educação Básica e o FUNDEB**. In FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica. Brasília: INEP, 2006, p. 21-30.

DIDONET, Vital. **Creche: a que veio... Para onde vai**. Em Aberto. Educação Infantil: a Creche, um bom começo. Brasília. v. 18, Nº73, 2001, p. 11-27. Disponível em: [https://www.oei.es/historico/inicial/articulos/bom\\_comeco.pdf](https://www.oei.es/historico/inicial/articulos/bom_comeco.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**. 2ª edição. Goiânia-GO: Editora UFG; Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2011.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 maio 2020.

DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando Gaiger; ROSSI, Pedro. **Austeridade e desigualdade social no Brasil**. In: Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil (orgs.): DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de Oliveira. São Paulo, SP: 2018. Editora Autonomia Literária, 375 p.

ESPINOSA, Roberto Moreno. **Descentralização**. In Dicionário de Política Pública no Brasil. (online). Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), 2012. Disponível em: <http://eduemg.uemg.br/component/k2/item/64-dicionario-de-politicas-publicas-vol-1>. Acesso em: 22 fev. 2020

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica**. Educ. Soc., Campinas v. 26, n. 92, p. 1013-1038, Outubro de 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302005000300014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 out. 2019.

FERREIRA, Cíntia. Fila em creche tem 2.707 crianças. **Jornal Gazeta de Limeira**, 05 set. 2019. Limeira, SP: 2019b. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=11XChtdQJIWIExF2GkrWY2b5O-bnPtYV5>. Acesso em: 12 jan. 2020.

FERREIRA, Cíntia. Prefeitura inclui todas as crianças em creches. **Jornal Gazeta de Limeira**, 28 de jun. de 2019. Limeira, SP: 2019a. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=1otG0mAklsIQ5v7fq0QjLbVibuVtZlpKN>. Acesso em: 12 jan. 2020.

FERREIRA, Cíntia. Educação estima abrir novas inscrições para creche em junho. **Jornal Gazeta de Limeira**, 23 abr. 2019, p. 5. Limeira, SP: 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=1D6vfwv73WIo8TY-y7-9BSbo62XMgPhlt>. Acesso em: 25 abr. 2019.

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense**. Rev. adm. contemp., Curitiba, v. 14, n. 2, p. 212-228, abr. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552010000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552010000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 maio 2020.

FIUSA, Rodrigo Alves de Araújo. Apenso ao Cumprimento de Sentença Nº 0020777-26.2017.8.26.0320. **Ministério Público do Estado de São Paulo**. Limeira, SP: 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1xkUewHyK8cynDUacv4Un9VTT6S6Vx9As/view?usp=sharing>. Acesso em: 02 fev. 2020.

FLICK, Uwe. **Métodos de Pesquisa: introdução à pesquisa qualitativa**. 1ª ed. Porto Alegre: Penso, 2013. Disponível em: <https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/2%20Metodos%20quantitativ%20e%20qualitativ%20-%20IFES/Bauman,%20Bourdieu,%20Elias/Livros%20de%20Metodologia/Flick%20-%20Introducao%20%20C3%A0%20Metodologia%20da%20Pesquisa.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Salário-Educação**. Histórico. Brasília, DF: 2006. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>. Acesso em: 16 fev. 2020.

FNDE. **Sobre o FUNDEB - O que é?** Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acessado em 02 fev. 2020.

GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário**. In SILVA, Tomaz Tadeu da & GENTILI, Pablo (orgs.). Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996, p. 9-49.

GIBBS, Graham. **Análise de Dados Qualitativos**. 1. Ed. Porto Alegre, Artmed, 2008. Disponível em: [https://csociais.files.wordpress.com/2014/05/analise\\_dados\\_qualitativos.pdf](https://csociais.files.wordpress.com/2014/05/analise_dados_qualitativos.pdf). Acesso em: 27 out. 2020.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Educação infantil no PNE 2014-2024: acesso, equidade e qualidade**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Área XV (Educação, Cultura e Desporto), 2017.

GOMES, Candido Alberto. **Financiamento e custos da educação infantil ou a corda arrebenta do lado mais fraco**. In COELHO, Rita de Cássia. Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2004, p. 31-71.

GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. **Esfera Pública e Privada**. In Dicionário de políticas públicas. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONJITO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (orgs.). Barbacena, MG: EdUEMG, 2012. Disponível em: <http://eduemg.uemg.br/component/k2/item/64-dicionario-de-politicas-publicas-vol-1>. Acesso em: 15 fev. 2020.

Google Maps. Google. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/preview>. Acesso em: 21 ago. 2020.

HELB - História do Ensino de Línguas no Brasil. Linha do tempo. **LDB de 1961**, 2020. Disponível em: <http://www.helb.org.br/index.php/linha-do-tempo/1035-1961/32-ldb-de-1961>. Acesso em: 20 abr. 2020

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 10 out. 2019.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 10 out. 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015**. Aspectos dos cuidados das crianças de menos de quatro anos de idade. Brasília: 2017. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2019.

IBGE. **PNAD-Contínua 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 29 ago. 2020.

INEP. Educacenso. **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar - 1997/2014**. Brasília, DF: 2020a. Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>. Acesso em: 25 ago. 2020.

INEP. **Resultados e Resumos**. Brasília, DF: 2020b. Disponível em <http://inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica dos anos de 2019, 2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010 e 2009**. Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

INEP. **Catálogo de Escolas**. Brasília, DF: 2020c. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/dados/catalogo-de-escolas>. Acesso em: 22 ago. 2020.

Justiça dá 90 dias para Prefeitura de Limeira zerar fila de crianças por creche. **G1 Piracicaba e Região**, 26 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2019/02/26/justica-da-90-dias-para-prefeitura-de-limeira-matricular-todas-as-criancas-na-fila-para-creche.ghtml>. Acesso em: 02 mar. 2020.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, Outubro de 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302006000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 out. 2019.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KRUPPA, Sônia Maria. Portella. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. *In: Reunião Anual da ANPED*, 24 ed., 2001, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2001, Caxambu, MG. Rio de Janeiro, RJ: ANPED, 2001.

LAURO, Bianca Recker. **A diversidade no/do cotidiano da Creche**: identidades, conhecimentos, espaços tempos. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora,

2007. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ppge/files/2009/07/dissertacaobianca.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

LENCIONI, Bruna. Justiça condena Prefeitura a abrir 1,8 mil vagas em creche até agosto. **O Informante**, Blog de Notícias sobre Justiça, leis e a sociedade: fatos e análises. 17 de jun. 2010. Disponível em: <http://oinformante-rafasereno.blogspot.com/2010/06/justica-condena-prefeitura-abrir-18-mil.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

LIMEIRA. Acesso a Informação. Portal de Transparência. Recursos Humanos. **Prefeitura Municipal de Limeira**, 2020a. Disponível em: <http://leideacesso.etransparencia.com.br/limeira.prefeitura.sp>. Acesso em: 21 ago. 2020.

LIMEIRA. **Decreto Municipal Nº 11**, de 15 de janeiro de 2014. Regulamenta o Programa “Creche com Fila Única”. Limeira, SP: 2014. Disponível em: [https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns\\_decreto2/cns\\_decreto2.php](https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns_decreto2/cns_decreto2.php). Acesso em: 17 mar. 2019

LIMEIRA. **Decreto Municipal Nº 216**, de 19 de junho de 2019. Definição de diretrizes e procedimentos para o processo de inscrição para matrícula na Educação Infantil para a faixa etária entre 0 a 3 anos. Limeira, SP: 2019. Disponível em: [https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns\\_decreto2/cns\\_decreto2.php](https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns_decreto2/cns_decreto2.php). Acesso em: 28 de out. 2019.

LIMEIRA. **Decreto Municipal Nº 32**, de 28 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o recadastramento para adequação ao Programa “Creche com Fila Única. Limeira, SP: 2014a. Disponível em: [https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns\\_decreto2/cns\\_decreto2.php](https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns_decreto2/cns_decreto2.php). Acesso em: 17 mar. 2019.

LIMEIRA. **Decreto Municipal Nº 44**, de 9 de fevereiro de 2018. O RECADASTRAMENTO para adequação ao Programa “Creche com Fila Única” será realizado entre os dias 19/02/2018 e 23/02/2018. Limeira, SP: 2018a. Disponível em: [https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns\\_decreto2/cns\\_decreto2.php](https://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns_decreto2/cns_decreto2.php). Acesso em: 17 mar. 2019.

LIMEIRA. **Deliberação CME Nº 01**, de 31 de março de 2009. Dispõe sobre a atualização, fixação e consolidação de normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino do Município de Limeira-SP. Limeira, SP: 2009. Disponível em: [https://smelegal.files.wordpress.com/2015/03/del\\_ind\\_cme\\_01\\_2009\\_ed\\_infantill.pdf](https://smelegal.files.wordpress.com/2015/03/del_ind_cme_01_2009_ed_infantill.pdf). Acesso em: 20 dez. 2019.

LIMEIRA. **Lei Complementar Nº 183**, de 22 de outubro de 1997. Constitui a Rede Municipal de Ensino, para atendimento às disposições legais contidas na Lei Federal 9394/96 e para da política educacional do Município. Limeira, SP 1997. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/5211#23708>. Acesso em: 15 de out. 2019.

LIMEIRA. **Lei Complementar Nº 412**, de 15 de fevereiro de 2008. Desafeta área municipal para a categoria de bem dominial, autoriza o Poder Executivo Municipal aliená-la, a título de permuta, e dá outras providências. Limeira, SP: 2008. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/3309>. Acesso em: 06 ago. 2020.

LIMEIRA. **Lei Complementar Nº 442**, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Plano Diretor Territorial-Ambiental do Município de Limeira e dá outras providências. Limeira, SP: 2009b. Disponível em: <https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/c8afe681b7a94c9de928571bbb4a3410.pdf> Acesso em: 15 set. 2019.

