

ESTRATÉGIAS DE AMPLIAÇÃO DAS VAGAS DE CRECHE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A CONSOLIDAÇÃO DE UM MODELO DE COOPERAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA

Cibele Franzese, Lucas Tacara

Resumo

O artigo investiga quais estratégias os governos municipais utilizaram para ampliar o atendimento em creches, com foco no caso da cidade de São Paulo, onde desde 2009 a prioridade foi zerar a fila de espera. A abordagem teórica baseia-se no neoinstitucionalismo histórico e na importância da trajetória das políticas públicas como fator explicativo para seu desenvolvimento, discutindo as diferenças entre as áreas de assistência social e educação. Utilizando a metodologia de estudo de caso, o trabalho combina revisão bibliográfica, análise documental (leis, decretos e convênios) e levantamento de dados secundários – Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, Censo Escolar, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), entre outros – e conclui que, no caso paulistano, a parceria com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) foi fundamental para a expansão das vagas e reflete o legado institucional da assistência social, apesar desse serviço ter sido, legalmente, absorvido pela educação desde 2009.

Palavras-chave

universalização do serviço de creches; parceria com OSCs; legado da assistência social e creches.

Abstract The article investigates which strategies municipal governments have used to expand access to childcare, focusing on the case of São Paulo, where eliminating the waiting list has been a political priority since 2009. The theoretical approach is based on historical neoinstitutionalism. It emphasizes the role of policy trajectories as explanatory factors for their development, discussing differences between the fields of social assistance and education. Using a case study methodology, the research combines a literature review, documentary analysis (laws, decrees, and agreements), and secondary data (SME-SP, School Census, IBGE, PNAD Contínua, among others). The study concludes that, in São Paulo, partnerships with civil society organizations were fundamental to the expansion of childcare provision and reflect the institutional legacy of social assistance, despite this service having been legally incorporated into the education system since 2009.

Keywords universalization of childcare services; partnership with NGOs; legacy of social assistance and daycare centers.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inovou na garantia da universalização de direitos sociais, impondo ao Estado a obrigação de promover uma série de políticas públicas, entregando serviços à população de forma gratuita e acessível.

O cumprimento das obrigações constitucionais exigiu do Estado brasileiro profundas reformas a fim de que fosse possível organizar a estrutura da administração pública – em termos institucionais, de pessoas, de orçamento etc. – para ser capaz de cumprir a missão dada pelo constituinte.

Considerando a estrutura de competências comuns que caracteriza nosso federalismo cooperativo (Franzese; Abrucio, 2013), o grande esforço pós-1988 foi especificar melhor as competências de cada esfera de governo; criar instrumentos de incentivo federativo de adesão dos governos subnacionais à municipalização das políticas públicas por meio de transferências intergovernamentais fundo a fundo; e institucionalizar espaços de pactuação entre gestores das três esferas de governo, e entre governo e sociedade civil, por meio de conselhos consultivos e deliberativos (Franzese, 2010). Assim, dentro desse grande arcabouço institucional – com variações importantes no âmbito de cada política pública –, ao longo das décadas de 1990 e 2000, foram universalizados a saúde básica, a proteção básica da assistência social e o ensino fundamental.

O objetivo deste artigo é discutir as estratégias de universalização de um serviço público, no âmbito municipal, mas que se deu ao largo das estruturas institucionais anteriormente mencionadas. Trata-se do serviço de creches, também conhecidas como a etapa da educação

infantil de 0 a 3 anos de idade. Nessa esteira, a pergunta que se pretende responder ao longo deste trabalho é: qual(is) a(s) estratégia(s) utilizada(s) por governos municipais para universalização do serviço de creches?

Para responder essa pergunta, o artigo se estrutura em cinco seções, além desta introdução: a primeira faz uma discussão da literatura à luz do neoinstitucionalismo histórico, trazendo para o centro da análise a relevância da trajetória das políticas públicas e dos atores envolvidos na sua construção; a segunda expõe a metodologia utilizada para realizar a pesquisa – um estudo de caso baseado em dados secundários de diferentes fontes públicas; a terceira apresenta os dados sobre a trajetória da política de creches no município de São Paulo, de 1980 até os dias atuais; a quarta apresenta uma análise dos dados, à luz da teoria do neoinstitucionalismo histórico anteriormente discutida; e a quinta apresenta as conclusões finais do estudo.

