



**MINSTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ADRIANA VALADÃO**

**A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À PRÉ-ESCOLA VIA PRIVATIZAÇÃO: DESAFIOS  
AO DIREITO À EDUCAÇÃO**

**DOURADOS – MS**

**2021**

**ADRIANA VALADÃO**

**A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À PRÉ-ESCOLA VIA PRIVATIZAÇÃO: DESAFIOS  
AO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Doutorado, da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisângela Alves da Silva Scaff.

**DOURADOS – MS**

**2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

V136c Valadao, Adriana  
A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À PRÉ-ESCOLA VIA PRIVATIZAÇÃO: DESAFIOS AO  
DIREITO À EDUCAÇÃO [recurso eletrônico] / Adriana Valadao. -- 2021.  
Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Elisângela Alves da Silva Scaff.  
Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2021.  
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:  
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Educação pré-escolar. 2. Privatização da educação. 3. Direito à educação infantil. I. Scaff,  
Elisângela Alves Da Silva. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

**ADRIANA VALADÃO**

**A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À PRÉ-ESCOLA VIA PRIVATIZAÇÃO: DESAFIOS  
AO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação, na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisângela Alves da Silva Scaff.

Data da defesa: 25 de janeiro de 2021

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisângela Alves da Silva Scaff – Orientadora  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Regina Tereza Cestari de Oliveira  
Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cassia Alessandra Domiciano  
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Alice de Miranda Aranda  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof. Dr. Fábio Perboni  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

DOURADOS-MS  
2021

*Para meu filho Lucas e minhas irmãs Selma,  
Aninha e Neide, com amor.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, minha força e alegria.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisangela Alves da Silva Scaff, que de forma ética e profissional soube conduzir com maestria o processo de aprendizagem, mas principalmente por saber conduzir as dificuldades com tanto cuidado e carinho. Minha eterna gratidão.

Ao meu filho, Lucas, pela presença, apoio e incentivo em todos os momentos na realização desta pesquisa.

À minha família pelo afeto, respeito e compreensão pelas minhas ausências.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Regina Tereza Cestari, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Alice, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cassia Alessandra, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andreia e ao Prof. Dr. Fábio Perboni, por gentilmente se colocarem à disposição para analisar este trabalho, trazendo importantes contribuições.

Ao Prof. Dr. Licínio Carlos Viana Silva Lima por ter oportunizado e incitado a busca por novos conhecimentos que, de forma insigne, contribuíram na elaboração desta tese.

À amiga Kellcia, quem primeiro me incentivou a fazer o mestrado e permaneceu sempre presente, me auxiliando com suas análises no desenvolvimento do doutorado. Uma amiga, mas antes de tudo, uma irmã de coração que Deus colocou na minha vida.

Aos colegas do doutorado que fizeram comigo esta caminhada. De forma especial, agradeço à Alessandra e à Ana Maria que foram amigas muito presentes durante todo o doutorado.

À minha prima, Valda Valadão, pelas orações.

Aos estimados colegas de trabalho Prof. Carlos Muchão e Elisangela, pelo incentivo à carreira acadêmica, pelo apoio e pela compreensão nos momentos que precisei me ausentar.

Aos docentes da Pós-graduação da Faculdade de Educação da UFGD.

Às queridas Eliza e Valquíria, pela atenção e paciência nas orientações sobre as questões burocráticas da pós-graduação. Exemplos a serem seguidos. À professora Giselle – coordenadora da Pós-graduação.

Ao grupo de pesquisa de Políticas e Gestão da Educação (GEPGE) da UFGD pelos debates e discussões.

Aos servidores das Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e Dourados que, atenciosamente, contribuíram com a pesquisa.

E a todos que me acompanharam neste momento tão importante da minha vida e torceram por mim. Muito obrigada!

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar as faces da privatização na efetivação do direito à educação pré-escolar nos municípios de Campo Grande e Dourados no estado de Mato Grosso do Sul, tendo em vista as discussões sobre a obrigatoriedade da sua oferta pelo Estado instituída pela Emenda Constitucional (EC) n.º 59 de 2009 e sua universalização prevista para 2016. O estudo tem como objetivos específicos: a) contextualizar o direito à educação a partir da Constituição Federal de 1988, no que se refere à ampliação da escolaridade obrigatória na educação pré-escolar; b) identificar as estratégias utilizadas pelas secretarias municipais de educação dos municípios de Campo Grande e Dourados, sobretudo as parcerias com o setor privado para garantir o acesso a pré-escola; c) analisar as formas de privatização da oferta educacional nos municípios de Campo Grande e Dourados à luz da literatura sobre o tema. Trata-se de uma pesquisa documental e de campo, de cunho quanti-qualitativa, desenvolvida por meio de um conjunto de procedimentos metodológicos que envolvem a revisão bibliográfica, análise documental e entrevista semiestruturada realizada com os servidores das Secretarias Municipais de Educação. Os resultados da pesquisa indicam a existência da autonomia na gestão em âmbito local para implementação de uma política educacional, mostrando que os dois municípios pesquisados adotaram estratégias diferenciadas para atender o direito da criança à uma vaga na pré-escola. Com base nas entrevistas e na análise documental, evidencia-se a autonomia do município para realizar Parcerias Público-Privadas (PPP) e o fortalecimento do processo de privatização na garantia do acesso à educação pré-escolar, compartilhando com as instituições de ensino privadas a sua responsabilidade na efetivação desse direito. Foi identificada a falta de isonomia nas condições de ensino estabelecidas nos convênios e as determinadas na CF/1988 e nas leis infraconstitucionais quanto a alimentação, ao material didático e ao uniforme garantidos na escola pública, interferindo na permanência das crianças nas instituições conveniadas. Em ambos os municípios a falta de infraestrutura para atender todas as crianças na pré-escola é a maior dificuldade para universalizar esta fase da educação infantil. Da mesma forma, foi evidenciado que as PPP realizadas pela SEMED de Campo Grande para universalizar a educação pré-escolar se assemelham ao modelo das *escolas charters*, uma vez que os pais têm a possibilidade de escolher, dentre as escolas conveniadas e sem a interferência da SEMED, a escola que seu filho vai estudar, sendo o valor pago mensalmente pelo município diretamente à conveniada com recursos do Fundeb. É possível inferir que tanto o município de Campo Grande, como o município de Dourados não conseguiram universalizar o acesso à educação pré-escolar na rede pública de ensino, sendo as PPP e a transferência de matrículas da pré-escola integral para o tempo parcial na rede pública de ensino, as estratégias mais utilizadas para atingir a Meta n.º 1 do PNE (2014-2024) e cumprir sua obrigação legal conforme determina a EC. 59 de 2009.

Palavras-chave: Educação pré-escolar. Privatização da educação. Direito à educação infantil.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the aspects of privatization in the actualization of the right to primary school education in the municipalities of Campo Grande and Dourados in the state of Mato Grosso do Sul, in view of the discussions on its mandatory offer by the State instituted by the Constitutional Amendment (EC) No. 59 of 2009 and its universalization scheduled for 2016. The study has as specific objectives: a) to contextualize the right to education as stated by the Federal Constitution of 1988, regarding the expansion of compulsory education in primary school; b) to identify the strategies used by the Municipal Secretariats of Education of the municipalities of Campo Grande and Dourados, especially the partnerships with the private sector to guarantee access to primary school; c) to analyze the forms of privatization of the educational offer in the municipalities of Campo Grande and Dourados in the light of the literature on the subject. It is a documentary and field research, of quanti-qualitative nature, developed through a set of methodological procedures that involve the bibliographic review, document analysis and semi-structured interview carried out with the employees of the Municipal Secretariats of Education. The results of the research indicate the existence of autonomy in management at the local level for the implementation of an educational policy, showing that the two municipalities adopted different strategies to meet the child's right to a place in primary school. Based on the interviews and the documentary analysis, the municipality's autonomy to carry out Public-Private Partnerships (PPP) and the strengthening of the privatization process in guaranteeing access to primary school education are evident, sharing with private educational institutions the responsibility for the realization of this right. A lack of equality was identified in the teaching conditions established in the agreements and those determined in Federal Constitution of 1988 and in the infraconstitutional laws regarding the food, the didactic material and the uniform guaranteed in the public school, interfering in the permanence of the children in the affiliated institutions. In both municipalities, the lack of infrastructure to serve all children in primary school is the greatest difficulty to universalize this phase of early childhood education. In the same way, it was evidenced that the PPP carried out by SEMED of Campo Grande to universalize primary school education is similar to the model of charter schools, since parents have the possibility to choose, among the associated schools and without the interference of the SEMED, the school in which their children are going to study, with the amount paid monthly by the municipality directly to the agreement with Fundeb resources. It is possible to infer that both the municipality of Campo Grande and the municipality of Dourados were unable to universalize access to primary school education in the public school system, with PPPs and transferring enrollments from full primary school to part-time education in the public school system, the most used strategies to achieve PNE Goal No. 1 (2014-2024) and fulfill its legal obligation as determined by the EC. 59 of 2009.