LIMEIRA. **Lei Complementar Nº 775**, de 24 de maio de 2017. Institui e aprova o Plano Diretor de Turismo de Limeira para o período 2017-2027 e dá outras providências. Limeira, SP: 2017. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Documentos/ListarArquivosPdf/132769>. Acesso em: 06 jul. 2020.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 6.334**, de 18 de dezembro de 2019. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Limeira-SP para o exercício de 2020. Limeira, SP: 2019. Disponível em: <https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/5afdc52b7e782875a23bf3b45d402c92.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 3.649**, de 05 de novembro de 2003. Dispõe sobre a prestação de assistência à educação de crianças com até cinco anos, no Município de Limeira e dá outras providências. Limeira, SP: 2003. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/5689#92307>. Acessada em: 20 jun. 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 4.205**, de 12 de novembro de 2007. Aprova o Plano Municipal de Educação para 2007-2017 e dá outras providências. Limeira, SP: 2007. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/4810>. Acesso em: 15 ago. 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 4.491**, de 28 de dezembro de 2009, que estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) do Município para o Quadriênio de 2010 a 2013, definido as metas e prioridades da Administração Pública. Limeira, SP: 2009a. Disponível em: [https://www.limeira.sp.gov.br/secretarias/fazenda/files/consultas/orcamentos/arquivos/13\\_4491\\_PPA\\_2010\\_2013.pdf](https://www.limeira.sp.gov.br/secretarias/fazenda/files/consultas/orcamentos/arquivos/13_4491_PPA_2010_2013.pdf). Acesso em: 15 ago. 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 5.205**, de 23 de dezembro de 2013, que estabeleceu o PPA do Município para o Quadriênio de 2014 a 2017 definindo as metas e prioridades da Administração Pública. Limeira, SP: 2013. Disponível em: [https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/PPA-2014-2017\\_-\\_Lei-5205.pdf](https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/PPA-2014-2017_-_Lei-5205.pdf). Acesso em: 19 ago. 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 5.206**, de 27 de dezembro de 2013. Cria o Programa “Creche com Fila Única” na Rede Municipal de ensino Público Infantil de Limeira e dá outras providências. Limeira, SP: 2013b. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/155>. Acesso em: 27 jul. 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 5.545**, de 02 de setembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação. Limeira, SP: 2015. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/100809>. Acesso em: 27 maio 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 5.580**, de 11 de novembro de 2015. Institui, no âmbito do Município de Limeira, o Selo Escola Legal e dá outras providências. Limeira, SP: 2015.

Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/101867>. Acesso em: 25 out. 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 5.947**, de 12 de dezembro de 2017, que estabeleceu o PPA do Município para o Quadriênio de 2017 a 2021 e define as metas e prioridades da Administração Pública. Limeira, SP: 2017. Disponível em: <https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/0fa1a5cc5c9a1823fbf5436def00f01f.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

LIMEIRA. **Lei Municipal Nº 6.109**, de 31 de outubro de 2018. Dispõem sobre a prestação de assistência à educação de crianças com até cinco anos no Município de Limeira e dá outras providências. Limeira, SP: 2018. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/174394>. Acesso em: 12 abr. 2020.

LIMEIRA. Portal de Transparência. Acesso a Informação. **Decretos Municipais** Limeira, SP: 2020b. Disponível em: [http://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns\\_decreto2/cns\\_decreto2.php](http://servicosonline.limeira.sp.gov.br/consultadecretos/cns_decreto2/cns_decreto2.php). Acesso em: 15 abr. 2020.

LIMEIRA. Prefeitura Municipal de Limeira. Secretaria Municipal de Fazenda. Demonstrativo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Relatórios. Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária. **Despesas por Função e Sub-Função**. Limeira, SP: 2020c. Disponível em: <https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/simple.php?id=252>. Acesso em: 17 jul. 2020.

LIMEIRA. Prefeitura Municipal de Limeira. Secretaria Municipal de Fazenda. Demonstrativo da Lei de Responsabilidade Fiscal / Balanço / **Balanços Financeiros**. Limeira, SP: 2020d. Disponível em: [https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/simple\\_hotsite.php?id=25&simple=218](https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/simple_hotsite.php?id=25&simple=218). Acesso em: 17 jul. 2020.

LIMEIRA. **Projeto de Lei Nº 419**, de 9 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a criação do Programa “Creche com Fila Única” na Rede Municipal de ensino Público Infantil de Limeira e dá outras providências. Limeira, SP: 2013a. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Documentos/Documento/51808>. Acesso em: 15 de mar. 2020.

LIMEIRA. Secretaria de Educação. Serviço Social Escolar. Relatório “**Contribuições à análise da demanda de vagas em creche**”. Limeira, SP: 2017a. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1g\\_OsAg6CwWLF\\_LP8l7nyLJ3aqoPIHRFV](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1g_OsAg6CwWLF_LP8l7nyLJ3aqoPIHRFV). Acesso em: 30 abr. 2020.

LIMEIRA. Secretaria Municipal de Educação. **Sistema Integrado de Gestão Educacional. Gestão Escolar**. Limeira, SP: 2020. Disponível em: <http://www.smelimeira.com.br/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

LIMEIRA. **Relatório de Termos de Compromisso firmados entre a Prefeitura Municipal e os Governos Federal e Estadual**. Assessoria de Projetos e Infraestrutura. Limeira, 2020e.

LIMEIRA. **PROCESSO PML 20.318/2017**, 25 ABR. 2017. Interessado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Assunto: Ação Civil Pública – Vaga em Creche. Limeira, 2017.

LIMEIRA. Secretaria Municipal de Urbanismo. Departamento de Planejamento Territorial. **Mapa do Município de Limeira com Escolas Municipais e Estaduais**. Emissão: 10-09-2020. Limeira, SP: 2020f.

LOCATELLI, Cleomar. **A Política de Descentralização na Educação Brasileira**: resultados e consequências. In V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011, São Luís. Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital, 2011. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSEES\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DE\\_EDUCACAO/A\\_POLITICA\\_DE\\_DESCENTRALIZACAO\\_NA\\_EDUCACAO\\_BRASILEIRA\\_RESULTADOS\\_E\\_CONSEQUENCIAS.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSEES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DE_EDUCACAO/A_POLITICA_DE_DESCENTRALIZACAO_NA_EDUCACAO_BRASILEIRA_RESULTADOS_E_CONSEQUENCIAS.pdf). Acesso em: 05 mar. 2020.

LOMBARDI, José Claudinei. **Judicialização da educação**: interferência judicial aprofunda desigualdade no acesso em creche por quem mais precisa dele. Revista HISTEDBR On-line, v. 14, n. 57, p. 388-397, 11, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rho.v14i57.8640423>. Acesso em: 15 mar. 2020.

LOPES, Antônio. **Gestão escolar e parcerias em educação no município de Votuporanga**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/104784>. Acesso em: 30 mar. 2020.

LUCENA, Azamor Lopes de. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**: Uma Análise do Impacto em Áreas Sociais. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio2009/47.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

MACHADO, Marcelo da Silva. **O (im)pacto federativo e financiamento da educação**: algumas aproximações sobre o gasto em educação da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 7, nov. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/68641>. Acesso em: 23 maio 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Maria de Fátima da Silva; FERNANDES, Sheila Beatriz da Silva; OLIVEIRA, Francisca de Fátima Araújo. Federalismo, Descentralização e Municipalização: Desafios das Políticas Públicas para a Gestão Educacional. **HOLOS**, v. 3, p. 51-61, set. 2017. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5768>. Acesso em: 19 maio 2020.

MILITÃO, Sílvio César Nunes. **FUNDEB**: mais do mesmo? In: Nuances: estudos sobre Educação, São Paulo, v. 18, n. 19, p. 127-138, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14572/nuances.v18i19.351>. Acessado em: 20 dez. 2019.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. **Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010)**: os casos Brasil e Portugal. Maringá – PR: EDUEM, 2015.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Ângela Mara de Barros. **Políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá, PR: EDUEM, 2012. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/kcv6j/pdf/moreira-9788576285854.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

MORGADO, Suzana Pinguello. **A Parceria Público-Privado na Educação Infantil: Os Programas PIM e Fundo Do Milênio Para A Primeira Infância.** Maringá, PR: UEM, 2011. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/SITE%20PPE%202010/dissertacoes/2011-Suzana.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

NEVES, Fernanda Siqueira. **Parcerias.** In Dicionário de políticas públicas. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas; GONJITO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (orgs.). Barbacena: EdUEMG, 2012.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nádia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19800>. Acesso em: 19 maio 2020.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática.** Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas. Goiás: Editora da PUC, p. 93-99, 2010. Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Ablicas-educacionais.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. **Parceria Público-Privada e Direito ao Desenvolvimento: uma Abordagem Necessária.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito da Bahia, Nº 3, ago-set-out, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/gustavo-henrique-justino-de-oliveira/parceria-publico-privada-e-direito-ao-desenvolvimento-uma-abordagem-necessaria>. Acesso em: 22 jun. 2020.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; 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, p. 150-167, abr. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2176-66812013000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812013000100008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 07 de mar. 2020.

OLIVEIRA, Romualdo Portella de. **A municipalização do ensino no Brasil.** In OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. **Judiciário e Políticas Públicas: O Caso das Vagas em Creches na Cidade de São Paulo.** Educ. Soc., Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, setembro 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302018000300652&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302018000300652&script=sci_arttext). Acesso em: 20 abr. 2019.

PAIXÃO, Thaylla Soares. **A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina. Brasil e Venezuela.** Revista HISTEDBR On-line, v. 14 n. 59: out. 2014, p. 333-337. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rho.v14i59.8640367>. Acesso em: 17 mar. 2020.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. **A história da educação infantil no Brasil**: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. Revista HISTEDBR On-line, v. 9, n. 33, p. 78-95, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639555/7124>. Acesso em: 25 out. 2019.

PEREIRA, Juliana Cláudia Sachetti. **Educação infantil no município de Limeira-SP**: um estudo comparativo do desempenho de alunos de creches e pré-escolas nos anos iniciais do ensino fundamental. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2014. 190 p. Disponível em: <http://mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2014/12/JULIANA-CL%C3%81UDIA-SACHETTI-PEREIRA.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

PEREIRA, Luciana Freitas. **O impacto causado pelo princípio da eficiência após a sua constitucionalização**. DireitoNet. Direito Constitucional. 15 mar. 2012. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7123/O-impacto-causado-pelo-principio-da-eficiencia-apos-a-sua-constitucionalizacao>. Acesso em: 22-mai. 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional**. In: PERONI, V Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lucia; PEGORARO, Ludimar (org.). Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 11-23.

PESCAROLO, Carina; MARCHI, Soraia Paulino. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL. **Percursos**, [S.l.], v. 1, n. 28, p. 286 - 303, jan. 2019. ISSN 2316-7521. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/3430>. Acesso em: 01 nov. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica: A divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/176/333>. Acesso em: 12 jan. 2020.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano Editora, 2000.

PINTO, José Marcelino Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **Eccos: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

PIRES, Angela Maria Barbosa **O Proinfância como Política de Acesso à Educação Infantil nas cidades do Sudeste Goiano**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Unidade Acadêmica Especial de Educação. Universidade Federal de Goiás, Catalão:

2017. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/7861>. Acesso em: 24 out. 2020.