A POLÍTICA DE CRECHES: ENTRE A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA EDUCAÇÃO

Como apresenta o clássico texto de Hall (1993), o neoinstitucionalismo histórico argumenta que existe uma causalidade social decorrente da trajetória percorrida, sendo as instituições fatores fundamentais na constituição dessa trajetória. Dessa forma, para essa abordagem, as políticas adotadas no passado estruturam as próximas decisões, encorajando os atores a se organizarem segundo certas orientações de preferência e a abandonarem outras que envolveriam maior custo ou risco, considerando a necessidade de mudança de trajeto.

A trajetória do serviço de creches no Brasil diverge bastante dos demais níveis de ensino, porque tem origem na área de assistência social e não de educação.

O histórico da área de assistência social é de um legado com estrutura bastante fragmentada, representada pela agregação de diferentes programas promovidos, em grande medida, por instituições filantrópicas (Arretche, 2000). A Legião Brasileira de Assistência (LBA) – criada em 1942 por Getúlio Vargas e, mais tarde, no período do regime militar, transformada em Fundação e vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social – dava a estados e municípios o mesmo tratamento oferecido a entidades filantrópicas para a concessão federal de assistência técnica ou financeira (Licio, 2012).

Considerando a abordagem do neoinstitucionalismo histórico (Obinger; Leibfried, 2010), esse legado vai influenciar a provisão dos serviços de creche, considerando que estes estavam incluídos no contexto geral da assistência social e de sua relação entre público e privado.

Anos depois, a Constituição de 1988 reconheceu o direito das crianças pequenas à educação infantil, na forma de creches e pré-escolas, e atribuiu essa responsabilidade aos municípios – porém com cooperação técnica e financeira de estados e União (art. 30, inc. VI). Em 1996 é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), que determina a divisão etária entre creche e pré-escola (art. 30) – crianças de 0 a 3 anos de idade na creche e 4 e 5 na pré-escola – e estabelece o prazo de três anos para

que as creches sejam integradas ao sistema de ensino (art. 89) (Brasil, 1996). Assim, estas passam, em termos normativos, a integrar o sistema escolar, assumindo, pela primeira vez, um caráter educacional.

Entretanto, como aponta Craveiro (2015), apesar das mudanças legais, faltavam ações operacionais capazes de realizar uma efetiva transição das creches para a área da educação – como ter docentes com formação mínima de ensino superior para atuar nas unidades. Em uma análise sobre o funcionamento das comissões intergestores no âmbito da assistência social, Franzese (2010) apresenta o relato de um presidente do Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas):

Eu costumo dizer que a pior reunião que eu já passei na minha vida foi uma reunião de Tripartite ampliada com a educação, para discutir a transição de educação infantil. [...] Então, se a gente não afirma pra educação naquela disputa, que não, ela que tem que resolver o problema da creche comunitária, não somos nós, ia ficar pra gente (Presidente do Congemas *apud* Franzese, 2010).

É nesse contexto que, em 2013, há uma alteração na LDB (Lei nº 12.796/2013) que inclui a pré-escola no ensino básico obrigatório, deixando as creches de fora.

Nesse mesmo período, a área da educação havia conquistado a universalização do ensino fundamental por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), que vigorou entre 1996 e 2007 e já havia sido substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Básico (Fundeb), que vigorou até 2020 e foi substituído pelo novo Fundeb, aprovado pela Lei nº 14.133/20. O principal mecanismo dos fundos foi a vinculação das receitas subnacionais ao financiamento do ensino básico e a busca pela equalização do gasto *per capita* dentro de cada estado, por nível de ensino, buscando diminuir a desigualdade entre redes, contando com progressivo aumento de complementação federal (Gutierrez; Farenzena, 2025). Importante pontuar que fez parte dessa estratégia a vinculação de um percentual de receitas ao pagamento de professores ativos – inicialmente 60% e depois 70% – acompanhada da aprovação de um piso nacional para o magistério no ensino fundamental.

As creches, portanto, passam a ser incluídas no Fundeb em 2006, mas não há uma estratégia nacional de cooperação intergovernamental para ampliação de vagas ou para contratação e qualificação de professores nesse nível de ensino, semelhante ao que ocorreu com o ensino fundamental. Ao mesmo tempo, a área de assistência social continuou percorrendo trajetórias institucionais diferentes.