Keywords: Primary school education. Privatization of education. Right to early childhood education.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização dos municípios de Campo Grande e Dourados no estado de MS.....	109
Figura 2 – Composição do IDHM – Educação.....	111
Figura 3 – Percentual de pessoas de quatro e cinco anos que frequentavam escola ou creche no MS .....	120

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População de crianças de quatro e cinco anos de idade em municípios de MS (2010) .....	36
Gráfico 2 – Percentual de crianças de quatro e cinco anos de idade em municípios de MS (2010) .....	37
Gráfico 3 – Percentual acumulado da população de crianças de quatro e cinco anos de idade em alguns municípios de MS (2010).....	38
Gráfico 4 – Percentual de crianças de quatro e cinco anos frequentando a pré-escola em relação às crianças da mesma idade residentes em MS (1991-2010) .....	112
Gráfico 5 – Número de matrículas na educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio em MS, Campo Grande e Dourados (2009-2019).....	113
Gráfico 6 – Número de matrículas na educação infantil – creche e pré-escola (2009-2019). 114	
Gráfico 7 – Matrículas na pré-escola em MS, Campo Grande e Dourados (2009-2019) .....	121
Gráfico 8 – Matrículas na pré-escola por dependência administrativa – MS.....	132
Gráfico 9 – Matrículas na pré-escola por dependência administrativa – Dourados.....	132
Gráfico 10 – Matrículas na pré-escola por dependência administrativa – Campo Grande ....	133
Gráfico 11 – Quantidade de convênios realizados na pré-escola em Campo Grande e Dourados – Fundeb .....	150
Gráfico 12 – Convênios realizados na pré-escola – segmentos de ensino – Fundeb – Campo Grande .....	157
Gráfico 13 – Convênios realizados na pré-escola – segmento de ensino – Fundeb – Dourados .....	157

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Servidores das Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e Dourados .....	33
Quadro 2 – Eixos temáticos e perguntas das entrevistas realizadas com os servidores das Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e Dourados .....	34
Quadro 3 – Entidades conveniadas com as Secretarias Municipais de Educação pelo Fundeb – 2009 .....	150
Quadro 4 – Entidades conveniadas com as Secretarias Municipais de Educação pelo Fundeb – 2016 .....	151
Quadro 5 – Entidades conveniadas com as Secretarias Municipais de Educação pelo Fundeb – 2019 .....	152

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Faixas de desenvolvimento humano .....	111
Tabela 2 – Percentual de matrículas na pré-escola em relação ao MS (2009-2019).....	122
Tabela 3 – Percentual de crescimento das matrículas na pré-escola (2009-2019).....	123
Tabela 4 – Valor anual por aluno – Fundeb/MS .....	153
Tabela 5 – Número de matrículas na rede pública e nas conveniadas na pré-escola consideradas no Fundeb – Campo Grande.....	158
Tabela 6 – Número de matrículas na rede pública e nas conveniadas na pré-escola consideradas no Fundeb – Dourados.....	159

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Arranjo do Desenvolvimento da Educação
ADH	Atlas do Desenvolvimento Humano
AGCS	Acordo Geral para o Comércio em Serviços
AGEE	Agenda Global Estruturada para a Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertação
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEIM	Centro de Educação Infantil Municipal
CEINF	Centro de Educação Infantil
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
COMED	Conselho Municipal de Educação
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNDE	Conselho Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONEPE	Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
FUNDECT	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, da Ciência e da Tecnologia do Estado do Mato Grosso do Sul
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GEPGE	Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas e Gestão da Educação
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDHM - Educação	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Educação
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MROSC	Novo Marco Regulatório das Organizações de Sociedade Civil
MS	Mato Grosso do Sul
NGP	Nova Gestão Pública
NOEM	Nova Ordem Educativa Mundial
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OS	Organizações Sociais
PAEEI	Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil
PAR	Plano de Ações Articuladas
PEC	Programa Escola Campeã
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAE	Plano Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação

PNLD	Plano Nacional do Livro Didático
PNME	Programa Nacional de Material Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPG	Programa de Pós-graduação
RCNEI	Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SP	São Paulo
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transporte
STF	Supremo Tribunal Federal
SP	São Paulo
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco
UE	União Europeia
UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UMinho	Universidade do Minho
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 Estudos que fundamentam o objeto de estudo.....	23
1.2 Aspectos metodológicos da pesquisa .....	30
1.3 Recorte temporal e seleção dos municípios pesquisados .....	34
1.4 Estrutura do trabalho .....	39
<b>2 A PRÉ-ESCOLA NO ÂMBITO DO DIREITO À EDUCAÇÃO .....</b>	<b>40</b>
2.1 A educação como direito social: aspectos políticos, sociais e econômicos.....	42
2.2 O direito à educação primária a partir das Constituições federais brasileiras.....	56
2.2.1 <i>A educação pré-escolar a partir da Constituição de 1988.....</i>	<i>74</i>
<b>3 A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO .....</b>	<b>83</b>
3.1 A educação no contexto da globalização.....	88
3.2 A reforma do Estado e as relações público-privadas na educação .....	92
3.2.1 <i>A Nova Gestão Pública e a privatização da educação.....</i>	<i>94</i>
3.2.2 <i>O público e privado na efetivação do acesso à pré-escola .....</i>	<i>100</i>
<b>4 A PRIVATIZAÇÃO NA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À PRÉ-ESCOLA EM CAMPO GRANDE E DOURADOS – MS.....</b>	<b>108</b>
4.1 O cenário da educação básica em MS, Campo Grande e Dourados.....	109
4.2 A educação pré-escolar em Campo Grande e Dourados a partir da EC n. 59 / 2009...	118
4.3. As relações federativas na gestão local para efetivação do direito à educação pré-escolar .....	124
4.4 As parcerias público-privadas na pré-escola em Campo Grande e Dourados.....	134
4.4.1 <i>Legislação para a realização das parcerias público-privadas .....</i>	<i>138</i>
4.4.2 <i>Quantidade de parcerias público-privadas realizadas em Campo Grande e Dourados .....</i>	<i>149</i>
4.4.3 <i>Recursos públicos nas PPPs.....</i>	<i>152</i>
4.4.4 <i>Número de convênios realizados em Campo Grande e Dourados em tempo integral e parcial .....</i>	<i>156</i>
4.4.5 <i>Condições de atendimento das crianças da rede municipal nas escolas conveniadas .....</i>	<i>161</i>
4.4.5.1 <i>Acesso, seleção e permanência das crianças nas escolas conveniadas .....</i>	<i>161</i>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>178</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>197</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>206</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O direito da criança à educação e o dever do Estado de ofertá-la foi reconhecido quando, por meio do artigo 208, inciso IV da Constituição Federal (CF) de 1988, foi estabelecido que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] oferta de creche e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988). Essa foi uma grande conquista para as crianças, pois as creches, que antes estavam vinculadas à assistência social como um direito da mãe trabalhadora, passam a ser um direito da criança à educação.

A educação infantil foi considerada parte da organização da educação na CF/1988 e a primeira etapa da educação básica pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. Entretanto, somente em 2009, a pré-escola foi reconhecida como ensino obrigatório pela Emenda Constitucional (EC) n.º 59, de 11 de novembro de 2009, garantindo o acesso das crianças de quatro e cinco anos à essa fase da educação básica e sua universalização prevista para 2016, pela Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024).

Na CF/1988, a educação foi declarada direito de todos os cidadãos, dever do Estado e está fundamentada em nove 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006);
  - 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 (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006);
  - IX - Garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 108, de 2020).
- Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006) (BRASIL, 1988, art. 206).

Além desses princípios, Freitas e Fernandes (2008) esclarecem que a educação não é somente uma questão de efetivação do direito, há que se buscar ainda na universalização do ensino, a garantia do acesso, permanência e conclusão compatíveis com uma educação de

qualidade; e que os municípios necessitam de orientações para determinar alterações no planejamento, financiamento, avaliações de resultados e estabelecer o monitoramento de metas na gestão da educação básica pela busca da sua qualidade, suprimindo as reprovações, evasão e conseqüentemente à exclusão.

Dessa forma, sem ignorar a importância e a abrangência do direito à educação, para fins deste estudo, será considerado o direito à educação quanto ao acesso, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino público na educação pré-escolar, previsto na Emenda Constitucional n.º 59/2009.

Isso posto, o Estado, que passa a ter o dever legal de cumprir com os direitos estabelecidos na CF/1988 quanto à educação obrigatória e gratuita, tem também o dever de garantir o acesso em igualdade de condições (BRASIL, 1988). A norma para o cumprimento dessa obrigação na CF/1988 é determinada pelo artigo 208, que prevê o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas complementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 2009).

Indo além dessas normativas na oferta da educação, a CF/1988 proporcionou um grande avanço quando instituiu a educação como um direito fundamental social, declarando o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo (BRASIL, 1988), o que garante ao titular desse direito mecanismos jurídicos para exigir que ele seja efetivado, independentemente de qualquer motivo que o ente federativo possa alegar para não o cumprir.

De acordo com Cury (2000, p. 575):

Direito público subjetivo é aquele pelo qual o titular de uma prerrogativa pode fazer cumprir um dever cuja efetivação apoia-se em um dispositivo legal que visa à satisfação de um bem indispensável à cidadania. É o Estado o sujeito do dever da efetivação prévia do direito público subjetivo. Cabe ao cidadão titular desse direito, a faculdade de exigí-lo quando lesado. O direito público subjetivo é um dos momentos mais fortes da lei em termos de proteção e garantia de uma prerrogativa fundamental.

A educação pré-escolar, por se configurar como ensino obrigatório e gratuito, também se constitui como um direito público subjetivo, ficando para os municípios a obrigação de ofertá-la de forma gratuita e em condições de acesso para todos. Nesse sentido, a lei possibilita às crianças que não foram atendidas em seu direito de frequentar a escola a possibilidade de exigir judicialmente a sua vaga. Essa é uma situação que os municípios começaram a dar mais atenção devido a sua obrigação de ofertar a educação pré-escolar e efetivar a sua universalização em dois anos a partir da aprovação do PNE (2014-2020).

A estruturação da oferta da educação brasileira pelos entes federados foi determinada na CF/1988 da seguinte forma:

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Redação dada pela EC n. 14 de 1996).

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

No artigo 211, há alguns pontos que precisam ser esclarecidos, pois estão relacionados à oferta da educação, quais sejam: organização de um regime de colaboração entre os entes federativos, com apoio financeiro para oferta da educação; divisão das responsabilidades na educação entre cada ente federativo; e criação de um plano nacional de educação, com “o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração [...] por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] III - melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1988).

Sobre a universalização do ensino fundamental, Dourado (2010) reforça a importância do artigo 211, esclarecendo que existem alguns problemas relativos à qualidade da educação na sua universalização, sendo necessária a iniciativa do governo federal para criação de um regime de colaboração mútua entre os entes federativos, com apoio financeiro e uma proposta de reestruturação para implementação dessa política, para assegurar que o direito à educação seja efetivado.

Sendo a educação entendida como um direito social, a proposição de políticas envolve, direta ou indiretamente, a ação da sociedade política e da sociedade civil e, em se tratando de um Estado federativo, implica, necessariamente, o envolvimento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como entes federados que se encarregam de tais políticas, em seus diferentes níveis e modalidades (DOURADO, 2010, p. 689).

Para o propósito da criação de um regime de colaboração, a CF/1988, em seu artigo 211, § 1º, determina que, em matéria de educação, a União deve exercer função redistributiva e

supletiva para garantir condições de equidade, de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade, com o apoio dos entes federativos.

A função redistributiva é entendida como o “desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, na alocação de um volume de recursos para a escola e redes em situação relativamente desfavoráveis” (FARENZENA, 2010, p. 1).

Quanto à distribuição dos recursos públicos, a EC n.º 59/2009 assegura que os mesmos sejam prioritariamente para a universalização do ensino obrigatório, com qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 2009).

Por sua vez, a elaboração do plano nacional de educação, como instrumento de articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, define:

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 que conduzam a:

[...] VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Pelo PNE (2001-2011) que estava em vigência durante os dois primeiros anos da implementação da EC n.º 59/2009, a escola deveria receber incentivos do governo federal, necessários à sua implementação, conforme determina a lei.

Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo (BRASIL, 2001).

Outra legislação importante para a educação é a EC n.º 14, de 12 de setembro de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental passou a vigorar da seguinte forma: “em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil” (BRASIL, 2001).

Com isso, apesar da União direcionar recursos para a educação infantil na construção de creches, estudos indicam<sup>1</sup> que os municípios contaram também com as relações entre os setores públicos e privados para melhoria da infraestrutura e oferta dessa etapa da educação básica.

De uma forma mais específica, no Mato Grosso do Sul, estado onde se realizou esta pesquisa, gestores das Secretarias Municipais de Educação acreditam nas parcerias público-privadas para melhoria da infraestrutura que acontece com financiamentos para construção de Centros de Educação Infantil Municipais (CEIMs); bem como para formação pedagógica, realizada por meio de convênios entre a Prefeitura e o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) (VALADÃO, 2015).

Não obstante a previsão legal de que a oferta da educação obrigatória é responsabilidade do Estado, a CF/1988 possibilitou que o setor privado também pudesse participar da oferta da educação; bem como receber recursos financeiros para esse fim (BRASIL, 1988). Assim, a participação das instituições particulares na oferta do ensino e no recebimento de “amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos” é possível desde 1969 (BRASIL, 1969, art. 176, §2º), mesmo o ensino obrigatório sendo um dever do Estado.

Por estarmos inseridos em um Estado Democrático de Direito, com uma inserção maior dos direitos sociais a partir de 1988, a participação do setor privado tem se intensificado na oferta da educação pública obrigatória por meio das parcerias público-privadas e, de forma mais específica, na oferta de vagas na educação pré-escolar quando o sistema público de ensino não atende a todas as crianças nessa fase da educação básica.

Conforme esclarece Carvalho (2009), esse é um modelo de Estado em favor de uma gestão descentralizada e com incentivo das relações público-privadas, no qual a gestão pública se caracteriza principalmente por

[...] limitar seus esforços à organização da produção de bens e serviços, deixando de prestá-los diretamente; estimular soluções fora do setor público, em geral, terceirizando, estabelecendo parcerias e contratando serviços no mercado; favorecer a participação crescente do trabalho voluntário e do “terceiro setor” na provisão dos serviços públicos (CARVALHO, 2009, p. 1146).

---

<sup>1</sup> Adrião *et al.* (2012) e Valadão (2015).

As décadas de 1980 e 1990 marcam um período de transição do Estado brasileiro, em meio à crise do capital e que “perpassa pelo fim das ditaduras e degradação econômico-social”. Iniciou-se, então, um processo de redefinição do seu papel, no qual as políticas educacionais começam a ser pensadas a partir de uma visão neoliberal (COMAR, 2012, p. 249).

Com o incremento das relações sociais capitalistas pelo avanço tecnológico e pela globalização do trabalho e do capital, o Estado se preocupa em reorganizar a economia, inserindo-se em um novo nível de desenvolvimento no qual seu papel seria enfraquecido para o setor social e fortalecido nos interesses do mercado (COMAR, 2012). O Estado passa a exercer funções de “regulação, coerção e controle social” (AFONSO, 2001, p. 17), indispensáveis à consolidação do sistema capitalista e indo de encontro às propostas democráticas conquistadas na CF/1988.

Um dos principais pontos da CF/1988 é a descentralização da gestão educacional para os governos subnacionais (ABRUCIO, 2010). Se por um lado a ampliação do ensino obrigatório garante mais anos de escolaridade à população que antes não tinha acesso à escola, principalmente pela realidade socioeconômica do Brasil, por outro, não se pode deixar de considerar as condições financeiras dos municípios, que são os entes responsáveis por ofertar e universalizar a educação pré-escolar.

A estratégia de descentralização da gestão pública, em especial da sua municipalização, foi tomada como capaz de melhorar a gestão e democratizar o sistema de ensino (ABRUCIO, 2010), sendo considerada um grande incentivo para os municípios buscarem apoio no setor privado para cumprir com a sua responsabilidade na oferta do ensino obrigatório, fortalecendo a realização de parcerias público-privadas (ADRIÃO *et al.*, 2012, p. 546).

De acordo com Bobbio (1987, p. 27), a privatização do público pode ser entendido como “a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos”. É devido à urgência de desenvolvimento de um novo modelo capitalista que o empresariado tem interesse que a educação seja dirigida de acordo com a lógica de eficiência do mercado (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012).

Alguns modos de privatização se efetivaram com as reformas no setor público, tais como contratação de especialistas para gerir um serviço público e governança, na qual entidades privadas tem o poder de decisão sobre os serviços públicos (SCAFF, 2017). Ball e Youdell (2007, p. 8) citam dois modelos de privatização: o exógeno e o endógeno, sendo a endógena caracterizado pelo envolvimento da “importação de ideias, técnicas e práticas do setor privado a fim de tornar o setor público mais parecido com negócios”; e a exógena caracterizada pela

“abertura de serviços de educação pública à participação do setor privado com fins lucrativos e ao uso do setor privado para projetar, gerenciar aspectos da educação pública”. Para fins deste estudo, será considerada a privatização exógena, na qual as Secretarias de Educação dos municípios estabelecem parcerias com escolas privadas, por meio da realização de convênios, para atendimento dos alunos que não tiveram acesso à pré-escola na rede pública de ensino.

É notável o hibridismo na relação entre o Estado-avaliador e o de quase-mercado, em que o primeiro mantém o poder de controle central e o segundo induz à implementação de mecanismos de mercado no espaço público (AFONSO, 2001). Tal processo tem suscitado algumas discussões quanto à efetivação do acesso ao ensino obrigatório, haja vista que, apesar dos direitos sociais, entre eles a educação, terem sido ampliados pela CF/1988, essa conquista aconteceu em um contexto de crise do capitalismo, com a redefinição do papel do Estado para com as políticas sociais, trazendo implicações para a democratização da educação (PERONI, 2015).

É nesse cenário de mudanças administrativas e políticas que esta pesquisa se insere, tendo como objetivo analisar as estratégias utilizadas pelas Secretarias Municipais de Educação dos municípios de Campo Grande e Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul (MS) para a efetivação do direito à educação quanto ao acesso à educação pré-escolar e sua universalização, conforme determina a EC n.º 59/2009. Parte-se, ainda, do pressuposto de que esses municípios têm adotado parcerias com instituições de educação do setor privado<sup>2</sup>, por meio da venda de vagas, como forma de as crianças de quatro e cinco anos terem seu direito à educação pré-escolar assegurado.

Com o intuito de esclarecer as motivações para desenvolver essa temática, apresentam-se os precedentes acadêmicos que ensejaram uma construção teórica e prática que constituem o objeto de estudo.

A temática sobre políticas e gestão educacional ingressou na minha formação pela participação, desde 2012, no Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Isso tornou possível, com as leituras e as discussões feitas no grupo de pesquisa, lançar um olhar crítico

---

<sup>2</sup> Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: (Regulamento).

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

III - comunitárias, na forma da lei. (Incluído pela Lei n.º 13.868, de 2019).

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do *caput* deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas. (Incluído pela Lei n.º 13.868, de 2019)

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do *caput* deste artigo podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei. (Incluído pela Lei n.º 13.868, de 2019) (BRASIL, 1996a, grifo nosso).

sobre as políticas educacionais inseridas em diferentes contextos políticos. Contudo, as reflexões ganharam novas dimensões quando iniciei, em 2013, o mestrado em Educação no Programa de Pós-graduação (PPG) da Faculdade de Educação da UFGD. Por meio das interlocuções com discentes e docentes do PPG, foi possível avançar nos aspectos epistemológicos, teóricos e metodológicos da pesquisa, aprofundando os estudos sobre as políticas educacionais na gestão educacional e o direito à educação.

Nesse processo formativo, elaborei a dissertação (VALADÃO, 2015) com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e sob a orientação da Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Elisângela Alves da Silva Scaff, tendo como título *O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul*. Nos resultados da pesquisa, foi constatado que os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no período de 2007 a 2010 – primeiro ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR) –, destinados a quatro municípios do estado de Mato Grosso Sul, foram, em sua maioria, para o Proinfância (VALADÃO, 2015).

A priorização do envio de recursos para a educação infantil pode ser justificada pela busca da efetivação da EC n.º 59/2009, que alterou o artigo 208 da CF/1988 quanto à ampliação do ensino obrigatório para a pré-escola, exigindo a construção de mais escolas para educação infantil e creches (BRASIL, 2009). Os resultados da investigação indicam que, apesar da União direcionar recursos para a educação infantil na construção de creches, um dos municípios contou com parcerias realizadas com o setor privado para melhoria da infraestrutura nessa etapa da educação básica (VALADÃO, 2015).

Este estudo provocou a seguinte inquietação: os municípios de Campo Grande e Dourados têm utilizado as parcerias com o setor privado como estratégia para efetivar o direito à educação na universalização da pré-escola, conforme definido na EC n.º 59/2009 e no PNE (2014-2024)? Este estudo parte da hipótese de que as Secretarias de Educação desses municípios realizam parcerias público-privadas para garantir que, na falta de vagas na pré-escola das escolas públicas, crianças de quatro e cinco anos sejam atendidas pelas instituições conveniadas, garantindo o seu direito de acesso à educação.

Esse dilema não recebeu, naquele momento, tratamento analítico na minha dissertação, pois não era o foco do estudo e implicaria um estudo mais aprofundado. Porém, a inquietação continuou e pretendo, com a presente tese de doutorado em Educação, avançar nos estudos sobre a materialização da relação entre o setor público e o privado na educação, com o objetivo de analisar a gestão dos municípios supracitados para efetivação do acesso à pré-escola.

Para ampliar o conhecimento sobre as perspectivas teórico-conceituais quanto à problemática da inserção da iniciativa privada na educação básica que evidencia tendências para o gerencialismo e o mercado educacional, realizei o Estágio Científico Avançado de Doutorado em Ciências da Educação, especialidade em Sociologia da Educação e Política Educativa, sob a orientação científica do Prof. Dr. Licínio Carlos Viana Silva Lima, na Universidade do Minho (UMinho), em Portugal. Por meio do estudo e das pesquisas desenvolvidas pelo Prof. Dr. Licínio Lima, por outros professores e pesquisadores<sup>3</sup> da UMinho, em particular do Instituto de Educação, bem como pelas discussões acadêmicas proporcionadas nas disciplinas e em congressos, foi possível um aprofundamento teórico e científico acerca do tema da pesquisa, contribuindo, principalmente, com a construção da tese de doutorado que estava em desenvolvimento.