Prefeitura zera fila de vagas em creche. Jornal **Gazeta de Limeira**, 29 jul. 2019. Limeira, SP: 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=18fQwrTJTz-w8H6DrMZxhNigSocU35v-N>. Acesso em: 13 jan. 2020.

RANIERI, Nina. **Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas**. In Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar / organizado por RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Ângela Limongi Alvarenga. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

REIS, Renata. Botion quer novas regras antes de abrir inscrição para creche. Jornal **Gazeta de Limeira**, 23 mar. 2019B. Disponível em: [https://drive.google.com/open?id=1dp\\_MhyuGOJ6Tj6-Upa\\_93jE44Swa27RA](https://drive.google.com/open?id=1dp_MhyuGOJ6Tj6-Upa_93jE44Swa27RA). Acesso em: 10 jan. 2020.

REIS, Renata. Vagas em creche: MP pede bloqueio de contas da Prefeitura. Jornal **Gazeta de Limeira**, 12 fev. 2019. Disponível em: [https://drive.google.com/open?id=1cnTuleKd7C\\_yZSsioATET2n47QOYNjRJ](https://drive.google.com/open?id=1cnTuleKd7C_yZSsioATET2n47QOYNjRJ). Acesso em: 10 jan. 2020.

REIS, Renata; FERREIRA, Cíntia. Juíza nega reabrir cadastro de creche, que fica para julho. Jornal **Gazeta de Limeira**, 04 jun. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=1wrxG8AvVuwUj0IB2vL70lsUI8WbhDIIS>. Acesso em: 12 jan. 2020.

RIBEIRO, Núbia Braga. **Ética no Serviço Público**. In Dicionário de Política Pública no Brasil. (online). Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), 2012. Disponível em: <http://eduemg.uemg.br/component/k2/item/64-dicionario-de-politicas-publicas-vol-1>. Acesso em: 15 mar. 2020.

RODAS, Sérgio. Constituição alemã de Weimar inovou ao estabelecer direitos sociais. **Conjur**, 06 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-06/constituicao-weimar-inovou-estabelecer-direitos-sociais#top>. Acesso em: 30 out. 2020.

ROSA, Beatriz Cordeiro; MOREIRA, Jani Alves da Silva. A Política de Financiamento e Gestão da Educação Infantil no Brasil (2006-2016): Um Constante Desafio. **EDUCERE, XIII Congresso Nacional da Educação**. Formação de Professores: contextos, sentidos e práticas. 2017. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/25318\\_13274.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/25318_13274.pdf). Acesso em: 22 maio 2020.

ROSSI, Lucilene. Parcerias entre o Poder Público e a Esfera Privada como Instrumentos de Descentralização da Ação Estatal: diferentes perspectivas. Educação: **Teoria e Prática**, v. 18, n. 31, 2008, p. 35. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/107416>. Acesso em 27 abr. 2020.

ROSSINI, Sandrine Cristina Ibañes. **Análise da implementação do sistema de avaliação educacional em Limeira-SP a partir da atuação dos gestores escolares das escolas pesquisadas**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade

de Educação – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/1053>. Acesso em: 22 out. 2019.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O Financiamento da Educação Infantil a partir da Implementação do FUNDEB: Avanços E Limites**. Notandum, n. 50, p. 19-43, 30 abr. 2019X. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/notandum/article/view/4675>. Acesso em: 05 abr. 2020

SANTOS, Joedson Brito dos; SOUZA JUNIOR, Luiz de Souza. **O financiamento da Educação Infantil após 30 anos da Constituição Federal 1988: avanços, contradições e desafios**. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 7, n. 2, p. 263 -288, maio/ago. 2018

SÃO PAULO. Lei Estadual Nº 12.654, de 11 de julho de 2007. Assembleia Legislativa de São Paulo. São Paulo, SP: 2007. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=9cb6da0b-394d-44eb-9ff8-d045c97be362>. Acesso em: 22 ago. 2020.

SAVIANI, Dermeval. **A história da escola pública no Brasil**. Revista de Ciências da Educação, Lorena, SP: Centro Unisal, ano 05, Nº 08 – junho/2003.

SEADE. Informações Eleitorais. **Resultados de Eleições**. São Paulo, SP: 2020a. Disponível em [http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes/candidatos/index.php?page=ele\\_sel](http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes/candidatos/index.php?page=ele_sel). Acesso em: 26 out. 2019.

SEADE. Informações dos Municípios Paulistas. **Dados Populacionais**. São Paulo, SP: 2020. Disponível em <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>. Acesso em: 29 ago. 2020.

SERENO, Rafael. Ação civil das creches nasceu da falta de interesse da Prefeitura em informar o MP. **O Informante**. Blog de Notícias sobre Justiça, leis e a sociedade: fatos e análises. 03 de fev. 2010. Disponível em: <http://oinformante-rafasereno.blogspot.com/2010/02/acao-civil-das-creches-nasceu-da-falta.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SERENO, Rafael. MP não vê repercussão geral no caso da Creche com Fila Única. **O Informante**. Blog de Notícias sobre Justiça, leis e a sociedade: fatos e análises. 14 jan. 2015. Disponível em: <https://oinformante-rafasereno.blogspot.com/2015/01/mp-nao-ve-repercussao-geral-no-caso-da.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SERENO, Rafael. Por que os critérios da Lei da Creche com Fila única caíram. **O Informante**. Blog de Notícias sobre Justiça, leis e a sociedade: fatos e análises. 30 out. 2014. Disponível em: <https://oinformante-rafasereno.blogspot.com/2014/10/por-que-os-criterios-da-lei-da-creche.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SIMÕES, Patrícia Maria Uchõa; LINS, Danielle Mylene Reis. Políticas Públicas, Financiamento, Avaliação e Gestão da Educação: implementação do Proinfância nos Municípios de Pernambuco. Recife, PE: 2013. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/PatriciaMariaUchoaSimoes-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 24 de out. 2020.

SIOPE - Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação. **Relatórios Municipais**. Brasília, DF: 2020. Disponível em:

[https://www.fn-de.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fn-de.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais).

Acesso em: 17 fev. 2020.

Sistema Seade de Projeções Populacionais, população de 0 a 3 anos em 2020. (SEADE). São Paulo, SP: 2020. Disponível em: <https://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php>. Acesso em: 25 out. 2019.

SOARES, Rúbem da Silva Soares. **O financiamento da educação pública nas Constituições Brasileiras**. Doutorando e Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da USP (FEUSP). *In* Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar / organizado por RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Ângela Limongi Alvarenga. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

SOUSA, Sandra Zákia Lian; PRIETO, Rosângela Gavioli. **A educação especial**. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portella de; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. (org.). Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2007. p. 123-136.

SOUZA JR, Luiz de. FUNDEB: avanços, limites e perspectivas. **Eccos: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 275-290, jul./dez. 2006.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. O analfabetismo no brasil sob enfoque demográfico. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 107, pág. 169-186, julho de 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a07.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

SPOSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola**. São Paulo: Loyola, 1984.

TCESP. Processo de Prestação de Contas. Processo TC-2-24951026/10. Araras, SP: 2010. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Documentos/Documento/91236>. Acesso em: 20 jan. 2020.

TCESP. Processo de Prestação de Contas. Processo TC 0000000000967/026/11. Araras, SP: 2011. Disponível em: <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Documentos/Documento/91240>. Acesso em: 20 jan. 2020.

TEIXEIRA, Anísio. Descentralizar a educação, uma reforma que se impõe. Entrevista. **O Globo**. Rio de Janeiro, 7 dez. 1956. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/descentralizar2.html>. Acesso em: 18 fev. 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O Que É e como funciona o FUNDEB?** 23 jul. 2020. [online]. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb>. Acesso em: 20 ago. 2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. Disponível em: <https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Trivinos-Introducao-Pesquisa-em-Ciencias-Sociais.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

TSE. Divulgação de Candidatos e Contas Eleitorais. Documentos. Proposta de Governo “**Um Novo Tempo para Limeira**”, 2012, 24 p. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/SP/66397/11/250000023684/proposta.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

TSE. Divulgação de Candidatos e Contas Eleitorais. Documentos. Proposta de Governo “**Juntos por Limeira**”, 2016, 15 p. Disponível em: [http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/SP/66397/2/250000030008/proposta\\_governo\\_1471023904868.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/SP/66397/2/250000030008/proposta_governo_1471023904868.pdf). Acesso em: 10 fev. 2020.

UNDIME. MEC publica resolução com os fatores de ponderação para 2020 [online] 16 dez. 2019. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/16-12-2019-14-11-mec-publica-resolucao-com-os-fatores-de-ponderacao-para-2020>. Acessado em 22 ago. 2020.

VASCONCELOS, Carlos Alberto. Modelo neoliberal e políticas educacionais. **Revista Diálogo Educacional**, v. 11, n. 34, p. 1037-1040, jul. 2011. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/4546>. Acesso em: 22 maio 2020.

Vereador muda de legenda, perde vaga, e cogita deixar a política de Limeira. **G1 Piracicaba e Região**, 15 ago. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2012/08/parlamentar-cassado-em-limeira-por-trocar-de-partido-cogita-deixar-politica.html>. Acesso em: 02 jun. 2020.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. **Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito**. Cadernos Cenpec, São Paulo-SP, v. 4, n. 1, p. 78-101, jun. 2014. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/272>. Acesso em: 15 jan. 2020.