Em 1995, a LBA é extinta e o governo federal cria o Programa Comunidade Solidária, coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso. O objetivo do programa era o combate à fome e à miséria em parceria com organizações da sociedade civil, universidades, estados e municípios, disponibilizando recursos para a execução de suas ações. Licio (2010) menciona que, novamente, o setor privado é mantido como central na prestação de serviços de assistência social, em ordem de preferência semelhante aos entes federativos subnacionais.

É no âmbito dessa proposta de colaboração com a sociedade civil que se elabora, em 1999, um novo marco regulatório para o terceiro setor, a Lei nº 9.720/99, que cria as

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), uma qualificação, concedida pelo Ministério da Justiça, com o objetivo de oferecer maior segurança jurídica ao setor com regras claras para a qualificação e uma oferta de título, pelo governo federal, que deixa de ser discricionária.

Alguns anos depois, já no governo Dilma, a ideia de não discricionariedade na concessão de um título (inaugurada com as Oscips) avança para o reconhecimento automático, sem a necessidade de solicitação ou apresentação de documentação, com a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCs) – Lei nº 13.019/14. Um dos objetivos da lei foi padronizar o formato de parceria entre organizações da sociedade civil e governo em um instrumento mais simples que o convênio, estabelecendo também critérios gerais de seleção, que por vezes mimetizam a lei de licitações (ao mencionar, por exemplo, possibilidade de dispensa e inexigibilidade) e, por outras, até mesmo a legislação de parceria público privada (criando a figura de Manifestação de Interesse Social, semelhante à Manifestação de Interesse Privado).

Importante ressaltar que, a partir do governo Lula – início em 2003 –, a trajetória de assistência social vai se distanciar do marco regulatório do terceiro setor. As discussões e políticas de assistência social passam a ocorrer no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, em 2005, surge a ideia de uma política pública de assistência social, protagonizada pelo Estado, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020; Franzese, 2010). Porém, as creches não fazem parte do escopo desse sistema – ou seja, passam a integrar a educação, por força de lei, podem compartilhar os recursos do Fundeb, mas não integram a formação obrigatória exigida pela legislação.

METODOLOGIA

Para responder à pergunta de pesquisa “qual(is) a(s) estratégia(s) utilizada(s) por governos municipais para universalização do serviço de creches?”, utilizou-se a metodologia de estudo de caso, optando-se pela análise do caso da cidade de São Paulo.

A análise do caso de São Paulo se torna relevante porque a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) mantém a meta de zerar a fila de creches dentre as suas prioridades, ou seja, como compromisso público constante de seu Programa de Metas, desde 2009. Apesar da meta ter sido alcançada em 2020, o compromisso de manter a fila zerada continua presente no plano como pactuação.

A estratégia de pesquisa utilizada foi baseada em: a) revisão bibliográfica sobre o histórico das creches no município de São Paulo; b) pesquisa de dados secundários sobre o número de matrículas nelas e a expansão do serviço ao longo dos anos; e c) análise documental.

A revisão bibliográfica concentrou-se na busca do histórico das creches na cidade, de forma a traçar a trajetória de como esse serviço foi estruturado em São Paulo, até a sua configuração nos dias atuais. Já os dados secundários sobre matrículas foram retirados de diferentes bases de dados:

- a) microdados da Rede Municipal de Educação²;
- cb) adastro de escolas municipais, conveniadas e privadas³;
- c) matrícula e demanda registrada por distrito⁴;
- d) Censo Escolar da Educação Infantil (Secretaria Municipal de Educação, 2023);
- e) Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (Sinasc): Ministério da Saúde;
- f) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): IBGE.

Por fim, a análise documental refere-se a documentos normativos – regulamentos, decretos, portarias – bem como termos de cooperação assinados entre a prefeitura municipal e as organizações da sociedade civil parceiras na prestação do serviço de creche.

A EVOLUÇÃO DAS CRECHES EM SÃO PAULO: A TRAJETÓRIA DO CASO EM ANÁLISE

O registro da primeira creche na cidade de São Paulo é de 1901, a partir de uma iniciativa destinada ao amparo da mulher e das crianças pela prof^a Anália Franco, junto a um grupo de mulheres. Nessa esteira, as creches seguem atreladas à filantropia, voltadas ao atendimento gratuito de crianças pobres, filhos de operárias e empregadas domésticas ou órfãos (Kishimoto, 1986). Durante a primeira metade do século XX, o serviço se expande via entidades sociais e apoios filantrópicos, ainda sem a oferta do Estado (Craveiro, 2015). Na década de 1950, passam a ser estabelecidos os primeiros convênios entre entidades beneficentes e a Prefeitura de São Paulo, inaugurando a rede pública de creches conveniadas.