A relação com esta pesquisa está no fato de Portugal, na década de 1980, assim como o Brasil, na década de 1990, passar por uma reforma da administração pública, proveniente da reforma do Estado, na qual se intensificou a preocupação com padrões de eficácia, eficiência e qualidade da educação em prol do atendimento do mercado.

Para Lima (2005, p. 81, grifo do autor), algumas “das teses da democracia elitista, da democracia e economia liberais, são agora radicalizadas e conectadas pelo neoliberalismo, a partir dos princípios do *governo pelo mercado*”. Segundo o autor, as instituições se assemelhariam a empresas, seriam regidas por princípios gerencialistas e “a educação passa a integrar-se numa indústria de serviços, num mercado de fornecedores em competição” (LIMA, 2005, p. 81).

Dessa forma, as políticas adotadas pelo sistema educativo português podem indicar aproximações, distanciamentos, limites, possibilidades e desafios que emergem na política educacional quanto à privatização na educação básica no Brasil, colaborando com análises e reflexões para entender o contexto brasileiro na educação pré-escolar.

### **1.1 Estudos que fundamentam o objeto de estudo**

O referencial teórico tem como base o estudo de autores<sup>4</sup> que dialogam sobre as mudanças políticas e econômicas ocorridas no Estado brasileiro e a redefinição de seu papel –

---

<sup>3</sup> Antunes (2004a, 2004b, 2007), Afonso (2001, 2012), Antunes e Peroni (2017), Lima (2005, 2012a, 2012b, 2015), Lima e Afonso (1993, 2002).

<sup>4</sup> Adrião (2018), Adrião *et al.* (2009, 2010, 2012, 2013), Ball (2004), Behring (2000), Santos (1997, 2001), Bobbio (1987, 1998, 2004), Cury (2002a, 2002b, 2002c, 2013, 2018), Dale (1994, 2004), Scaff (2006, 2017), e Peroni (2003, 2004, 2012, 2015).

décadas de 1980 e 1990 – na efetivação do direito à educação obrigatória, mediante a inserção do setor privado na educação pública.

Esse referencial teórico foi selecionado porque responde mais assertivamente à pergunta do objeto de estudo que será discutida de forma ampliada nos capítulos seguintes quanto a trajetória do direito à educação como um direito social fundamental e sua relação com o tipo de Estado que o alberga; o papel do Estado nas políticas educacionais frente às mudanças políticas, administrativas e econômicas que se estabeleceram no Brasil após a CF/1988 e a privatização da educação pública no contexto da Nova Gestão Pública (NGP).

Com o intuito de conhecer os estudos já realizados sobre a privatização na oferta da educação infantil mas, de forma mais específica na pré-escola, fez-se um levantamento bibliográfico das teses e dissertações na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertação (BDTD)<sup>5</sup> e na página eletrônica da CAPES<sup>6</sup>, assim como nos repositórios da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)<sup>7</sup>, UFGD<sup>8</sup>, Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS)<sup>9</sup> e Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)<sup>10</sup>. Também foi realizada uma pesquisa dos artigos no Portal de Periódicos da CAPES<sup>11</sup>, e no GT 5 dos anais dos congressos regionais e nacionais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)<sup>12</sup>. A pesquisa teve como referência o período de 2009 a 2016 e utilizou os seguintes descritores: “Parceria público-privada”, “Direito à educação infantil”, “Educação pré-escolar” e “Privatização na educação”.

No banco de dados do BDTD foram encontradas quatro teses e 14 dissertações com temas relacionados à privatização na educação. Das quatro teses localizadas, apenas uma se aproximava do tema desta pesquisa: *A qualidade da educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas (2009)*, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de Maria O. Kroeff Susin, orientada por Vera Maria Vidal Peroni. Nessa investigação, a pesquisadora realiza estudos sobre os limites e as possibilidades da parceria público-privada, analisando a qualidade dessa parceria como principal política para expansão da educação infantil. De acordo com Susin (2009), o poder público, via

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://repositorio.ufms.br:8443/jspui/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.uems.br/pos\\_graduacao/detalhes/educacao-campo-grande-mestrado-profissional/teses\\_dissertacoes](http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/educacao-campo-grande-mestrado-profissional/teses_dissertacoes). Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://site.ucdb.br/cursos/4/mestrado-e-doutorado/32/mestrado-e-doutorado-em-educacao/13167/mestrado-em-educacao/13184/dissertacoes-defendidas/13189/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://anped.org.br/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

Secretaria de Educação, não oferece assessoria sistemática junto às creches, não fiscaliza periodicamente o planejamento, e não existe participação da comunidade nas decisões, sendo estas centralizadas na direção da entidade privada. Segundo a autora, tal autoritarismo também é percebido na ausência de discussão sobre os critérios de seleção dos alunos com direito a frequentar uma creche comunitária.

Apesar dos estudos de Susin (2009) serem sobre as creches, e não propriamente sobre a pré-escola, os resultados obtidos fortalecem a proposição de que os convênios realizados entre Secretarias de Educação e entidades privadas acabam por excluir o processo democrático e a igualdade de direitos no atendimento à oferta educacional, uma vez que não existe a participação da comunidade nas decisões educacionais e no processo de seleção dos alunos.

Das 14 dissertações encontradas no *site* do BDTD sobre as parcerias público-privadas, quatro se relacionam ao tema da privatização na educação infantil e três, à oferta de vaga e aos convênios realizados na educação infantil com parcerias público-privadas. Dentre estas, destacam-se as seguintes: *O uso de material apostilado em creches municipais paulistas: a percepção dos professores* (2015), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), de autoria de Alexandra Frasso Ferrari, orientada por Theresa Maria de Freitas Adrião; *As parcerias entre o público e privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas* (2013), da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), cuja autora, Ana Lara Casagrande, foi orientada por Raquel Fontes Borghi; *Parcerias entre municípios paulistas e entidades privadas com fins lucrativos para a oferta de educação infantil: análise dos instrumentos jurídicos adotados* (2013), da UNESP, sob autoria de Caroline de Fátima Nascimento de Jesus Azevedo, orientada também por Raquel Fontes Borghi; e *As ações da prefeitura municipal de Campinas frente à demanda por vagas na educação infantil (2001-2008)* (2009), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), elaborada por Ana Cláudia da Rocha, orientada por Sandra Aparecida Riscal.

Nos resultados das pesquisas citadas, são evidenciadas diferentes condições para o atendimento a crianças na educação infantil. Dentre elas, os instrumentos jurídicos demonstram que as parcerias não têm o objetivo de suprir provisoriamente as vagas da educação infantil, ou seja, não são caracterizadas por uma política transitória, uma vez que a vigência dos contratos é longa, com possibilidade de prorrogação. Os trabalhos também mostram que além do avanço do setor privado na oferta da educação infantil por meio das parcerias público-privadas, estas não buscam suprir à demanda imediata de uma política educacional, mas, ao contrário, são

estabelecidas com objetivos mercantilistas, sem a devida preocupação com a qualidade da educação ofertada.

A partir do levantamento realizado sobre dissertações e teses no Banco da CAPES, foram encontradas cinco teses e 21 dissertações sobre a privatização da educação. Dentre as teses, uma se relaciona à educação infantil e outra se refere à expansão do atendimento nas creches, mas nenhuma fala sobre as parcerias público-privadas no acesso à pré-escola.

A tese que mais se aproxima do tema é *A cogestão dos Centros de Educação Infantil Nave-mãe: uma parceria público-privada em análise* (2016) (Unicamp), de Cassia Alessandra Domiciano Pellisson, orientada por Theresa Maria de Freitas Adrião. Essa pesquisa analisou o Programa Nave-mãe<sup>13</sup>, implementado em Campinas, São Paulo (SP), demonstrando em seus resultados que ele se diferencia dos demais formatos de convênios estabelecidos para expansão do atendimento à educação infantil, porque se trata de uma modalidade que apresenta um custo alto para o padrão oferecido, com superlotação de salas de berçário e precarização do trabalho das professoras.

Das 21 dissertações encontradas no *site* da Capes sobre a parceria público-privada na educação, nove tratam da presença do setor privado na educação infantil, mas apenas três versam sobre a oferta de vaga na educação infantil por meio da privatização. A primeira é intitulada *Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público-privada* (2012), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), elaborada por Paulo de Tarso da Silva Reis, orientado por Maria Isabel da Silva Azevedo. A segunda é *O Programa “Bolsa Creche”<sup>14</sup> nos municípios paulistas de Hortolândia e Piracicaba: uma proposta de alocação de recursos estatais à educação privada?* (2009), da UNESP, de autoria de Cassia Alessandra Domiciano, orientada por Theresa Maria de Freitas Adrião. A terceira é denominada *Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para o atendimento da educação infantil?* (2008), da UNESP, cuja autora, Egle Pessoa Bezerra, também foi orientada por Theresa Maria de Freitas Adrião.

Nas dissertações citadas, encontram-se os seguintes resultados: um aumento do custo em mais de 23,4% para ampliação de Unidades Municipais de Ensino de Educação Infantil

---

<sup>13</sup> O Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) ficou “popularmente conhecido como Programa Nave-mãe”. Instituído em 2007, pela Lei n.º 12.884, “Tratava-se da materialização da transferência da gestão de equipamentos públicos de Educação Infantil ao setor privado, com subsídio público, cujo formato gerava desigualdades no padrão de atendimento à criança menor de 6 anos se comparado ao realizado pela rede direta. Chamava a atenção ainda o fato de, neste formato de convênio, as matrículas serem incorporadas à rede pública (PELLISSON, 2016, p. 22).

<sup>14</sup> “O ‘Bolsa Creche’ consiste em um formato de financiamento adotado para a ampliação da oferta de vagas à educação infantil via subvenção pública à escola privada e, embora receba o nome de ‘Bolsa Creche’, financia tanto a creche, quanto a pré-escola” (DOMICIANO, 2009, p. 17).

em Belo Horizonte, firmada por meio de parcerias público-privadas; as políticas de fundos instituídas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) contribuem para o avanço da privatização na educação básica, uma vez que permitem a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas; e o Programa “Bolsa Creche” mantém a precariedade oferecida pelas instituições sem fins lucrativos nos atendimentos à educação infantil, sendo seu funcionamento pautado por mecanismos que estimulam o mercado.