## **APÊNDICES**

**APENDICE A – Listagem das 77 UE's municipais de Limeira no ano letivo de 2019**

Nº	Escola	Localização	Porte da Escola	Etapas e Modalidade de Ensino Oferecidas
1	Fernando Antônio Pinto Prof. Dr.	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação de Jovens Adultos
2	Vereador Waldimir Jorge Schinor Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
3	Celso Sampaio Silva Prof. EMEI	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
4	Bruno Rizzo Marostegan EMEI	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
5	Murilo Lemos Mendes Da Silva Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
6	Lia Maura Mattos Silveira Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
7	Jose Reinaldo Ribeiro Brugnaro Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
8	Fabio Franco De Oliveira Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
9	Stella Regina Furlan Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
10	Orlanda Grisi Rocco Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
11	Irene Gomes Bortolan Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
12	Maria Jose Jesus Silva Irma Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
13	Carolina Guilhermina Schnoor Bohianza CI	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
14	Joao Ari Cason Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
15	Lucinda Tank Kuhl Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
16	Theresa Veronesi D Andrea EMEI	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
17	Aldelena Baraldi Fonseca Santos Professora CI	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
18	Celia Regina Sciarra Professora Centro Infantil	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
19	Hilda Maria Cassarotti Hafliger Prof. <sup>a</sup> EMEI	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil
20	Maria Wilma Buck Bertaia Prof. <sup>a</sup> EMEI	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
21	Vilma Terezinha Marrafon Coppi Centro Infantil	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
22	Neusa Francisco Correa Da Silva Centro Infantil	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
23	Caroline Pardo Campos Freire Centro Infantil	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
24	Ary Levy Pereira Prefeito Centro Infantil	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
25	Dinah Bertolini De Moraes C I	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
26	Lucilia Ramos Da Silva Forster Centro Infantil	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
27	Mariana Seleguin Pereira Prof. <sup>a</sup> ; Centro Infantil	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
28	Claudinor Jose Cardoso Junior Centro Infantil	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
29	Rubens Pinheiro Alves Vereador Creche Infantil	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
30	Mercedes Stuchi Duarte De Mattos Prof. <sup>a</sup> ; EMEI	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil
31	Centro Infantil Jardim Caieira	Urbana	Menos de 50 matrículas	Educação Infantil
32	Jose E Voigt Sampaio Centro Infantil	Urbana	Menos de 50 matrículas	Educação Infantil
33	Nastácia Tia EMEI	Urbana	Menos de 50 matrículas	Educação Infantil

34	Minerva Jorge Gabriel Santi Vereadora EMEI	Urbana	Menos de 50 matrículas	Educação Infantil
35	Zé Carioca EMEI	Rural	Menos de 50 matrículas	Educação Infantil
36	Maria Aparecida Machado Julianelli EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
37	Jose Paulino Araújo Vargas Prof. EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
38	Benedicta De Toledo Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
39	Flora De Castro Rodrigues Prof. <sup>a</sup> ; CEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
40	Cassiana Maria Soares Lenci Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
41	Deovaldo Teixeira De Carvalho Prof. CEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
42	Maria Thereza Silveira De Barros Camargo EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
43	Jose Roberto Braz EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
44	Noedir Tadeu Santini Prof. EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
45	Maria Aparecida Degaspere Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
46	Egle Maria Ciarrochi Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
47	Prada EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
48	Marcia Aparecida Della Coletta Silmann Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
49	Jose Carvalho Ferreira Dr. EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
50	Nestor Martins Lino Prof. EMEIF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
51	EMEIEF Professora Raquel Aparecida Goncalves Franceschi	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
52	Evangelina Mauro Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
53	Ismael Pereira Do Lago Pastor EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
54	Jose Levy Sobrinho Major EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
55	Waldemar Lucato Dr. EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
56	Maria Madalena Vasconcelos Da Silva Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
57	Jose Justino Castilho Prof. EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
58	Mauricio Sebastiao Ferreira Padre EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
59	Arlindo De Salvo Prof. CEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
60	Jamile Caram De Souza Dias Prof. <sup>a</sup> ; CEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
61	Rafael Affonso Leite CEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
62	Maria Paulina Rodrigues Provinciatto Prof. <sup>a</sup> ; CEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental

63	Clara Monzoni Lang Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
64	Martim Lutero EMEIEF R	Rural	Entre 201 e 500 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
65	Ary Gomes De Castro Tenente Aviador EMEIEF	Rural	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
66	Alfredo Christiano Stahlberg EMEIEF	Rural	Entre 51 e 200 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
67	Bairro Dos Lopes EMEIEF R	Rural	Menos de 50 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
68	Angelo Biasotto EMEIEF	Rural	Menos de 50 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental
69	Limeira EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens Adultos
70	Mario Covas Governador CEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens Adultos
71	Maria Aparecida De Luca Moore Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Mais de 1000 matrículas	Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens Adultos
72	Aldo Jose Kuhl Prof. EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Ensino Fundamental
73	Mauro Sergio Vieira Vereador EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Ensino Fundamental
74	Creso Assumpção Coimbra EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Ensino Fundamental
75	Mario De Souza Queiroz Filho EMEIEF	Urbana	Entre 51 e 200 matrículas	Ensino Fundamental
76	Laercio Corte Deputado EMEIEF	Urbana	Entre 201 e 500 matrículas	Ensino Fundamental, Educação de Jovens Adultos
77	Aracy Nogueira Guimaraes Prof. <sup>a</sup> ; EMEIEF	Urbana	Entre 501 e 1000 matrículas	Ensino Fundamental, Educação de Jovens Adultos

Fonte: produzido pelo autor com dados do Catálogo de Escolas (INEP, 2020)

**APÊNDICE B – Imóveis desapropriados pela Gestão 2009-2012 (situação em 2012 e 2020)**

Nº	IMÓVEL	Decreto de Desapropriação	SITUAÇÃO	
			2012 Conforme Processo TC 1556/026/12	2020 Conforme pesquisa realizada pelo autor
1	Imóvel da Rua Carlos Guilherme Schinoor, 297 – Chácara Antonieta	365 de 04/11/2008	Realizada reforma e adaptação do imóvel, mediante o contrato n° 232/2010, para a implantação de "Centro Infantil Claudionor José Cardoso Junior" inaugurada em setembro de 2012.	O "Centro Infantil Claudionor José Cardoso Junior" continua em funcionamento no local, atendendo atualmente 96 alunos.
2	Imóvel da Rua Corte Brilho, 170 - Jardim Esmeralda	392 de 02/12/2008	Realizada reforma e adaptação dos imóveis, mediante o contrato n° 200/2010, para a implantação de "Centro Infantil Rubens Pinheiro Alves" inaugurada em dezembro de 2011.	O "Rubens Pinheiro Alves" continua em funcionamento no local, atendendo atualmente 71 alunos.
3	Imóvel da Rua Corte Brilho, 200 - Jardim Esmeralda	418 de 29/12/2008		
4	Imóvel da Rua Angelo Piccin, 557 - Jardim Caieiras	423 de 30/12/2008		
5	Imóvel da Rua Angelo Piccin, 559 - Jardim Caieiras	423 de 30/12/2008	Realizada reforma do imóvel, mediante o contrato n° 224/2010, para a implantação do "Centro Infantil Caieira" inaugurada em junho de 2011.	O "Centro Infantil Caieira" continua em funcionamento no local, atendendo atualmente 55 alunos.
6	Imóvel da Rua Jacob Fanelli, 60 - Vila São João	353 de 24/10/2008	Realizada reforma e adaptação do imóvel, mediante o contrato n° 245/2010, para abrigar a Biblioteca Pedagógica, porém na visita "in loco" verificamos que está sendo utilizada pelo Conselho Municipal de Educação.	O local continua abrigando a sede dos Conselhos Municipais de Educação (CAE, CME e Cacs-FUNDEB).
7	Imóvel da Rua Jacob Fanelli, 64 - Vila São João	374 de 13/11/2008		
8	Imóvel da Rua Jacob Fanelli, 46 - Vila São João	349 de 22/10/2010	Terreno baldio sem utilização.	Terreno baldio sem utilização.
9	Imóvel da Rua Manoel Correia Dias, 33 – Jardim Aeroporto	405 de 16/12/2008	Realizada reforma e adaptação do imóvel, mediante o contrato n° 220/2010, para a instalação da "EMEIEF Maria Aparecida de Luca Moore _Unidade II" reinaugurada em de 2011.	O EMEIEF Maria Aparecida de Luca Moore _Unidade II continua em funcionamento no local, atendendo atualmente 204 alunos.
10	Imóvel da Rua Manoel Correia Dias, 43 – Jardim Aeroporto	406 de 16/12/2008		
11	Imóvel da Rua Lauro Moreira, 235 Jardim João Batista Levy	383 de 19/11/2008	Realizada reforma e adaptação do imóvel, mediante o contrato n° 161/2010, para a instalação do "Centro Infantil "Lia Maura Mattos Silveira" - Unidade II" reinaugurada em de 2011.	Unidade fechada pela Gestão 2013-2016, atualmente utilizada pela Secretaria de Saúde.

12	Imóvel da Rua Carlos Gomes, 1418 - Centro	230 de 09/12/2009	Realizada reforma no telhado e parte elétrica do imóvel, mediante o contrato n° 243/2012. Trata-se da Escola Municipal de Ensino Supletivo.	Unidade fechada pela Gestão 2013-2016, atualmente Conselho Tutelar da Cidade.
13	Terreno da Rua Joaquim Bernardes, 351 - VI Labak	356 de 31/10/2008	Não possui nenhuma edificação.	Não possui nenhuma edificação.
14	Imóvel da Rua Ceará, 406	408 de 18/12/2008	Imóvel abriga exclusivamente o almoxarifado da Secretaria de Educação.	Almoxarifado da Secretaria de Educação.
15	Imóvel da Rua Eduardo Gomes de Azevedo, 173	50 de 20/02/2009	Abriga o "Centro Infantil Vilma Terezinha Marrafon Coppi - Unidade II, porém por ocasião da visita "in loco", verificamos graves problemas estruturais, o que, a nosso ver necessita de providências urgentes da Administração Pública.	Unidade fechada pela Gestão 2013-2016, atualmente sem utilização.
16	Imóvel das Ruas Pernambuco, 722	369 de 11/11/2008	Realizada reforma e adaptação do imóvel, mediante o contrato n° 77/2010. Inicialmente utilizado pela Secretaria de Educação, atualmente abriga a EMEI "Theresa Veronesi D'Andréa - Unidade II".	Unidade fechada pela Gestão 2013-2016, atualmente cedido a Polícia Civil.
17	Imóvel das Ruas Pernambuco, 752	352 de 23/10/2008	Terreno sem edificação.	Terreno sem edificação.
18	Carlos Cunha, 296	299 de 01/09/2008	Realizada reforma e adaptação do imóvel, mediante o contrato n° 250/2009. Trata-se do Centro Infantil "Mariana Seleguin Pereira", inaugurada em abril de 2010.	O Centro Infantil "Mariana Seleguin Pereira" continua em funcionamento no local, atendendo atualmente 92 alunos.
19	Rua Prof. <sup>a</sup> Wanda Pavanelli Camargo, n° 408 Jardim Esmeralda.	417 de 29/12/2008	Realizada reforma e adaptação dos imóveis, mediante o contrato n° 200/2010, para a implantação de "Centro Infantil Rubens Pinheiro Alves" inaugurada em dezembro de 2011.	O "Rubens Pinheiro Alves" continua em funcionamento no local, atendendo atualmente 71 alunos.
20	Caminho da Servidão Qd 2540, Unidade 001, Bairro dos Pires	378 de 18/11/2008	Embargo judicial	Não foi possível confirmar a situação atual do processo.