A gestão dos convênios ficava a cargo do setor de assistência social da prefeitura, que não contava com unidades diretas de prestação de serviço. A qualidade dessas instituições variava bastante de uma unidade para a outra, sendo comum a constatação de irregularidades, considerando ainda a não exigência de formação para os profissionais que atuavam nas unidades (Franco, 2009).

A lógica da assistência social era predominante, seja pelo atendimento ofertado na perspectiva do “cuidar”, seja pela priorização de matrículas com base em critérios socioeconômicos, verificados por visitas domiciliares. Em 1966, criou-se a Secretaria do Bem-Estar Social, que passou a oferecer às entidades conveniadas recursos financeiros, orientações técnicas para garantir o adequado emprego dos recursos públicos e locais para instalação de novas unidades (Craveiro, 2015). Além disso, foi estabelecido um valor *per capita* mensal para o pagamento das creches conveniadas (Franco, 2009).

Entretanto, o número de vagas ainda era muito reduzido para a demanda existente e movimentos sociais passaram a pressionar pela criação de uma rede de creches do próprio Estado. Isso ocorreu apenas em 1969, quando a prefeitura assumiu a administração de uma creche conveniada – a unidade de Guaianazes – após desentendimentos com a entidade mantenedora. Nesse momento, as redes de creches públicas passaram de 29 conveniadas para 28 conveniadas e uma administrada diretamente pelo Estado (Franco, 2009).

Panizzolo (2017) pontua que o fato de a política de creches ter ficado sob responsabilidade da assistência social favoreceu a expansão de sua rede conveniada, considerando a familiaridade da área com esse modelo de prestação de serviços, especialmente, na forma de convênios mantidos com entidades sociais – diferente da área da educação, cuja provisão sempre foi pela própria administração direta.

A experiência dos movimentos sociais com o trabalho e a gestão de creches aguçou a discussão para melhores condições das instalações, remuneração dos profissionais e alimentação das crianças, culminando na reivindicação para a expansão de creches administradas diretamente pelo poder público (Franco, 2009; Panizzolo, 2017). Nesse contexto, na gestão do prefeito Reynaldo de Barros (1978-1982), são inauguradas 120 instituições gerenciadas diretamente pelo município, que passa a contar com 124 diretas, 2 indiretas⁵ e 63 conveniadas.

No início da década de 1980, houve uma movimentação das entidades mantenedoras das creches conveniadas para reivindicar melhorias nos convênios. A prefeitura, em atendimento às demandas, passa a pagar o valor *per capita* para 100% das crianças matriculadas – o que antes correspondia a apenas 70% (Franco, 2009). Ao mesmo tempo, fortalecia-se o Movimento de Creche Conveniada, que defendia uma instituição financiada totalmente pelo Estado, mas gerida pelas entidades. Essa disputa refletia visões de concepções distintas do Estado (Scavone, 2011).

Vale destacar que havia também um problema de coordenação entre creches federais, estaduais e municipais, que coexistiam no município de São Paulo (Craveiro, 2015). No entanto, as federais e as estaduais não tinham expectativa de expansão e tornaram-se muito pouco representativas em relação ao efetivo aumento da rede de creches municipais.

A gestão do prefeito Mário Covas (1983-1985) foi marcada pela expansão do número de creches de maneira geral, tendo sido inaugurados mais 113 equipamentos da rede direta, 24 da indireta e 77 da rede conveniada. Foi no último ano do mandato Covas que o número de matrículas da rede direta ultrapassou, pela primeira vez, o da rede conveniada (28.087 ante a 23.679). Essa gestão também aumentou o valor *per capita* a ser pago para as conveniadas, de maneira a equivaler os custos da criança na rede direta, e incluiu o repasse de produtos alimentícios não perecíveis para as conveniadas, medidas adotadas para lidar com as desigualdades entre as redes direta e conveniada (Craveiro, 2015; Panizzolo, 2017).

Nos governos Jânio Quadros (1986-1988) e Luiza Erundina (1989-1992), o avanço do ritmo de ampliação de vagas se deu de maneira mais lenta em relação às últimas duas gestões. O governo Jânio foi tumultuado por uma série de rupturas que envolveram a extinção da secretaria que cuidava das creches e de seus convênios. Já o governo Erundina focou seus esforços na melhoria de aspectos profissionais e político-pedagógicos da rede direta, marcando o início de uma discussão entre o “cuidar” e o “educar” no espaço da creche. Em 1990, foi encerrado o breve período de preponderância do número de matrículas da rede direta em relação à conveniada (Craveiro, 2015; Panizzolo, 2017).