Domiciano (2009, p. 183) esclarece que, embora as parcerias tenham sido firmadas com o intuito de suprir a demanda da educação infantil, “a política de fundos instituída nos moldes do Fundeb contribuiu para o avanço da privatização das etapas mais substanciais da educação básica na medida em que viabiliza a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas”.

Foi evidenciado nos resultados das dissertações encontradas no Banco da CAPES um avanço do setor privado sobre o público, pelas condições de financiamento permitidas ao setor privado e pela inserção da lógica de funcionamento pautada em princípios que incentivam o desenvolvimento do mercado.

Como não foram localizadas, no site do BDTD e da CAPES, teses e dissertações defendidas no MS sobre as parcerias público-privadas na oferta de vagas na pré-escola, optou-se por fazer um levantamento nos repositórios das universidades federais, estaduais e particulares do estado. Foram identificadas teses e dissertações defendidas no MS sobre as parcerias público-privadas na educação, mas não sobre a garantia do acesso à pré-escola, via privatização.

Dentre as dissertações, cita-se a de Andrêssa Gomes de Rezende Alves, intitulada *A inserção de critérios privados na política de gestão do sistema de ensino no estado de Mato Grosso do Sul (2007-2013)* (2014), da UFMS, orientada por Maria Dilnéia Espíndola Fernandes. Essa investigação analisou a configuração das relações entre o público e o privado, no âmbito das políticas educacionais de gestão do sistema de ensino, materializadas pela Secretaria de Educação de MS. Foi constatado que ocorreu uma substituição da gestão democrática por outra lógica de gestão, orientada para a organização com objetivo de alcançar a qualidade total da educação.

Na UEMS, destaca-se a dissertação de Débora Cristina Gonçalves, denominada *Terceiro setor e a educação: parceria entre o instituto Ayrton Senna e a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande* (2015), orientada por Vilma Miranda de Brito. Essa pesquisa trata da privatização relacionada à parceria público-privada realizada com o Instituto Ayrton

Senna. Como conclusão, obteve-se que o Programa Acelera Brasil<sup>15</sup>, apesar de se configurar como uma ação para correção do fluxo do ensino fundamental e de combate à repetência, não trouxe mudanças para a distorção idade-série.

Já na UCDB foram encontradas duas dissertações orientadas por Regina Tereza Cestari de Oliveira sobre a presença do setor privado na educação pública: *Política de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: implicações da parceria público-privada (2005-2009)* (2011), defendida por Luciana Cristina Lopes Dantas; e *Parceria entre o Público e o Privado na Educação: implicações do Programa Escola Campeã para a Gestão Escolar* (2008), de Ana Brígida Borges da Rocha.

Dentre os resultados obtidos nos estudos de Dantas (2011), que procurou analisar as políticas de gestão educacional após a efetivação da parceria com o Instituto Ayrton Senna, demonstra-se que ocorreram mudanças em relação ao cargo de diretor escolar, com forte responsabilização da escola centrada na figura do diretor, uma vez que este responde pelo sucesso, ou não, da escola, evidenciado pela prova de Certificação Ocupacional para continuar no cargo.

Por sua vez, na investigação de Rocha (2008), foi possível identificar que na vigência do Programa Escola Campeã (PEC) houve alterações na legislação educacional do município, com ênfase em uma gestão escolar voltada para a qualidade e baseada em resultados, sendo mensurado o desempenho dos atores envolvidos no processo de ensino-aprendizagem conforme o cumprimento das metas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação.

Além das pesquisas apresentadas, foi realizado um levantamento dos artigos que se relacionam ao objeto de estudo e que foram publicados no Grupo de Trabalho (GT) 5 da ANPEd Nacional no período de 2009 a 2016. No total, foram encontrados 12 artigos sobre a gestão educacional e as parcerias público-privadas, porém, não constam nesse período investigações desenvolvidas no estado de MS quanto ao acesso à pré-escola, via privatização.

A partir dos resultados dos textos apontados, nota-se uma tendência de crescimento das parcerias público-privadas na educação infantil, o que vem alicerçando o movimento da privatização nessa etapa de ensino por intermédio de diferentes programas, como o Programa Nave-Mãe e o Bolsa Creche. Outras formas de parcerias entre o setor privado e o público também foram efetivadas, como a oferta de vagas em creches e pré-escolas garantidas por

---

<sup>15</sup> O programa Acelera Brasil foi criado em 1997 e é “destinado ao campo de atuação do Instituto Ayrton Senna no setor da educação formal. [...] é adotado como política pública nas redes estaduais de Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Sergipe” (GONÇALVES, 2015, p. 70).

convênios com instituições privadas, fortalecendo uma propensão à privatização na educação infantil.

Foram realizadas pesquisas sobre: os limites e as possibilidades da parceria público-privada e a qualidade dessa parceria como principal política para expansão da educação infantil; os instrumentos jurídicos adotados para a oferta da vaga na educação infantil; as implicações do Fundeb para o crescimento do número de matrículas na rede pública e conveniada de municípios paulistas; e as condições de atendimento dos alunos da educação infantil nas escolas privadas, observando que não há pesquisas realizadas em MS sobre a privatização no acesso à pré-escola.

Constata-se, nesse levantamento bibliográfico, que existe um movimento perceptível e crescente de privatização na educação infantil em outros estados, mais intensamente em SP. Nesse sentido, o estado do conhecimento<sup>16</sup> desenvolvido nesse estudo contribuiu para a construção da presente tese, que busca elucidar as faces da privatização na educação pré-escolar em municípios do estado de Mato Grosso do Sul (MS), uma vez que já é percebida a realização de parcerias entre as instituições de ensino privadas e as Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e Dourados para efetivação do direito à educação obrigatória nesta fase da educação infantil e sua universalização prevista até 2016, conforme preconiza a na EC n.º 59/2009.

Para responder a tal inquietação, tem-se as seguintes questões: os municípios de Campo Grande e Dourados conseguiram a universalização do acesso à pré-escola até 2016, conforme determina a EC n.º 59/2009 e o PNE (2014-2024)? Foram realizados convênios entre a Secretaria Municipal de Educação e as instituições de ensino privadas para garantia do acesso à pré-escola? Se aconteceram, qual o custo desses convênios e/ou contratos para a Secretaria Municipal de Educação? Quais os quesitos estabelecidos nos convênios relativos à oferta da educação? Quais os critérios adotados para seleção dos alunos pelas Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e de Dourados para o ingresso das crianças nas instituições conveniadas? Quais os critérios adotados para seleção dos alunos pela Secretaria de Educação de Dourados e de Campo Grande para o ingresso das crianças nas instituições conveniadas?

Para investigar as questões acima, foi definido como objetivo analisar as faces da privatização na educação pré-escolar, como forma de atendimento à EC n.º 59/2009, em municípios sul-mato-grossenses.

---

<sup>16</sup> De acordo com Castro e Werle (2004, p. 1045), o estado do conhecimento é definido como “[...] uma análise da produção acadêmica em uma determinada área que permite reconhecer e identificar o conhecimento produzido, as áreas de tensão e possíveis avanços na compreensão do tema em estudo”.

Como objetivos específicos, foi delineado:

- contextualizar o direito à educação a partir da CF/1988, considerando a EC n.º 59/2009, no que se refere à ampliação da escolaridade obrigatória na educação pré-escolar;
- identificar as estratégias utilizadas pelas secretarias municipais de educação dos municípios de Campo Grande e Dourados para garantir o acesso a pré-escola, sobretudo as parcerias com o setor privado;
- analisar as formas de privatização da oferta educacional nos municípios de Campo Grande e Dourados à luz da literatura sobre o tema.

Por intermédio dos estudos que foram desenvolvidos sobre a privatização na gestão local, a presente pesquisa procura avançar em suas contribuições para a educação em MS, quando verifica como os convênios são realizados com as instituições privadas, os critérios quanto à educação ofertada, a forma dos subsídios repassados às instituições privadas e as condições para o atendimento das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola em cumprimento da EC n.º 59/2009.

A relevância social desta investigação se fundamenta na análise da ampliação do direito à educação, garantido na CF/1988 como direito fundamental social, e no aumento dos anos de escolaridade obrigatória na pré-escola dos quatro aos cinco anos de idade, possibilitando aos gestores municipais verificarem suas ações e a inserção do setor privado na implementação das políticas educacionais.

## **1.2 Aspectos metodológicos da pesquisa**

Esta é uma pesquisa documental e de campo, de cunho quanti-qualitativa, tendo a primeira, uma abordagem que recorre à estatística para explicação dos dados; e a segunda lida com interpretações das realidades sociais. Por ser este um estudo de cunho quanti-qualitativo, é necessário mencionar que existe um debate sobre o emprego das abordagens quantitativas e qualitativas.

Gatti (2004, p. 13) esclarece que na área educacional, a maioria das pesquisas quantitativas enfoca a análise de dados de avaliações de rendimento escolar realizadas em alguns sistemas educacionais no Brasil. No entanto, enfatiza que “[...] há problemas educacionais que para sua contextualização e compreensão necessitam ser qualificados através de dados quantitativos”. Assim, este estudo apoia a importância da pesquisa quantitativa no pensamento de Gatti (2004, p. 15) quando esclarece que: “[...] o que se procura ao criar uma

tradução numérica ou categorial de fatos, eventos, fenômenos, é que esta tradução tenha algum grau de validade racional, teórica, no confronto com a dinâmica observável dos fenômenos”.

Quanto a pesquisa qualitativa possibilita uma investigação mais ampla das relações público-privadas realizadas entre instituições privadas e os municípios para oferta de vaga na pré-escola, pois permite identificar “a diversidade dos pontos de vista, relativizam-se, de uma só vez, os pontos de vista institucionais e profissionais, e força-se a conhecer pontos de vista invisíveis, censurados, ou simplesmente silenciados” (GROULX, 2010, p. 98).

Para averiguar as políticas de ampliação da obrigatoriedade da educação dos quatro aos cinco anos e as possibilidades legais da participação do setor privado nas políticas educacionais, efetuou-se uma pesquisa documental sobre o direito à educação no acesso à pré-escola e nas leis utilizadas pelas Secretarias Municipais de Educação dos municípios de Campo Grande e Dourados para firmar parcerias público-privadas. Essa etapa de identificação das fontes documentais foi importante para definir as possibilidades da pesquisa, de acordo com o banco de dados disponibilizados nos *sites* oficiais destes órgãos municipais, e para formular os instrumentos a serem utilizados na coleta de dados.

Na legislação foi analisado: a CF/1988; a LDB, Lei n.º 9.394/1996a; o PNE (2001-2011), Lei n.º 10.172/2001; o PNE (2014-2024), Lei n.º 13.005/2014a; Decreto n.º 6.094/2007; e a Lei Federal n.º 11.079/2004; e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995).