Fonte: produzido pelo autor com dados do Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME Limeira (LIMEIRA, 2020)

**APÊNDICE C – Evolução das vagas em creche na Rede Municipal e conveniada (Bolsa Creche) entre os anos de 2000 e 2020**

ANO	Rede Municipal	Aumento		Bolsa Creche (Concessão)	Aumento		TOTAL	Aumento		Fila Única
		Quant.	%		Quant.	%		Quant.	%	
2000	1.265	-	-	-	-	-	1.265	-	-	-
2001	1.303	38	3,0%	-	-	-	1.303	38	3,0%	-
2002	1.484	181	13,9%	-	-	-	1.484	181	13,9%	-
2003	1.451	-33	-2,2%	-	-	-	1.451	-33	-2,2%	-
2004	1.445	-6	-0,4%	-	-	-	1.445	-6	-0,4%	-
2005	1.411	-34	-2,4%	-	-	-	1.411	-34	-2,4%	-
2006	1.478	67	4,7%	-	-	-	1.478	67	4,7%	-
2007	1.650	172	11,6%	24	-	-	1.674	196	13,3%	-
2008	1.747	97	5,9%	206	182	758,3%	1.953	279	16,7%	2268
2009	3.085	1.338	76,6%	442	236	114,6%	3.527	1.574	80,6%	2680
2010	3.087	2	0,1%	568	126	28,5%	3.655	128	3,6%	1874
2011	3.482	395	12,8%	839	271	47,7%	4.321	666	18,2%	1578
2012	3.916	434	12,5%	1.249	410	48,9%	5.165	844	19,5%	2.068
2013	3.967	51	1,3%	1.321	72	5,8%	5.288	123	2,4%	2.283
2014	3.986	19	0,5%	1.402	81	6,1%	5.388	100	1,9%	441
2015	4.008	22	0,6%	1.575	173	12,3%	5.583	195	3,6%	705
2016	4.413	405	10,1%	1.587	12	0,8%	6.000	417	7,5%	354
2017	4.562	149	3,4%	1.666	79	5,0%	6.228	228	3,8%	796
2018	4.623	61	1,3%	1.668	2	0,1%	6.291	63	1,0%	1.700
2019	4.523	-100	-2,2%	1.709	41	2,5%	6.232	-59	-0,9%	2.682
2020	4.570	47	1,0%	1.867	158	9,2%	6.437	205	3,3%	822

Fonte: produzido pelo autor com dados do Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

Nota: os dados de 2020 referem-se a data base de 31 mar. 2020

**APÊNDICE D – Quadro comparativo das Gestões Municipais de 2009-2020**

CATEGORIA	ANÁLISE	PONTUAÇÃO														
		2009-2012					2013-2016					2017-2020				
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Nível de complexidade das metas pré-definidas	SUBJETIVA					X					X			X		
Nível de cumprimento das metas pré-definidas	OBJETIVA			X					X						X	
Capacidade de adaptar-se as mudanças necessárias	SUBJETIVA				X						X			X		
Participação Popular	OBJETIVA	X									X	X				
Abertura de vagas para 0 a 3 anos na Rede Municipal	OBJETIVA					X			X			X				
Abertura de vagas para 0 a 3 anos na conveniada	OBJETIVA			X						X						X
Déficit de vagas ao final da Gestão	OBJETIVA		X								X		X			
Relação de dependência junto ao setor privado Setor Privado	OBJETIVA			X						X						X
Tendência neoliberal (1) ou estadista (5) da gestão	SUBJETIVA			X						X			X			
Capacidade de enfrentamento dos desafios impostos à Gestão	SUBJETIVA		X						X				X			
Participação do quadro técnico na elaboração de políticas públicas	OBJETIVA			X							X			X		

Fonte: análise comparativa das gestões realizada pelo autor

**APÊNDICE E – relação de escolas conveniadas no programa Bolsa Creche e número de crianças atendidas atendidos**

<b>Nº</b>	<b>C.N.P.J.</b>	<b>ESCOLA</b>	<b>MARÇO NÚMERO DE ALUNOS FREQUENTES</b>
1	51.489.896/0002-36	EEI CENTRO SUL	79
2	23.585.415/0001-70	ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL DONA ONÇA	32
3	03.278.482/0001-34	NUCLEO EDUCACIONAL CAVINATO	75
4	07.121.838/0001-82	ESCOLA DE ED.INFANTIL PEQUENO URSO	159
5	04.486.038/0003-39	ESCOLA DE ED.INFANTIL PEQUENO PRINCIPE 3	73
6	04.486.038/0002-58	ESCOLA DE ED.INFANTIL PEQUENO PRINCIPE 2	53
7	04.486.038/0001-77	ESCOLA DE ED.INFANTIL PEQUENO PRINCIPE 1	69
8	12.411.142/0001-20	ESCOLA DE ED. INFANTIL PEQUENO GIGANTE	64
9	04.515.957/0001-21	E.E.I. PASSO A PASSO	54
10	15.032.749/0001-98	ESCOLA DE ED. INFANTIL MINA DO SABER	89
11	60.726.445/0001-85	FUND.EDUCACIONAL CYRO PEREIRA DO LAGO	39
12	12.461.014/0001-91	ESCOLA DE ED. INFANTIL ESTAÇÃO DO SABER	75
13	07.477.095/0001-88	GISLAINE CRISTINA JANUARIO DA SILVA	78
14	16.906.335/0001-03	GRAL & CIA LTDA - ME	58
15	07.888.214/0001-95	ANDREA MARIA VANIN FERREIRA	29
16	00.838.431/0002-02	ESCOLA DE ED.INFANTIL CRIANÇA SORRISO	79
17	03.103.720/0001-70	C.S. ESCOLA DE ED.INFANTIL II	100
18	03.103.720/0002-51	C.S. ESCOLA DE ED.INFANTIL	100
19	26.508.012/0001-15	EEI EVOLUIR	92
20	32.902.139/0001-17	J.A. VILARES EPP	75
21	19.692.183/0001-81	JADIA LUCIA GRIGORIO	35
22	03.494.429/0001-70	ELZA AP. PEREIRA DE AZEVEDO LIMEIRA	92
23	29.148.257/0001-77	ANTONIO ACOSTA	78
24	26.814.933/0001-06	FELIPE ROBERTO DE CAMPOS MARTINS	100
25	10.299.016/0001-09	ESCOLA DE ED. INFANTIL PINGO DOURADO	28

Fonte: produzido pelo autor com dados do Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

**APÊNDICE F – Custo mensal do aluno de acordo com as despesas informadas pelo Município no SIOPE**

ANO	TOTAL DE ALUNOS DA REDE	ALUNOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL	CONSOLIDAÇÃO DAS DESPESAS	DESPESAS/ Nº ALUNOS/ 12MESES
2009	24.825	7.796	124.923.582,72	<b>R\$ 419,35</b>
2010	23.829	7.711	147.353.915,71	<b>R\$ 515,32</b>
2011	22.882	8.864	165.051.252,41	<b>R\$ 601,10</b>
2012	22.733	8.994	217.288.275,47	<b>R\$ 796,52</b>
2013	22.622	9.708	211.070.723,74	<b>R\$ 777,53</b>
2014	22.208	9.760	232.147.852,29	<b>R\$ 871,11</b>
2015	22.127	9.682	236.206.553,42	<b>R\$ 889,59</b>
2016	23.280	9.992	241.608.279,07	<b>R\$ 864,86</b>
2017	23.080	9.917	234.374.971,13	<b>R\$ 846,24</b>
2018	23.711	10.258	244.475.676,98	<b>R\$ 859,22</b>
2019	23.698	10.211	265.031.320,71	<b>R\$ 931,97</b>
2020	23.855	10.525	283.316.083,62	<b>R\$ 989,72</b>

Fonte: produzido pelo autor com dados do Relatório Municipal ([SIOPE, 2020](#));

Nota: para o ano de 2020, o valor lançado representa a estimativa (dotação orçamentária) atualizada no sistema no final do 1º trimestre de 2020

**APÊNDICE G – Custo mensal do aluno de acordo com as Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção**

ANO	TOTAL DE ALUNOS	ALUNOS DA ED. INFANTIL	EDUCAÇÃO INFANTIL		DESPESAS/ Nº ALUNOS/ MESES DO ANO	ADMINISTRAÇÃO GERAL		DESPESAS/ Nº ALUNOS/ MESES DO ANO	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO		DESPESAS/ Nº ALUNOS/ MESES DO ANO	DESPESA DA ED. INFANTIL + ADM GERAL + ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO
			DESPESAS			DESPESAS			DESPESAS			
			(exceto intra-orçamentárias)	(intra-orçamentárias)		(exceto intra-orçamentárias)	(intra-orçamentárias)		(exceto intra-orçamentárias)	(intra-orçamentárias)		
2009	24.825	7.796	39.295.000,00	2.058.000,00	<b>R\$ 442,03</b>			<b>R\$ -</b>	13.585.000,00		<b>R\$ 45,60</b>	<b>R\$ 487,63</b>
2010	23.829	7.711	49.580.000,00	2.238.000,00	<b>R\$ 560,00</b>	1.375.000,00		<b>R\$ 4,81</b>	16.643.058,00		<b>R\$ 58,20</b>	<b>R\$ 623,01</b>
2011	22.882	8.864	55.531.000,00	6.970.000,00	<b>R\$ 587,59</b>	685.000,00		<b>R\$ 2,49</b>	18.382.789,00		<b>R\$ 66,95</b>	<b>R\$ 657,03</b>
2012	22.733	8.994	66.050.000,00	9.030.000,00	<b>R\$ 695,65</b>	910.000,00		<b>R\$ 3,34</b>	27.104.434,65		<b>R\$ 99,36</b>	<b>R\$ 798,34</b>
2013	22.622	9.708	72.614.746,16	12.229.000,00	<b>R\$ 728,30</b>	515.000,00		<b>R\$ 1,90</b>	24.966.600,00	310.000,00	<b>R\$ 93,11</b>	<b>R\$ 823,31</b>
2014	22.208	9.760	65.466.802,10	11.862.031,57	<b>R\$ 660,25</b>	21.861.621,33	2.752.231,53	<b>R\$ 92,36</b>	10.888.564,03		<b>R\$ 40,86</b>	<b>R\$ 793,47</b>
2015	22.127	9.682	89.919.335,85	12.571.155,42	<b>R\$ 882,14</b>	29.937.000,00	3.499.000,00	<b>R\$ 125,92</b>	12.080.904,00		<b>R\$ 45,50</b>	<b>R\$ 1.053,56</b>
2016	23.280	9.992	85.492.014,50	11.175.000,00	<b>R\$ 806,20</b>	30.499.600,00	3.966.000,00	<b>R\$ 123,37</b>	12.387.330,00		<b>R\$ 44,34</b>	<b>R\$ 973,92</b>
2017	23.080	9.917	79.517.221,61	15.803.000,00	<b>R\$ 800,98</b>	26.418.000,00	4.209.000,00	<b>R\$ 110,58</b>	12.388.649,52		<b>R\$ 44,73</b>	<b>R\$ 956,30</b>
2018	23.711	10.258	78.676.752,19	18.793.940,34	<b>R\$ 791,83</b>	26.311.000,00	5.247.000,00	<b>R\$ 110,91</b>	12.101.000,00		<b>R\$ 42,53</b>	<b>R\$ 945,27</b>
2019	23.698	10.211	82.575.048,64	14.024.034,42	<b>R\$ 788,36</b>	28.309.800,00	10.751.693,87	<b>R\$ 137,36</b>	12.017.288,00		<b>R\$ 42,26</b>	<b>R\$ 967,98</b>
2020	23.855	10.525	85.986.803,00	16.902.500,00	<b>R\$ 814,64</b>	29.141.000,00	12.354.000,00	<b>R\$ 144,96</b>	11.662.300,00		<b>R\$ 40,74</b>	<b>R\$ 1.000,34</b>