Na gestão Paulo Maluf (1993-1996), houve retrocesso na atuação política pedagógica, que passou a cumprir apenas a legislação vigente na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto

da Criança e do Adolescente (ECA), abandonando as iniciativas do governo anterior. Na gestão de Celso Pitta (1997-2000), foi criada uma comissão intersecretarial para implementar a transferência da administração das creches da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação (SME), de modo a integrar o Sistema Municipal de Ensino, conforme previsão da LDB. Apesar da comissão esboçar algumas tentativas para a transição, a gestão encerrou sem concretizá-la, ultrapassando o prazo de transição estipulado pela LDB, que era até 1999 (Franco, 2009).

Em oposição à expansão da rede direta de creches na década de 1980, ocorreu o aumento da rede conveniada na década de 1990, até mesmo com transferências de unidades diretas para mantenedoras conveniadas. As gestões Maluf e Pitta promoveram a valorização da política de convênio em detrimento da rede direta, sendo 47 diretas convertidas para a gestão conveniada após os dois governos (Franco, 2009). O governo Pitta terminou com a redução de 15,5% do número de matrículas da rede direta, enquanto as matrículas da rede conveniada aumentaram em 57,8%. Os argumentos mobilizados para justificar a política de convênios eram a crise fiscal, que pressionava a necessidade de reduzir custos e buscar maior eficiência dos recursos públicos, a valorização da participação da sociedade civil nos equipamentos e a proximidade com a comunidade. Além disso, a expansão das creches diretas era considerada mais lenta devido ao processo licitatório (Craveiro, 2015).

No primeiro ano da gestão de Marta Suplicy (2001-2004), foram intensificados os esforços para realizar a transição das instituições para o Sistema Municipal de Ensino. Esses equipamentos passaram a denominar-se Centro de Educação Infantil (CEI), nomenclatura que permanece até hoje. A transição não era uma tarefa simples que envolvia a simples mudança da gestão, mas compreendia reconhecer os saberes construídos historicamente pela assistência social e, concomitantemente, atender às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Nesse primeiro momento, a transição se restringiu apenas à rede direta, processo que envolveu um intenso diálogo e trabalho intersecretarial, especialmente entre as Secretarias Municipais de Assistência Social e de Educação. O investimento na recuperação de prédios, a realização de formações e eventos, o encaminhamento de questões administrativas e legais e o desenho do funcionamento das creches por meio de portarias intersecretariais foram medidas tomadas para que a transição se desse de maneira mais estruturada (Franco, 2009).

O Decreto Municipal nº 41.588/ 2001 oficializou a transição dos CEIs da rede direta da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) para a Secretaria Municipal de Educação, que se deu no início de 2002. Já o processo de transferência das creches conveniadas para a SME teve início apenas em 2003 (Craveiro, 2015).

Entre as alterações em relação à gestão pela SME em relação à da SAS, Franco (2009) destaca: a informatização do cadastro de uma fila de creche, a ser organizada de acordo com a ordem de cadastramento em detrimento dos critérios socioeconômicos utilizados para o preenchimento das vagas; a reforma, ampliação e construção de novos CEIs; o aumento das obrigações administrativas da direção escolar; a obrigatoriedade de elaboração do Projeto Político Pedagógico de cada creche; a criação do Conselho CEI, que trazia a participação

da comunidade; e a criação dos cargos de professor de desenvolvimento infantil e coordenador pedagógico, com aumento de remuneração e benefícios nos padrões da SME e com requisito de formação mínima em ensino superior, conforme a LDB.

Ao final do governo de Marta Suplicy, o número de matrículas na rede direta aumentou em 88%, enquanto o aumento das matrículas na rede conveniada foi de 19,4%. Esse foi o último momento em que um/a prefeito/a encerrou sua gestão ampliando mais a rede direta do que a conveniada.

Na gestão de José Serra (2005-2006), a divisão etária entre CEI e as Escolas Municipais de Educação Infantil (Emei) teve sua implementação iniciada, conforme as determinações da LDB. As creches passaram a atender, então, crianças de zero a três anos e onze meses de idade, o que ocasionou uma queda momentânea do número das matrículas (Craveiro, 2015). Em 2006, foi promulgada a Lei Municipal nº 14.127, que regulamentou o cadastro dos dados relativos à demanda por vagas na rede municipal de ensino, bem como obrigou à sua divulgação, que ocorre desde o ano seguinte, discriminando os dados para cada distrito.