A importância da análise documental da legislação que orienta as políticas educacionais se fundamenta em Palumbo (1989), quando esclarece que o conhecimento sobre o Estado, suas instituições, leis, programas, que, inter-relacionados, podem se constituir como uma política pública em busca de soluções para os problemas da sociedade. Assim, o autor define política pública como “o princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas; suas manifestações visíveis são as estratégias adotadas pelo governo para solucionar os problemas públicos” (PALUMBO, 1989, p. 38).

As políticas e os programas educacionais são pensados, implementados, gerenciados e avaliados por diversos atores sociais, com diferentes interesses, valores e perspectivas. Desta maneira, conhecer as políticas educacionais no contexto local, por meio da apreciação dos documentos que efetivam as práticas no sistema educacional, também é uma forma de verificar as condições de ensino propostas e de compreender as intenções que se apresentam nas ações das secretarias de educação na oferta do ensino pré-escolar, posto que “os textos são, ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças, inovações, experimentadas no contexto das práticas educativas” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433).

Nesse sentido, para melhor apreensão do modo e das condições em que a privatização está sendo inserida no sistema educacional local, foi desenvolvida uma pesquisa documental para verificação dos documentos que orientam as condições para efetivação das parcerias entre as Secretarias Municipais de Educação de Dourados e de Campo Grande com as instituições de ensino privadas. Os documentos foram obtidos nos *sites* das Secretarias de Educação e/ou nos editais ou chamamentos públicos que foram publicados nos referidos municípios para efetivação dos convênios.

A opção por essa metodologia está na possibilidade de encontrar nesses documentos o ano de início dos convênios, o tipo de instituição conveniada, o processo para escolha das instituições conveniada, as formas dos convênios pactuados, as condições da educação ofertada, a duração do convênio, o formato do subsídio do poder público às conveniadas e a contabilização das matrículas na pré-escola das conveniadas em relação às matrículas no mesmo nível de ensino no sistema público.

Para compreender as estratégias utilizadas pelos municípios para a garantia do acesso à pré-escola, foi feita uma entrevista semiestruturada (APÊNDICE B) com os servidores das Secretarias Municipais de Educação, responsáveis pelos departamentos de convênios e financeiro; com os servidores responsáveis pela educação infantil e com os servidores responsáveis pelas matrículas na pré-escola. “Entrevistas são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados” (DUARTE, 2004, p. 215). As entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas, sendo autorizadas pelos participantes da pesquisa por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE A).

Quadro 1 – Servidores das Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e Dourados

<b>Órgão</b>	<b>Departamento</b>	<b>Servidor</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Sigla</b>
Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande	Gerência da Educação Infantil	Servidor que atua na área pedagógica.	1	SCGEI
	Gerência de Convênios e Prestação de Contas	Servidor que atua na área de convênios e financeiro.	1	SCGCF
	Divisão da Central de Matrícula	Servidor que atua na área de matrículas.	1	SCGM
Secretaria Municipal de Educação de Dourados	Núcleo de Educação Infantil Municipal	Servidor que atua na área pedagógica.	1	SDGEI
	Departamento de Convênios e Financeiro	Servidor que atua na área de convênios e financeiro.	1	SDCF
	Central de Matrícula	Servidor que atua na área de matrículas.	1	SDM

Fonte: elaborado pela autora.

As entrevistas foram agrupadas conforme os eixos temáticos, como se observa no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Eixos temáticos e perguntas das entrevistas realizadas com os servidores das Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e Dourados

<b>Eixos</b>	<b>Descrição do eixo</b>	<b>Instrumento de coleta de dados – Perguntas das entrevistas</b>
Parcerias público-privadas; realização de convênios entre as Secretarias de Educação municipais e instituições de ensino privadas.	Quantidade de convênios; número de alunos nas conveniadas; critérios para distribuição dos alunos nas conveniadas; motivação para realização dos convênios.	6, 8, 17, 20, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 40.
Legislação e condições de atendimento nas conveniadas.	Legislação sobre os critérios para credenciamento das conveniadas para participar dos chamamentos públicos; condições de atendimento da conveniada quanto à oferta de material didático, alimentação e uniforme.	18, 19, 22 e 23.
Recursos para as conveniadas.	Procedência dos recursos para as conveniadas; valor das mensalidades pagas; Fundeb.	21, 24, 25, 26, 27, 28 e 29.
Aspectos pedagógicos da educação pré-escolar nas conveniadas.	Oferta da pré-escola em tempo integral ou parcial; orientações pedagógicas às escolas conveniadas; formação continuada para os professores das conveniadas.	1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15.
Realização de convênios na oferta da educação pré-escolar.	Visão dos servidores na garantia do acesso à educação pré-escolar por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP)	16, 32 e 41.

Fonte: elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas.

### 1.3 Recorte temporal e seleção dos municípios pesquisados

Essa tese integra um projeto maior em âmbito estadual denominado *Parcerias público-privadas em municípios sul-mato-grossenses*: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>17</sup>, realizado em cinco municípios sul-mato-grossenses: Campo Grande, Dourados, Corumbá, Coxim e Ponta Porã, com financiamento da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, da Ciência e da Tecnologia do Estado do Mato Grosso do Sul (FUNDECT).

O critério para escolha dos municípios de Campo Grande e Dourados está no fato de serem os dois mais populosos da pesquisa em rede e também do estado de MS. Esse dado pode ser confirmado no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010)<sup>18</sup>, no

<sup>17</sup> O projeto é coordenado pela professora Elisângela Alves da Silva Scaff. Essa pesquisa tem como objetivo geral analisar os impactos do PAR para a realização de parcerias público-privadas, em municípios de MS, buscando identificar os efeitos dessas parcerias sobre os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

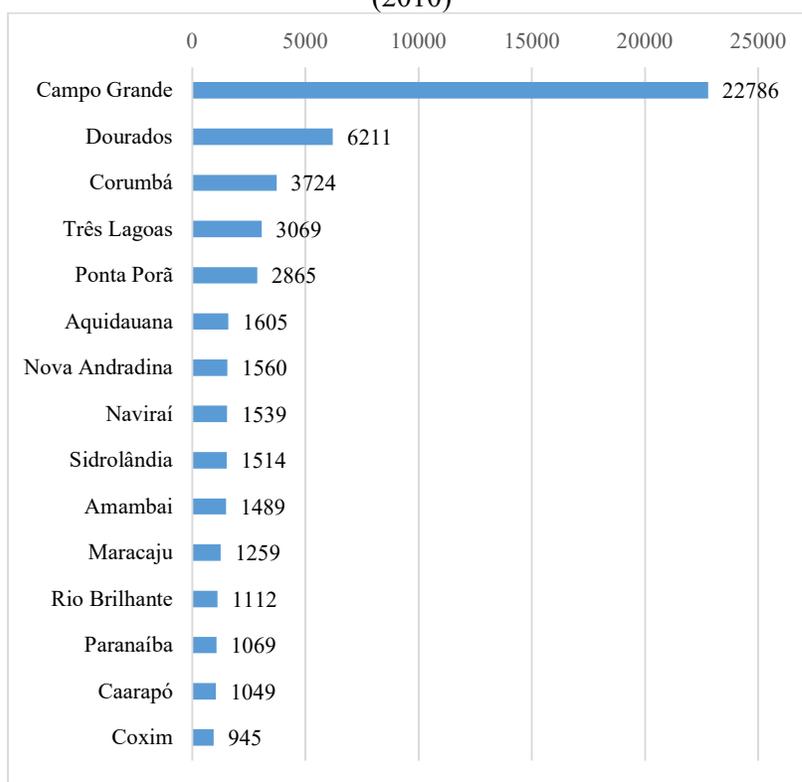
<sup>18</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

qual informa que a população de MS em 2010 era de 2.449.024 habitantes. Isso significa que a população de Dourados, em 2010, com 196.035 habitantes, e a de Campo Grande, com 786.797, representam, juntas, 40,13% do total da população do estado. Portanto, considera-se um percentual significativo da população total, fazendo desses municípios referência na análise das políticas educacionais em MS.

Com o objetivo de verificar se os dois municípios supracitados também tinham as duas maiores populações de crianças de quatro e cinco anos de idade no MS, foi consultado, inicialmente, o *site* do IBGE, mas, pela Pirâmide Etária, não é possível identificar a população específica dessa faixa etária porque as divisões estabelecidas no IBGE são entre crianças de zero a quatro anos e de cinco a nove anos. Desse modo, foram utilizados os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH), no qual demonstra: a população de quatro e cinco anos de idade nos municípios de MS, o percentual de habitantes de quatro e cinco anos de cada município em relação ao total da população de MS e o percentual acumulado dessa população.

Para melhor visualizar os resultados obtidos, optou-se por incluir apenas os 15 municípios que apresentavam as maiores populações dessa faixa etária. Se todos os municípios fossem selecionados, a exibição ficaria extensa no eixo vertical, dificultando a percepção total dos dados. Os demais municípios que não estão inseridos nos gráficos podem ser conferidos no Apêndice C.

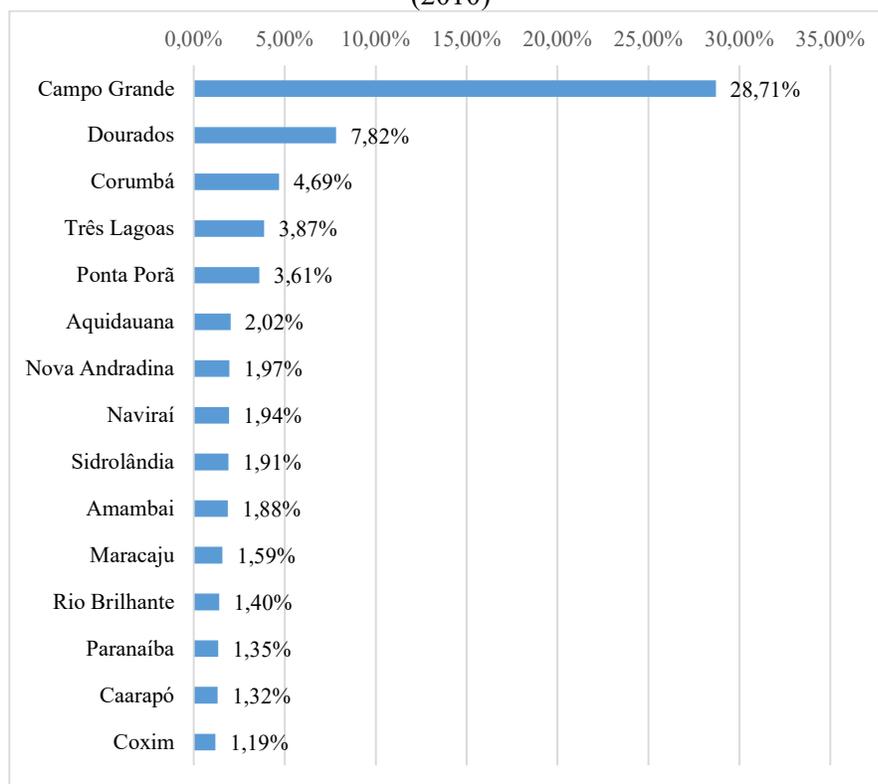
Gráfico 1 – População de crianças de quatro e cinco anos de idade em municípios de MS (2010)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do ADH (2020).