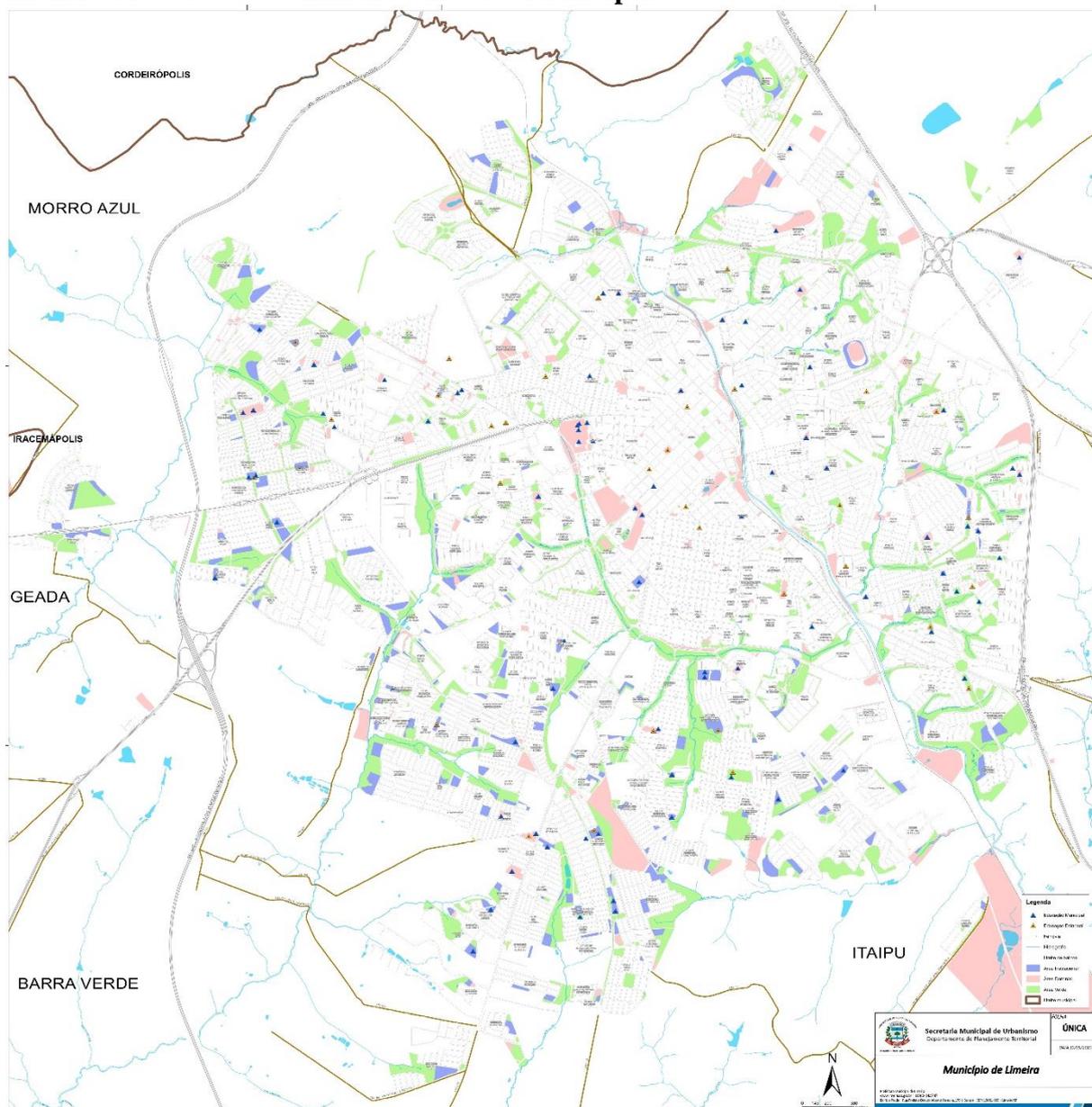
Fonte: produzido pelo autor com dados do Demonstrativo da Lei de Responsabilidade Fiscal - Despesas por Função e Sub-Função (LIMEIRA, 2020c)

**APÊNDICE H – Custo mensal do aluno de acordo com o BALANÇO FINANCEIRO dos anos 2009-2020 (Receitas e Despesas)**

ANO	TOTAL DE ALUNOS DA REDE	ALUNOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	RECEITA/ N° ALUNOS/ 12MESES	DESPEZA ORÇAMENTÁRIA	DESPEAS/ N° ALUNOS/ 12MESES	VALOR MÉDIO ENTRE RECEITA E DESPEZA ORÇAMENTÁRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL
			INGRESSOS		DISPENDIOS		
2009	24.825	7.796		<b>R\$ -</b>	114.512.716,31	<b>R\$ 384,40</b>	<b>R\$ 384,40</b>
2010	23.829	7.711		<b>R\$ -</b>	137.779.221,31	<b>R\$ 481,83</b>	<b>R\$ 481,83</b>
2011	22.882	8.864		<b>R\$ -</b>	156.339.044,41	<b>R\$ 569,37</b>	<b>R\$ 569,37</b>
2012	22.733	8.994		<b>R\$-</b>	182.916.861,21	<b>R\$ 670,53</b>	<b>R\$ 670,53</b>
2013	22.622	9.708	217.244.884,81	<b>R\$ 800,27</b>	183.773.934,59	<b>R\$ 676,97</b>	<b>R\$ 738,62</b>
2014	22.208	9.760	229.507.192,95	<b>R\$ 861,20</b>	190.934.827,24	<b>R\$ 716,46</b>	<b>R\$ 788,83</b>
2015	22.127	9.682	238.682.151,95	<b>R\$ 898,91</b>	203.967.451,36	<b>R\$ 768,17</b>	<b>R\$ 833,54</b>
2016	23.280	9.992	245.579.751,61	<b>R\$ 879,08</b>	215.622.241,40	<b>R\$ 771,84</b>	<b>R\$ 825,46</b>
2017	23.080	9.917	261.570.736,97	<b>R\$ 944,44</b>	223.837.389,67	<b>R\$ 808,19</b>	<b>R\$ 876,31</b>
2018	23.711	10.258	282.453.769,57	<b>R\$ 992,70</b>	222.452.947,74	<b>R\$ 781,82</b>	<b>R\$ 887,26</b>
2019	23.698	10.211	297.826.335,38	<b>R\$ 1.047,30</b>	229.532.072,41	<b>R\$ 807,14</b>	<b>R\$ 927,22</b>
2020	23.855	10.525		<b>R\$ -</b>		<b>R\$ -</b>	<b>R\$ -</b>

Fonte: produzido pelo autor com dados do Balanços Financeiros da Prefeitura Municipal de Limeira (LIMEIRA, 2020d)

**ANEXOS**

**ANEXO A – Cidade de Limeira e Escolas Municipais**

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo (LIMEIRA, 2020f)

Nota: o referido mapa está disponível, em alta resolução, no link: [https://drive.google.com/file/d/1b8Oe4cZeyhLTJRJpv2qC8PbzI6L\\_GNIv/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1b8Oe4cZeyhLTJRJpv2qC8PbzI6L_GNIv/view?usp=sharing)

## ANEXO B – Relatório de Evolução da Rede Municipal de 2000 a 2019

18/06/2020

Relatório de Evolução da Rede Municipal



### SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - LIMEIRA/SP

RELATÓRIO DE NÚMERO DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL - CRECHE (0 A 3 ANOS) - BASE DE DADOS: MÊS DE MAIO (CENSO) - DATA: 18-06-2020

ANO	BERÇARIO 1 INTEGRAL	BERÇARIO 1 PARCIAL	TOTAL BERÇARIO 1	BERÇARIO 2 INTEGRAL	BERÇARIO 2 PARCIAL	TOTAL BERÇARIO 2	MATERNAL 1 INTEGRAL	MATERNAL 1 PARCIAL	TOTAL MATERNAL 1	MATERNAL 2 INTEGRAL	MATERNAL 2 PARCIAL	TOTAL MATERNAL 2	TOTAL INTEGRAL	TOTAL PARCIAL	TOTAL GERAL
2019	419	0	419	880	0	880	1224	23	1247	1167	810	1977	3690	833	4523
2018	418	0	418	937	17	954	1160	16	1176	1148	927	2075	3663	960	4623
2017	451	0	451	905	12	917	1092	34	1126	1278	790	2068	3726	836	4562
2016	461	1	462	861	0	861	1144	1	1145	1110	835	1945	3576	837	4413
2015	421	0	421	767	0	767	948	0	948	1040	832	1872	3176	832	4008
2014	334	0	334	703	0	703	991	30	1021	1020	908	1928	3048	938	3986
2013	331	0	331	744	0	744	989	0	989	1119	784	1903	3183	784	3967
2012	261	0	261	709	0	709	989	0	989	1120	837	1957	3079	837	3916
2011	214	0	214	572	0	572	798	0	798	1051	847	1898	2635	847	3482
2010	111	0	111	499	0	499	750	0	750	1004	723	1727	2364	723	3087
2009	92	0	92	422	0	422	767	0	767	1002	802	1804	2283	802	3085
2008	29	0	29	362	0	362	540	36	576	780	0	780	1711	36	1747
2007	18	0	18	352	0	352	530	0	530	750	0	750	1650	0	1650
2006	26	0	26	294	0	294	448	0	448	710	0	710	1478	0	1478
2005	246	0	246	486	0	486	536	0	536	143	0	143	1411	0	1411
2004	297	0	297	415	0	415	547	0	547	186	0	186	1445	0	1445
2003	229	0	229	360	0	360	490	0	490	372	0	372	1451	0	1451
2002	226	0	226	407	0	407	450	0	450	401	0	401	1484	0	1484
2001	235	0	235	354	0	354	383	0	383	331	0	331	1303	0	1303
2000	227	0	227	328	0	328	315	0	315	395	0	395	1265	0	1265

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

**ANEXO C – Relatório de Evolução da Rede Municipal (Bolsa Creche) de 2000 a 2019**

18/06/2020

Relatório de Evolução da Rede Municipal

**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - LIMEIRA/SP****RELATÓRIO DE NÚMERO DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL - BOLSA CRECHE (0 A 3 ANOS) - BASE DE DADOS: MÊS DE MAIO (CENSO) - DATA: 18-06-2020**

ANO	INTEGRAL	PARCIAL	TOTAL GERAL
2019	1709	0	1709
2018	1668	0	1668
2017	1666	0	1666
2016	1583	4	1587
2015	1574	1	1575
2014	1402	0	1402
2013	1321	0	1321
2012	1249	0	1249
2011	839	0	839
2010	568	0	568
2009	442	0	442
2008	206	0	206
2007	24	0	24
2006	0	0	0
2005	0	0	0
2004	0	0	0
2003	0	0	0
2002	0	0	0
2001	0	0	0
2000	0	0	0

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Escolar da SME de Limeira (LIMEIRA, 2020)

**ANEXO D – Trecho do PPA 209-2013**

Programa: 2002 CRECHES E PRÉ-ESCOLAS DE QUALIDADE

Objetivo: Atender ao máximo a demanda por vaga em creche e pré-escolas, oferecendo um serviço de qualidade e respeito.