Com essa lei, iniciou-se uma contagem transparente da fila da creche no município de São Paulo, que foi inaugurada com 84.408 crianças em espera em junho de 2006. Nesse cenário, a fila se mostrava mais evidente para a sociedade e pressionava os governantes por resultados. Como consequência, a gestão de Gilberto Kassab (2007-2012) foi marcada por uma expansão massiva do número de matrículas nos CEIs. Embora envolvesse o aumento de vagas em ambas as redes, a sua estratégia de expansão se concentrava na rede conveniada, que aumentou seu número de matrículas em 175,4%, representando a gestão que mais aumentou o número de vagas em creches, tanto em números absolutos, quanto em média. Foi em sua gestão que a rede direta alcançou seu maior marco de matrículas, atingindo mais de 60 mil crianças.

De 2006 a 2012, a SME adotou uma política de expansão de vagas a partir da construção de novas unidades via processo licitatório e da realização de convênios. A SME lançou editais para a construção de lotes de creches em vez de editais por unidade, de modo a acelerar o processo de construção. Entretanto, essa estratégia enfrentou obstáculos legais e burocráticos e questionamentos do Poder Judiciário. Por esses motivos, a expansão da creche direta foi menor do que o planejado, preterida em relação à celebração de convênios, já que o processo licitatório, a morosidade e os custos da realização de concursos públicos também provaram ser fatores dificultantes para a aceleração da expansão de vagas (Craveiro, 2015).

Em 2008, o Movimento Creche para Todos iniciou uma ação civil pública para a ampliação de vagas em creches e pré-escolas. Em agosto de 2013, foi realizada uma audiência pública no Tribunal de Justiça sobre o tema. Como resultado, a PMSP foi obrigada a apresentar um plano de expansão de no mínimo 105 mil vagas em creches. Essa judicialização da política de educação infantil foi criticada por gestores públicos e fez com que a urgência continuasse a ser um fator preponderante no desenvolvimento da política. Nesses termos, as gestões seguintes, de Fernando Haddad (2013-2016), João Dória (2017-2018) e Bruno Covas (2019-2021), seguiram com a estratégia de expansão de vagas por meio da rede conveniada até a fila ser zerada em 2020.

Destacam-se as expansões realizadas no mandato Haddad – que aumentou em mais de 50% a rede conveniada até o fim de sua gestão – e o aumento de 30% acumulado com os mandatos de Dória e Covas.

A gestão Ricardo Nunes (atual prefeito desde 2021) foi a primeira a iniciar com a fila zerada, trabalhou apenas de modo a manter as matrículas estáveis. A provisão continua por meio majoritariamente de convênios, representando 84,5% de todas as matrículas em creches da rede municipal no início de sua gestão.

Desde 2012, as matrículas da rede direta foram gradativamente reduzidas, de 60.621 até 52.357 em 2023, o que evidencia uma estagnação da política de provisão de creches geridas pelo setor público, apesar da significativa expansão do número total de vagas. O Quadro 1 apresenta a trajetória do número de matrículas em instituições da rede de provimento público municipal de 1980 a 2023, discriminada por mandato de prefeito, ano, se é direta ou conveniada e a relação do número de matrículas da rede conveniada pelo total de matrículas da rede da PMSP.

Quadro 1 – Evolução do número de matrículas em creches da PMSP de 1980 a 2023

Prefeito	Ano	Nº de creches administração direta	Nº de creches conveniadas	Total	% de creches conveniadas (último ano de mandato)
Reynaldo de Barros	1980	1.030	11.352	12.382	51%
	1981	7.140	12.810	19.950	
Mário Covas	1982	13.874	14.402	28.276	46%
	1983	21.204	18.027	39.231	
Jânio Quadros	1984	21.252	20.641	41.893	46%
	1985	28.087	23.679	51.766	
	1986	28.965	26.486	55.451	
Luiza Erundina	1987	31.954	27.121	59.075	51%
	1988	31.954	27.121	59.075	
	1989	32.416	31.157	63.573	
Paulo Maluf	1990	25.825	31.308	57.133	63%
	1991	30.332	31.920	62.252	
	1992	33.225	35.259	68.484	
	1993	32.154	37.003	69.157	