O próximo gráfico demonstra o percentual populacional de crianças de quatro e cinco anos de idade em relação ao total da população do estado de MS com essa mesma idade.

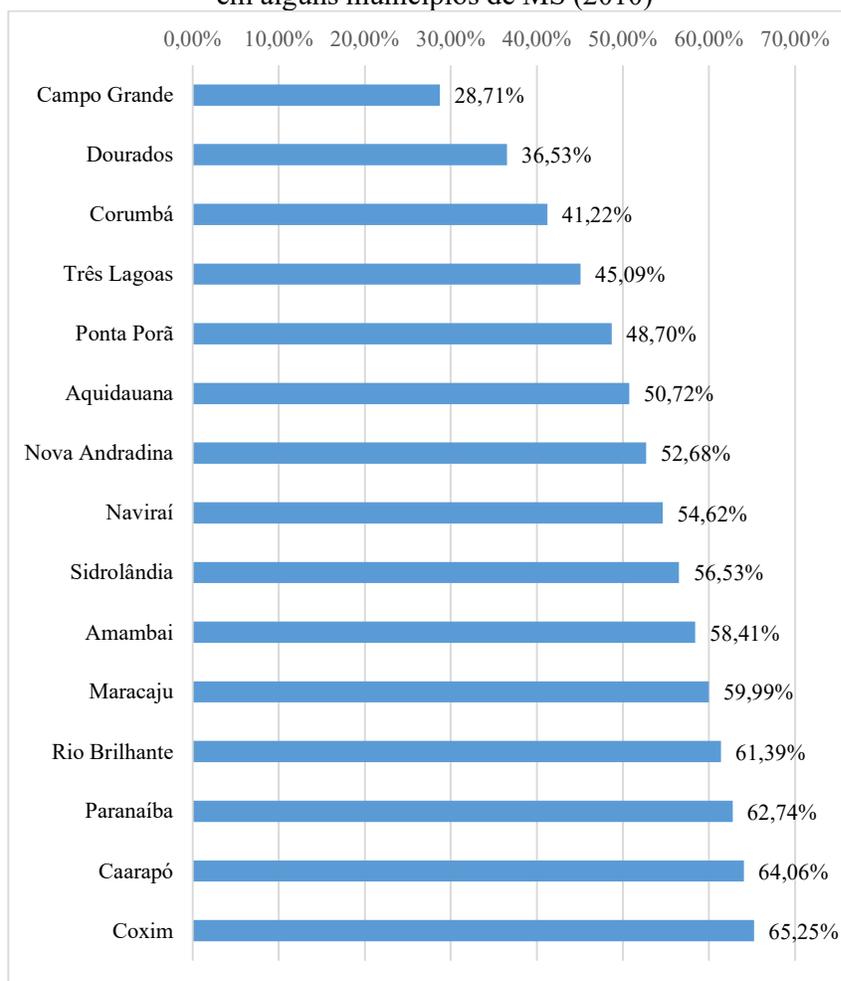
Gráfico 2 – Percentual de crianças de quatro e cinco anos de idade em municípios de MS (2010)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do ADH (2020).

Para saber qual o percentual acumulado dos municípios, foi adicionado o valor do percentual relativo ao percentual somado dos estados anteriores. Com esse levantamento, é possível verificar no Gráfico 3 que os municípios de Campo Grande e Dourados possuem, juntos, 36,53% das crianças de quatro e cinco anos de idade em MS.

Gráfico 3 – Percentual acumulado da população de crianças de quatro e cinco anos de idade em alguns municípios de MS (2010)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do ADH (2020).

O recorte temporal desta pesquisa compreende o período de 2009 a 2019. A data inicial foi determinada devido à promulgação da EC n.º 59/2009, que deu nova redação ao artigo 208 da CF/1988, estabelecendo a obrigatoriedade do ensino para crianças de quatro e cinco anos de idade e sua universalização na rede pública de ensino até 2016. A data final para coleta de dados é 2019, por ser essa a última data possível para a coleta de dados nos *sites* do governo federal e das secretarias municipais de educação.

Com o intuito de contribuir com as pesquisas sobre a efetivação do direito à educação no acesso à pré-escola, considera-se que esta metodologia – pesquisa documental e entrevistas – possibilita analisar as estratégias utilizadas pelas Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e Dourados para oferta de vagas na pré-escola em instituições de ensino privadas.

## 1.4 Estrutura do trabalho

Esta pesquisa se estrutura da seguinte forma: este primeiro capítulo, contém tópicos introdutórios, metodologia e a indicação dos temas que serão discutidos nos capítulos 2, 3 e 4.

No capítulo 2, apresenta-se a construção histórica sobre a instituição do direito à educação em um contexto mais amplo, ocasionando a reflexão sobre os fenômenos sociais, políticos e econômicos que aconteceram no Brasil e em outros países da Europa. Dessa forma, a discussão aqui proposta perpassa pelo estudo da relação entre Estado, sociedade e normas constitucionais que definem o direito à educação no Brasil, até se chegar à EC n.º 59/2009, que amplia a obrigatoriedade do acesso à educação dos quatro aos dezessete anos, definindo a pré-escola como ensino obrigatório, público e gratuito devendo ser ofertada pelo Estado e em condições de igualdade. Outras legislações infraconstitucionais, como a LDB (1996a), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (1990) e os PNEs (2001-2011) (2014-2024), são normativas abordadas neste capítulo, porque também fortaleceram e contribuíram para a ampliação do direito da criança à educação.

No capítulo 3, buscou-se analisar a relação entre o setor público e privado na educação e a redefinição do papel do Estado, tendo como destaque a análise dos processos de globalização e a privatização nas políticas educacionais sob as diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP). No capítulo 4, por meio da análise de documentos e entrevistas com os servidores das Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e Dourados, foram analisadas as estratégias utilizadas com o intuito de atender à demanda de vagas na pré-escola na rede pública de ensino desses municípios e a participação das instituições privadas, como solução para se conseguir a sua universalização até 2016, conforme prevê a EC n.º 59 de 2009 e a Meta n.º 1 do PNE (2014-2024).

## 2 A PRÉ-ESCOLA NO ÂMBITO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Em 1988, a CF demarcou, no plano jurídico, a democratização do Estado brasileiro propondo avanços no que se refere à institucionalização da educação como um direito social, público e subjetivo, devendo o ensino obrigatório – ensino fundamental à época – ser ofertado de forma gratuita (BRASIL, 1988). Já a fase pré-escolar da educação infantil foi assegurada como ensino obrigatório somente pela EC n.º 59/2009, especificando que é dever do Estado ofertá-la gratuitamente para crianças de quatro e cinco anos de idade (BRASIL, 2009).

O direito à educação escolar nas constituições brasileiras foi ampliado ao longo dos anos como “fruto das lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais” (CURY, 2002a, p. 247). Foi também por influência dos documentos produzidos por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que houve o incentivo à criação de políticas voltadas para a educação infantil, o combate à pobreza e a promoção da equidade no contexto latino-americano (CAMPOS, 2013).

O direito à educação foi reconhecido em declarações e pactos de caráter internacional, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (1959), a Convenção Relativa à Luta contra as Discriminações na Esfera do Ensino (1960), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien) (1990) (CURY, 2002b).

O Brasil, como estado-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), foi signatário das declarações universais e dos pactos internacionais, afirmando o seu compromisso com o direito à educação, reiterado na CF/1988, que garante a todo cidadão brasileiro os direitos fundamentais sociais, entre eles o direito à educação: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 6º).

O caráter social da CF/1988 pode ser percebido no artigo 3º, quando se estabelecem como objetivos fundamentais “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, art. 3º).

De acordo com Tavares (2012), para se falar em direito constitucional, são necessários três elementos: Estado, sociedade e um texto escrito vigente que seja superior a todos os demais no território. Para o autor,

a apresentação do constitucionalismo como movimento que, embora de grande alcance jurídico, apresenta feições sociológicas inegáveis. O aspecto jurídico revela-se pela pregação de um sistema dotado de um corpo normativo máximo, que encontra acima dos próprios governos – a Constituição. O aspecto sociológico está na movimentação social que confere a base de sustentação dessa limitação do poder, impedindo que os governos passem a fazer valer seus próprios interesses e regras na condução do Estado (TAVARES, 2012, p. 25).

Depreende-se que a Constituição é o documento jurídico que, além de moldar o Estado, impõe limites às suas ações por meio da lei, impondo ao Poder Público a responsabilidade na garantia e na proteção dos direitos sociais (CURY, 2000). Dessa forma, para compreender a institucionalização do direito à educação como um direito social previsto CF/1988, parte-se da concepção acerca do atual Estado Democrático de Direito, empreendendo um estudo sobre a construção dos direitos em uma perspectiva histórica dos acontecimentos sociais, políticos e econômicos ocorridos na Europa nos séculos XVIII, XIX e XX.

Para Cury (2002a), apesar de cada país ter situações histórico-sociais diferentes, considerando a história de formação e classificação dos direitos por Marshall (1967), pode-se notar similaridades na construção dos direitos sociais nas Constituições brasileira; e “é no interior deste caminho que se situa a educação como um direito [...] que vem sendo pontuado até ser absorvido pelas constituições federais” (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001, p. 5).

Marshall (1967) faz uma reflexão sobre a formação e a classificação dos direitos do cidadão na Inglaterra nos séculos supracitados, esclarecendo que os direitos civis foram promulgados no século XVIII, entendidos pela liberdade individual dos indivíduos; os direitos políticos, como o direito de participar do poder político, foram proclamados no século XIX; e os direitos sociais foram declarados no século XX e se referem “a tudo o que vai desde o direito à um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões mínimos que prevalecem em uma sociedade no século XX” (MARSHALL, 1967, p. 63). Segundo o autor, não é possível delimitar com precisão essa divisão temporal, porque existe um entrelaçamento entre eles, principalmente entre os direitos políticos e os sociais, mas há como separá-los e classificá-los sem distorcer a sua formação histórica (MARSHALL, 1967).