<b>Indicado / Unidade de Medida</b>	<b>Índice Recente</b>	<b>Índice 2010</b>	<b>Índice 2011</b>	<b>Índice 2012</b>	<b>Índice 2013</b>	<b>Índice Final PPA</b>
Quantidade de alunos atendidos	7.979	7.979	8.050	8.200	8.455	8.455
Construção de escolas	83	83	84	85	85	85
Horas de capacitação de professores	1.200	1.200	1.500	1.800	2.100	2.100

<b>Código</b>	<b>Ação</b>	<b>Meta</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
1348	Construção de creche no bairro Santa Paula	Física	1	0	0	0
1349	Construção de creche no bairro Lagoa Nova	Física	1	0	0	0
3015	Construção, reforma e ampliação de unidades de Educação Infantil	Física	3	2	2	3
3016	Aquisição de bens imóveis para Educação Infantil	Física	7	1	1	1
4035	Funcionamento da Educação Infantil	Física	7.979	8.050	8.200	8.455
4036	Concessão de bolsa creche	Física	700	900	1.050	1.200
4037	Aperfeiçoamento dos docentes da Educação Infantil	Horas	1.200	1.200	1.200	1.200
4038	Alunos transportados	Física	458	550	600	700
4039	Conservação de unidades da Educação Infantil	Física	8	8	8	8

Fonte: transcrito pelo próprio autor da Lei Municipal N° 4.491, de 28 de dezembro de 2009 – PPA 2009 - p 35

**ANEXO E – CI DIREPLAN N° 123/2012, com a lista de imóveis desapropriados ou comprados, de 2008 a 2012**



ESTADO DE SÃO PAULO - BRASIL

CI DIREPLAN : 123/2012  
 PARA : DGRFP  
 DATA : 27/06/2012  
 REFERÊNCIA : Atende CI DGRFP n° 0729/2012 - TCE

A Diretoria de Planejamento da SME, em atenção à CI 0729/2012, informa a situação dos imóveis desapropriados ou comprados, destinados à Educação, desde 2008 até a presente data, conforme publicações e ou informações da assessoria jurídica do Gabinete do Senhor Prefeito, sobre o andamento dos processos.

1)Endereço: Rua Carlos Guilherme Schinoor, n° 297 – Chácara Antonieta  
 Decreto de Desapropriação: n.º 365 de 04/11/2008  
 Situação: Em funcionamento CI Claudinor José Cardoso Júnior.

2)Endereço: Rua Rui Corte Brilho, n.º 170 – Jd. Esmeralda  
 Decreto de Desapropriação: n.º 392 de 02/12/2008  
 Situação: Em funcionamento CI Lucinda Tank Kuhl- Unidade II.

3)Endereço: Rua Rui Corte Brilho, n.º 200 – Jd. Esmeralda  
 Decreto de Desapropriação: n.º 418 de 29/12/2008  
 Situação: Em funcionamento CI Lucinda Tank Kuhl- Unidade II.

4)Endereço : Rua Prof.ª Wanda Pavanelli Camargo, n° 408 Jardim Esmeralda.  
 Decreto de Desapropriação: n.º 417 de 29/12/2008  
 Situação : Em funcionamento CI Lucinda Tank Kuhl – Unidade II.

5)Endereço: Rua Ângelo Piccin, n.º 557 e 569 – Jd. Caieiras  
 Decreto de Desapropriação: .n.º 423 de 30/12/2008  
 Situação: Em funcionamento CI do Jardim Caieiras- Vinculado à EMEI Jd Morro Azul.

6)Endereço: Rua Ceará, n.º 406 – VI São Cristóvão  
 Decreto de Desapropriação: n.º 408 de 18/12/2008  
 Situação: Em uso para o almoxarifado da Secretaria da Educação.

7)Endereço: Rua Carlos Gomes, n.º 1.418 – Centro  
 Decreto de Desapropriação n.º 230 de 09/12/2009  
 Situação: Aguardando projeto de reforma para uso de creche. Em uso pelo EMES

Secretaria da  
**Educação**  
 Secretaria Municipal da Educação

Gabinete da Secretária  
 Rua João Kuhl Filho, s/nº • Parque das Cidades • VI São João  
 13480-731 • Limeira • SP • Fone: (19) 3404-2438 • Fax: (19) 3451-2850  
[educacao.gabinete@limeira.sp.gov.br](mailto:educacao.gabinete@limeira.sp.gov.br) • [www.pmleducacao.sp.gov.br](http://www.pmleducacao.sp.gov.br)



ESTADO DE SÃO PAULO - BRASIL

- 8) **Endereço:** Rua Jacob Fanelli, n.º 60 – VI São João  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 353 de 24/10/2008  
**Situação:** Em obras, com entrega prevista para julho de 2012.
- 9) **Endereço:** Rua Jacob Fanelli, n.º 64 – VI São João  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 374 de 2008  
**Situação:** Em obras, com entrega prevista para julho 2012.
- 10) **Endereço:** Rua Jacob Fanelli, n.º 46 – VI São João  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 349 de 2010  
**Situação:** Em obras, com entrega prevista para final de julho 2012.
- 11) **Endereço:** Rua Pernambuco, n.º 722 – VI Cláudia  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 369 de 11/11/2008  
**Situação:** Em funcionamento EMEI Theresa Veronezi II
- 12) **Endereço:** Rua Pernambuco, n.º 752 , Vila Cláudia ( Terreno) .  
**Decreto de Desapropriação :** n.º 352 de 23/10/2008  
**Situação :** Anexo ao 722 , Theresa Veronezi Unidade I
- 13) **Endereço:** Rua Carlos Cunha, n.º 296 – Jd. Bandeirantes  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 299 de 01/09/2008  
**Situação:** CI Mariana Seleguin Pereira
- 14) **Endereço:** Rua Manoel Correia Dias, n.º 33 – Jd. Aeroporto  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 405 de 16/12/2008  
**Situação:** Em funcionamento EMEIEF Maria Ap. Lucca Moore Unidade II
- 15) **Endereço:** Rua Manoel Correia Dias, n.º 43 – Jd. Aeroporto  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 406 de 16/12/2008  
**Situação:** : Em funcionamento - EMEIEF Maria Ap. Lucca Unidade II
- 16) **Endereço:** Rua Brig. Eduardo Gomes de Azevedo, n.º 173 – Pq. Hypólito  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 50 de 20/02/2009  
**Situação:** Em funcionamento CI Vilma Terezinha M. Coppi Unidade II
- 17) **Endereço:** Rua Joaquim Bernardes, n.º 351 – VI Labak – Terreno  
**Decreto de Desapropriação:** n.º 356 de 31/10/2008  
**Situação:** Aguardando projeto para construção de EMEIEF.
- 18) **Endereço:** Caminho da Servidão Qd 2540, Unidade 001, Bairro dos Pires  
**Decreto de Desapropriação :** 378 de 18/11/2008

562  
Dm  
①

Secretaria da  
**Educação**  
 Secretaria Municipal de Educação

Gabinete da Secretária  
 Rua João Kuhl Filho, s/nº • Parque das Cidades • VI São João  
 13480-731 • Limeira • SP • Fone: (19) 3404-2438 • Fax: (19) 3451-2850  
[educacao.gabinete@limeira.sp.gov.br](mailto:educacao.gabinete@limeira.sp.gov.br) • [www.pmleducacao.sp.gov.br](http://www.pmleducacao.sp.gov.br)

563  
D

19)Endereço: Rua Lauro Moreira, n.º 235 – Jd. Dr. João Batista Levy  
Decreto de Desapropriação: n.º 383 de 19/11/2008  
Situação Em funcionamento CI Lia Maura Mattos Silveira – Unidade II

Atenciosamente,

  
\_\_\_\_\_  
Maria Lucia Pinhata Silva  
Diretora Técnica de Planejamento

  
Araciara Rovai Cardoso Dalfré  
Secretária Municipal da Educação  
RG: 15.432.141-2

**ANEXO F – Relatório de Termos de Compromisso firmados entre a Prefeitura Municipal e os Governos Federal e Estadual**

	ORIGEM / TERMO DE COMPROMISSO	VALOR DO TERMO	BAIRRO / TIPO DE OBRA	ENDEREÇO	SITUAÇÃO EM 31/03/2020
1	FEDERAL  Termo 04078/2013  Creches pleiteadas pela gestão 2009-2012, porém, encontravam-se "bloqueadas". Por isso, foram reformuladas e, uma vez que não haviam sido executadas, gerou-se novo termo de 2013	R\$ 7.604.190,20	JARDIM RESIDENCIAL ROSEIRA CRECHE MI PROINFÂNCIA 001	Rua Sra Ana Vaz Loureiro - Jd. Res. Roseira s/nº CEP 13482-124	Obra foi reformulada para projeto próprio Novo CI Caroline Pardo. 2019 Ofício-Circular nº 248/2019/Cgimp/Digap-FNDE, cancelou todas as obras que não estavam em execução e deu prazo aos municípios para manifestarem interesse na eventual continuidade. Limeira, por decisão do Prefeito Mario Celso Botion, não se manifestou e optou pelo cancelamento.
2			BAIRRO GEADA CRECHE MI PROINFÂNCIA 002	Av.Prefeito Ary Levy Pereira (Rua 13A) Bairro Geada s/nº CEP 13483-100	Ofício GSE 246/2015 pedindo reformulação de projeto, pela Secretaria Interina Daniele Pascotto, em 13/07/2015. O projeto foi reformulado para o maior modelo existente. 2019 Ofício-Circular nº 248/2019/Cgimp/Digap-FNDE, cancelou todas as obras que não estavam em execução e deu prazo aos municípios para manifestarem interesse na eventual continuidade. Limeira, por decisão do Prefeito Mario Celso Botion, não se manifestou e optou pelo cancelamento.
3			CONJUNTO RES. MANOEL SIMÃO DE BARROS LEVY CRECHE MI PROINFÂNCIA 003	Rua Moacyr Barros Mugnaini Conj. Res.Manoel Simão B. Levy nº 485 CEP 13.481-570	Início do atendimento em 2016.
4			JARDIM RESIDENCIAL VILLAGE CRECHE MI PROINFÂNCIA 004	Av.Dr João de Oliveira Silveira Jd. Res. Village s/nº CEP 13482-725	Início do atendimento em 2019.
5			PARQUE RES. BELINHA OMETTO CRECHE MI PROINFÂNCIA 006	Rua José Moura Torres -Pq. Res. Belinha Ometto s/nº CEP 13483-285	Cancelada pelo Ofício GP 18/2018 de 21/02/2018, pelo Sr. Prefeito Mário Celso Botion.