Prefeito	Ano	Nº de creches administração direta	Nº de creches conveniadas	Total	% de creches conveniadas (último ano de mandato)
Celso Pitta	1994	30.165	42.188	72.353	68%
	1995	27.916	44.838	72.754	
	1996	28.070	47.070	75.140	
	1997	26.394	50.339	76.733	
Marta Suplicy	1998	28.556	55.410	83.966	59%
	1999	28.656	55.876	84.532	
	2000	26.058	55.668	81.726	
	2001	23.819	54.852	78.671	
José Serra	2002	24.367	54.444	78.811	55%
	2003	36.843	60.410	97.253	
	2004	44.796	65.519	110.315	
	2005	35.967	71.662	107.629	
	2006	27.525	33.870	61.395	
Gilberto Kassab	2007	33.770	44.704	78.474	71%
	2008	41.295	60.671	101.966	
	2009	43.406	76.341	119.747	
	2010	42.968	84.167	127.135	
	2011	55.512	138.090	193.602	
	2012	60.621	146.984	207.605	
Fernando Haddad	2013	55.812	155.729	211.541	80%
	2014	57.367	165.128	222.495	
	2015	55.663	185.177	240.840	
	2016	56.751	221.148	277.899	
João Dória	2017	56.823	231.471	288.294	82%
	2018	56.719	256.879	313.598	

Prefeito	Ano	Nº de creches administração direta	Nº de creches conveniadas	Total	% de creches conveniadas (último ano de mandato)
Bruno Covas	2019	55.536	278.340	333.876	85%
	2020	53.581	288.385	341.966	
Covas/Nunes	2021	54.951	305.995	360.946	
Ricardo Nunes	2022	53.417	295.558	348.975	85%
	2023	52.357	286.429	338.786	

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Beltrão (1997 *apud* Craveiro, 2015 (dados de 1980 a 1989)), Craveiro (2015) (dados de 1990 a 2006), Secretaria Municipal de Educação (2023) (dados de 2007 em diante) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ([202-]) (dados de 2007 em diante).

DISCUSSÃO: O LEGADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A OPÇÃO PELA EXPANSÃO POR MEIO DE PARCERIAS

Conforme já mencionado, as creches não integram o ensino obrigatório no Brasil. Dessa forma, não se pode afirmar que “zerar a fila” de espera é o mesmo que universalizar o serviço, mas sim ofertar atendimento a toda a demanda formalmente manifestada à prefeitura.

No período analisado, os dados revelam que o percentual de creches conveniadas foi ampliado de 50% no final dos anos 1980 para 85% em 2023; ao mesmo tempo em que o número de vagas ofertadas cresceu de 12.382 para 338.786 – um aumento de cerca de 2.700%. Se o número de vagas ofertadas diretamente pelo setor público manteve-se razoavelmente constante (entre 50 e 60 mil) a partir da década de 2010, pode-se concluir que a estratégia de parcerias foi a principal responsável pela conquista da fila zerada.

Pode-se observar que o número de vagas oscilou de forma mais acelerada a partir da gestão Kassab, saltando de 61.395 em 2006 para 207.605 apenas seis anos depois. Nesse mesmo período, o percentual das conveniadas sai de 55% (patamar semelhante ao das décadas anteriores) para 71%, e a partir de então continua em ascensão, mesmo em gestões de partidos políticos diferentes – Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), com 80%; e Dória e Covas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com 85%. Reforce-se que, mesmo em gestões nas quais houve um grande esforço de ampliação de vagas na administração direta (gestões Covas e Marta, principalmente), não houve redução das vagas por convênio, mas sim uma ampliação, apenas em menor volume.

Essas parcerias foram formalizadas por meio de convênios, e por isso popularizou-se chamar esses equipamentos de “creches conveniadas”. Porém, após a entrada em vigor do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), aprovado por

meio da Lei nº 13.019/2014, os convênios foram substituídos por termos de fomento, em adequação à nova legislação. Nesse sentido, as creches continuaram a seguir a mesma trajetória constituída pelo legado da área de assistência social: ampliação do serviço público por meio de fomento a organizações filantrópicas parceiras.

Enquanto isso, nacionalmente, a trajetória da educação passava por uma municipalização do ensino básico, porém seguindo uma trajetória diferente, com criação de vagas a partir de construção de novas escolas e contratação de pessoal diretamente pela administração pública após a criação do Fundef em 1996 e posteriormente do Fundeb em 2006 (Franzese; Abrucio, 2013; Gutierrez, Farenzena, 2025).