6	FEDERAL 05364/2013	Valor do termo R\$ 1.534.796,54	JARDIM SANTINA <b>CRECHE MI PROINFÂNCIA 005</b>	Rua Fortunato Davolli, Nº 200, Jd Santina Paroli Peccinini, CEP 13481-435	Cancelada pelo Ofício GP 255/2015 de 14/12/2015, pelo Sr. Prefeito Paulo Cezar Junqueira Hadich.
7	FEDERAL 07033/2013	Valor do termo R\$ 3.060.688,08	JARDIM IBIRAPUERA (Parque das Nações) <b>CRECHE MI PROINFÂNCIA</b>	Rua Aldo Ciarrochi, Nº 425 CEP 13.481-030	Cancelada pelo Ofício GP 255/2015 de 14/12/2015, pelo Sr. Prefeito Paulo Cezar Junqueira Hadich.
8			PARQUE HIPPOLYTO <b>CRECHE MI PROINFÂNCIA</b>	Rua Manoel Rodrigues Ferreira, Parque Hippolyto Gleba D - CEP 13.486-565	Cancelada pelo Ofício GP 255/2015 de 14/12/2015, pelo Sr. Prefeito Paulo Cezar Junqueira Hadich.
9	FEDERAL 10037/2014	Valor do termo R\$ 1.516.338,54	JARDIM RES. ALTO DOS LARANJAIS  <b>CRECHE MI PROINFÂNCIA</b>	Rua João Baptista Francisco, 80 Jardim CEP 13.487-468	Ofício GSE 246/2015 pedindo reformulação, pela Secretaria Interina Daniele Pascotto, em 13/07/2015. 2019 Ofício-Circular nº 248/2019/Cgimp/Digap- FNDE, cancelou todas as obras que não estavam em execução e deu prazo aos municípios para manifestarem interesse na eventual continuidade. Limeira, por decisão do Prefeito Mario Celso Botion, não se manifestou e optou pelo cancelamento.
10	ESTADUAL 05349/13	Valor do termo R\$ 1.794.865,19	RESIDENCIAL MORADA DAS ACÁCIAS <b>CRECHE PAEM FDE</b>	Rua Geraldo Cabrini, s/nº Residencial Morada das Acácias	Obra entregue, porém, não entrou em funcionamento por falta de equipe de trabalho (servidores)

Fonte: Assessoria de Projetos e Infraestrutura da SME Limeira (Limeira, 2020e)

## ANEXO G – Apenso ao Cumprimento de Sentença Nº 0020777-26.2017.8.26.0320

13/12/18

fls. 1



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE LIMEIRA

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA DE DIREITO DA VARA DA INFÂNCIA E  
DA JUVENTUDE DA COMARCA DE LIMEIRA/SP**

**Apenso ao Cumprimento de Sentença nº 0020777-26.2017.8.26.0320**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, nos autos em epígrafe, vem, respeitosamente, requerer a Vossa Excelência a juntada dos documentos anexos e criação de autos suplementares ao Cumprimento de Sentença no Processo Digital nº 0020777-26.2017.8.26.0320, para os **atos de obrigação de fazer**, considerando que referida ação encontra-se no E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para o julgamento de recurso de Apelação, que foi recebido no efeito meramente devolutivo.

O Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública nº **0001022-21.2014.8.26.0320 (físico)** em face do Município de Limeira objetivando garantir o acesso universal e gratuito à educação infantil, mais precisamente em creches e pré-escola, no território abrangido pela jurisdição desta Vara da Infância e Juventude.

Referida ação foi julgada procedente e confirmada pelo E. Superior Tribunal de Justiça, cuja v.acórdão já transitou em julgado em 27/05/2014.

O dispositivo da sentença de fls. 1332/1338 constou

1



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE LIMEIRA

expressamente:

*“Assim, atenta a um critério de razoabilidade, JULGO PROCEDENTE a Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO contra o MUNICÍPIO DE LIMEIRA, para condenar o requerido à obrigação de fazer, consistente na disponibilização de 1.800 vagas escolares de ensino infantil para o segundo semestre letivo de 2010 (início em agosto de 2010) podendo ser contabilizadas aquelas já criadas desde o ajuizamento da ação. Sem prejuízo, o requerente deverá providenciar as vagas escolares necessárias no ensino infantil nos anos letivos subsequentes, caso a demanda sobeje as vagas existentes. No caso de descumprimento, incidirá multa diária no valor de R\$ 5.000,00, a partir de 01 de agosto de 2010” (grifo nosso).*

Por sua vez, o Ministro Relator, Benedito Gonçalves, do E. Superior Tribunal de Justiça constou de seu acórdão que reformou acórdão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“Ante o exposto, com fundamento no art. 557, § 1º-A, do CPC, dou provimento ao recurso especial, para julgar procedente a ação civil pública e condenar o recorrido à obrigação de fazer, nos termos fixados na sentença às fls. 1.407/1408”.*

Apesar de condenado a prestar o serviço público de educação infantil em creches e pré-escola situadas na área de jurisdição desta E. Vara, para todas as crianças de até seis anos de idade, cujos pais desejassem matriculá-las, quer por meio de rede própria, conveniada ou indireta, respeitados os princípios de universalidade e gratuidade, o Município não deu efetivo cumprimento ao v. acórdão, tanto é que inúmeras crianças continuam fora do ensino infantil e integram a malfadada lista de espera.

Por este motivo, foi iniciado o Cumprimento de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE LIMEIRA

Sentença de Obrigação de Fazer cumulado com Obrigação de Pagar Quantia Certa pela Fazenda Pública. Atualmente o Cumprimento de Sentença tramitação no **Processo Digital nº 0020777-26.2017.8.26.0320**, que teve a impugnação rejeitada, estando no E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para o julgamento do recurso de Apelação, que fora recebido no efeito meramente devolutivo.

Ressalte-se que o Município de Limeira, na referida ação, é devedor de multa pecuniária que supera **R\$ 5.175.000,00 (cinco milhões, cento e setenta e cinco mil reais)**.

Diante do exposto requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por seu Promotor de Justiça:

- 1) A criação de autos suplementares ao Cumprimento de Sentença no Processo Digital nº 0020777-26.2017.8.26.0320, para os atos de obrigação de **fazer**, considerando que referida ação encontra-se no E. TJ de SP, para o julgamento de recurso de apelação.
- 2) Com fundamento no art. 536, do Código de Processo Civil, seja o Município de Limeira intimado, na pessoa do seu representante judicial, para que:
  - a) preste os esclarecimentos sobre a representação da Vereadora **Constância Berbert Dutra da Silva** e sobre a suspensão do cadastramento no site oficial do programa "creche em fila única", para a educação infantil da Prefeitura Municipal de Limeira, supostamente visando burlar a verdadeira demanda.
  - b) informe o déficit atual de vagas existente no atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE LIMEIRA

seis anos de idade;

- c) providencie em 90 dias a matrícula de todas as crianças mencionadas na lista única de espera em creches próximas de suas residências, sob pena de **bloqueio e o sequestro** via SISBAC dos valores já fixados na r. decisão de fls. 43/44 do Processo nº 0020777-26.2017.8.26.0320, consistente no valor de **R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais - Obrigação de Fazer)** diretamente das contas bancárias em nome da Fazenda do Município de Limeira, com posterior reversão a favor do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Limeira;

Observo que o Magistrado pode sequestrar numerário para o cumprimento da obrigação de fazer. A medida toma especial relevo ante a urgência do atendimento às crianças que necessitam de educação e a existência de título executivo judicial que o Município não cumpre há vários anos. Nesse sentido precedentes da Seção de Direito Público do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“MEDICAMENTO. Decisão determinando o sequestro de verbas públicas para aquisição de medicamento para enferma hipossuficiente. Tutela antecipada anteriormente concedida e não cumprida pela FESP. Aplicabilidade do art. 461, § 5º, do CPC. Discricionariedade do magistrado. No confronto entre os valores em questão, razoável opte o magistrado por prestigiar a vida humana. Precedentes. Recurso não provido”* (AI nº 2129093-94.2014, 22-9-2014, 6ª Câmara de Direito Público, Rel. Evaristo dos Santos, negaram provimento ao recurso, v.u.).

*“Agravo de Instrumento. Decisão que determina o sequestro de valores da Fazenda Estadual via SISBACEN visando à satisfação da ordem judicial de fornecimento de medicamento à agravada, emitida como tutela antecipada que foi descumprida sem justificativa. Presença dos pressupostos autorizadores da medida. Prevalência da necessidade e da urgência do atendimento à paciente. Decisão mantida. Recurso improvido”* (AI nº 0121832-49.2013, de 11-12-2013, 12ª Câmara de Direito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE LIMEIRA

fls. 5

Público, Rel. Venício Salles, negaram provimento ao recurso,  
v.u.).

Termos em que,  
pede deferimento.

Limeira, 13 de dezembro de 2018.

**RODRIGO ALVES DE ARAÚJO FIUSA**  
*Promotor de Justiça*

5

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RODRIGO ALVES DE ARAUJO FIUSA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 13/12/2018 às 16:50, sob o número 1013253242018026032