Apesar do movimento nacional, de acordo com o Censo escolar produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), não houve muita alteração no número de alunos existentes no ensino fundamental e pré-escolar da rede de ensino paulistana. Os dados mostram que, entre 1996 e 2023, as matrículas na pré-escola ficaram estáveis, entre 210 e 220 mil, enquanto as matrículas no ensino fundamental apresentaram queda, do patamar de 550 mil para cerca de 400 mil matrículas (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, [202-])⁶. Ou seja, a expansão de vagas no ensino básico se deu, de fato, no nível das creches.

Analisando-se as regras do Fundeb, encontra-se no art. 7º § 3º, I, a, da Lei nº 14.133/20, a possibilidade de inclusão da oferta de matrículas em entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, no âmbito para a distribuição de recursos do Fundo. Observe-se que essa possibilidade está presente apenas para a creche, reconhecendo explicitamente a relevância e naturalidade das parcerias no provimento desse nível de ensino, tal qual na trajetória da assistência social (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, [202-]).

CONCLUSÕES

Este artigo se propôs a responder qual(is) a(s) estratégia(s) utilizada(s) por governos municipais para universalização do serviço de creches a partir do estudo de caso do município de São Paulo. A análise da trajetória da política de creches no município permitiu observar que os diferentes governos se apoiaram na ampliação de vagas pela administração direta, mas principalmente na oferta de novas vagas por meio de parcerias com organizações da sociedade civil firmadas por meio de convênios, mais tarde substituídos por termos de cooperação.

A explicação para tal escolha estaria no fato das creches constituírem um serviço público originado na assistência social, área de política pública que apresenta um forte legado de participação de organizações filantrópicas na provisão dos serviços públicos. Esse legado predominou mesmo diante das diretrizes gerais de provimento de educação pública, fazendo com que as creches, apesar de terem sido formalmente incorporadas ao sistema de ensino, o fizessem em regime de exceção tanto em termos de colaboração público-privada, quanto em possibilidade de destinação de recursos do Fundeb e obrigatoriedade.

REFERÊNCIAS

- Arretche, M. T. S. (2000). **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, RJ: Revan.
- Bichir, R. M., Simoni Junior, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v. 35, p. 1-23. doi: 10.1590/3510207/2020
- Brasil. (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF.
- Brasil. (1998). Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. (2013). Lei nº 12.796, de 4 de abril de 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 dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. (2014). Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. (2021). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Craveiro, S. da S. (2015). **Desigualdades na rede de creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo**: um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas. 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP.
- Franco, D. de S. (2009). **Gestão de creches para além da assistência social**: transição e percurso na Prefeitura de São Paulo de 2001 a 2004. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Franzese, C. (2010). **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP.
- Franzese, C., & Abrucio, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. *In*: Hocman, G., & Faria, C. A. P. (Orgs.). (2013). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz. p. 361-386.

Gutierrez, D. V. G., & Farenzena, N. (2025). O novo Fundeb e a sistemática de redistribuição dos recursos. **FINEDUCA** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, RS, v. 14, n. 17, p. 1-19. doi: 10.22491/2236-5907128908

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. **Governance**, Oxford, UK, v. 6, n. 3, p. 275-296.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. ([202-]). Resultados. **Ministério da Educação**, Brasília, DF.

Kishimoto, T. M. (1986). **A pré-escola em São Paulo (das origens a 1940)**. 1986. Tese (Doutorado em Didática) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Lício, E. C. (2012). **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. 2012. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF.

Obinger, H., Leibfried, S., & Castles, F. G. (Orgs.). (2010). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Panizzolo, C. (2017). Notas sobre a história das creches em São Paulo. **Revista Magistério**, São Paulo, SP, n. 3, p. 6-16.

São Paulo. (2001). Decreto nº 41.588, de 28 de dezembro de 2001. Transfere os Centros de Educação Infantil da rede direta da Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS para a Secretaria Municipal de Educação – SME, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP.

São Paulo. (2006). Lei nº 14.127, de 5 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a criação do Programa de Informação sobre demanda por acesso e permanência de crianças, jovens e adultos na rede municipal de ensino público e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP.

Scavone, D. T. D. L. (2011). **Marcas da história da creche na cidade de São Paulo: as lutas no cotidiano (1976-1984)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade São Francisco, Itatiba, SP.