Também por uma perspectiva histórica da formação dos direitos, Bobbio (2004) esclarece que estes são variáveis e se transformam por influência de diversos fatores relacionados aos interesses dos homens, seja na economia, na política ou na sociedade:

Os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações (BOBBIO, 2004, p. 13).

Pelo artigo 1º da CF/1988, o Brasil se constitui como um Estado Democrático de Direito, fundamentado na cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político. Esses direitos foram construídos historicamente tendo perpassado por diferentes governos e formas de Estado. Sendo assim, partindo da construção dos direitos sociais de forma mais ampla, este capítulo tem como objetivo a compreensão da institucionalização do direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental social, definido na CF/1988 e alterado pela EC n.º 59/2009, a qual determina a obrigatoriedade da educação pré-escolar.

## **2.1 A educação como direito social: aspectos políticos, sociais e econômicos**

A formação dos direitos não acontece em um único momento ou por um só fato; os direitos “nascem quando devem ou podem nascer” (BOBBIO, 2004, p. 8); surgem, dentre outros fatores, a partir da mudança de condições sociais ou pela necessidade de limitar o poder que ameaça a liberdade do indivíduo. A educação, que atualmente é reconhecida em diferentes declarações internacionais e como um direito fundamental e social pela CF/1988, sequer foi entendida como um direito no século XVIII, quando as exigências fundamentais eram a propriedade, a liberdade, a luta contra o dogmatismo da igreja e o autoritarismo do Estado (BOBBIO, 2004).

De acordo com Bobbio (2004), em um primeiro momento na formação dos direitos, o indivíduo é considerado em si mesmo, fora de qualquer vínculo social e político, em um estado de natureza, no qual não existiam leis positivas para regular qualquer ação do homem, em um estado de liberdade perfeita. Nesse estado de natureza, o indivíduo nasce livre e em condições

de igualdade dos demais, ainda que fosse considerada “hipotética essa afirmação” (BOBBIO, 2004, p. 50). Para Bobbio (2004, p. 51), os homens não nascem livres e nem iguais, pois seria necessário um Estado sem sociedade e sem leis, e isso é negar a origem histórica da sociedade.

A primeira fase dos direitos do homem coincide com as primeiras Declarações do Direitos enunciadas pelos detentores do poder de governo. O homem natural tem o único direito que é o direito de liberdade; liberdade em relação a imposição da vontade do outro. Este estado de natureza, considerado como estado pré-estatal ou pré-social era a forma de justificar ou racionalizar as mudanças que estavam acontecendo na sociedade. Primeiramente a exigência da liberdade de consciência em função da imposição de crenças. E em um segundo momento a liberdade civil que começou na Revolução Inglesa Norte-Americana e a Francesa (BOBBIO, 2004, p. 36).

Inspirada pelos pensadores do século XVIII que pretendiam o fim do absolutismo, a burguesia lutava pela defesa de sua liberdade, motivada pela possibilidade de se desfazer da origem do poder divino, estabelecendo um contrato social pela vontade dos homens e pelo fortalecimento da tese dos direitos naturais<sup>19</sup>, o que lhe dava a possibilidade de lutar pela liberdade na defesa de seus interesses (TELLES, 1977). Na busca de proteção individual, da liberdade de crença e da autonomia perante o Estado, os indivíduos racionalizaram o estado de natureza por meio das leis, garantindo o direito de liberdade no tocante à imposição da vontade do outro (BOBBIO, 2004).

Fundamentada na exigência da razão, deu-se início à concepção individualista da sociedade, na qual o poder é atribuído individualmente às pessoas que, por sua vez, compõem uma sociedade que é regida por leis. Cada um tem, em termos de igualdade, o direito de participar nas tomadas de decisões a que serão obrigados todos os demais (BOBBIO, 2004).

Essa inversão de perspectiva deu origem aos direitos dos homens, buscando que estes fossem independentes do Estado, em uma relação de Estado/cidadãos, e não mais de soberano/súditos (BOBBIO, 2004). A partir dessa mudança, o indivíduo passou a ter o direito de não ser oprimido e de “gozar de algumas liberdades fundamentais: fundamentais porque naturais, e naturais porque cabem ao homem enquanto tal e não dependem do beneplácito do soberano” (BOBBIO, 2004, p. 8).

---

<sup>19</sup> “A doutrina dos direitos do homem nasceu da filosofia jusnaturalista, a qual [...] partira da hipótese de um estado de natureza, onde os direitos do homem são poucos e essenciais: o direito à vida e à sobrevivência, que inclui também o direito à propriedade e o direito à liberdade” (BOBBIO, 2004, p. 35). O jusnaturalismo é fundamentado no direito natural, que são normas e direitos estabelecidos com base na razão e no bom-senso do que é justo, de forma universal. São direitos do homem por natureza, como o direito à vida.

Assim, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca, surge na base da sociedade burguesa a primeira noção do Estado de Direito, fundamentado nas Constituições liberais<sup>20</sup> do século XVIII e estruturado na garantia da liberdade com a aplicação da lei por juízes independentes; na liberdade de concorrência de mercado; e na separação e na distribuição do poder (BOBBIO, 1998).

Os defensores do livre mercado acreditavam que o Estado de Direito deveria apenas proteger a propriedade privada, mas jamais tutelá-la, caracterizando esse Estado como um Estado liberal, restrito somente à vigilância da ordem social. A delimitação das ações e do poder do Estado foi um dos motivos da separação dos poderes e da implantação do constitucionalismo, o que significou o enfraquecimento do Estado e favoreceu a preservação da liberdade do comércio e do contrato (DALLARI, 1993). Em outras palavras, o constitucionalismo, em seu início, objetivava tirar o poder do soberano e garantir direitos fundamentais, como a liberdade.

Com a afirmação da burguesia nas decisões do governo, os princípios fundamentais foram enfraquecidos em favor de seus interesses; e em decorrência da definição dos direitos, principalmente, os da liberdade, acabaram por indicar as classes sociais privilegiadas que conseguiriam ter e gozar desse direito, estabelecendo a desigualdade social, bem como colocando em segundo plano as necessidades e os objetivos dos segmentos sociais inferiores.

Dessa forma, a legitimação do poder político dos liberais ou a redução do poder político do Estado ou, ainda, a vitória da liberdade sobre a igualdade por meio das leis – Estado de Direito – foi para garantir a segurança jurídica individual, retirando do Estado a competência para dirigir os objetivos comuns da sociedade. Foi nesse contexto que os direitos fundamentais, princípios do Estado de Direito, foram tutelados pelo ideal das liberdades burguesas, constituindo-se um obstáculo para uma intervenção estatal (BOBBIO, 1998).

Apesar dos direitos do homem, em seu início, garantirem os direitos civis, estes não eram para todos e nem almejavam igualdade; eram apenas direitos formais, pois o Estado de Direito liberal era “uma criação dos ricos para preservar a desigualdade e a propriedade, e não o bem-comum” (BEHRING, 2000, p. 4).

Esses direitos ganharam força com as Revoluções Norte-Americana (1776) e Francesa (1789), da qual resultou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC) (1789),

---

<sup>20</sup> “A origem do constitucionalismo está ligada às constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, após a Independência das 13 Colônias, e da França, em 1791, a partir da Revolução Francesa, apresentando dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais”(MORAES, 2002, p. 35).

reafirmando a ideia de liberdade e igualdade entre os homens perante a lei, a defesa da propriedade privada, o direito à segurança e o direito de resistência à opressão:

Artigo 1º - Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum.

Artigo 2º - A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência a opressão (DDHC, 1789).

Os princípios proclamados na DDHC (1789) eram sustentados somente de maneira formal, “uma vez que no plano de aplicação política eles conservaram, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe” (BONAVIDES, 2007, p. 42).

De acordo com Behring (2000), somente um Estado de Direito democrático que garanta a prevalência da vontade geral<sup>21</sup> é capaz de definir os limites entre os extremos da pobreza e da riqueza presentes na sociedade, no estabelecimento da igualdade. A vontade geral expressada na abdicação da liberdade individual em favor de uma vontade maior de igualdade entre as pessoas nos leva a concluir que os direitos devem vir de um contexto social e de uma participação popular verdadeiramente democrática, e não pela forma como foi instituído o parlamento pela burguesia, conforme os interesses individuais deste grupo.

A união entre participação política da sociedade e garantia de direitos fundamentais, como a igualdade, não foi um ideal dos burgueses, mas é um ideal que realmente deve fundamentar um Estado de Direito (TELLES, 1977).

Almejar um “Estado de Direito” cada vez mais apurado, isto é, um Estado que, de maneira institucionalizada, reconheça e ampare os direitos fundamentais do homem; e além disto, aspirar pelo advento de um sistema representativo em que haja de fato representação – eis aí dois ideais que merecem ser qualificados de autênticos. E autênticos o são por certo, pois brotam, não de mutáveis circunstâncias históricas e culturais, mas sim da própria natureza política do ser humano (TELLES, 1977, p. 161).

Para Telles (1977), esse foi um momento de libertação burguesa do poder absoluto do monarca, mas que deixava o povo desprotegido das relações econômicas que poderiam surgir pela conquista de participação e de poder político pelos burgueses.

[...] nos tempos da Revolução Francesa, o que se procurava defender eram as liberdades individuais do eventual abuso do poder por parte do Estado. Ainda

---

<sup>21</sup> “Categoria chave na concepção política e filosófica de Rousseau, segundo a qual cada indivíduo aceita um contrato em que abdica de sua liberdade natural (primitiva) em favor de uma liberdade civil pela qual nenhum homem deve obedecer a outro, mas sim a uma vontade geral expressa em leis igualitárias” ( BEHRING, 2000, p. 4).

não se cogitava de se proteger o cidadão das forças econômicas de entidades privadas (TELLES, 1977, p. 121).

O Estado, que era considerado o “aparato coativo com o qual um setor da sociedade exerce o poder”, vê, no século XIX, seu poder diminuído frente ao crescimento das leis econômicas, que não necessitavam mais dele para regular as relações dos indivíduos, e ao “desenvolvimento da organização industrial”, que inverte o processo, passando o “Estado de opressivo à sociedade libertada” (BOBBIO, 1987, p. 61-62). Esse movimento levou ao pensamento liberal, ou liberalismo, no qual prevalece a ideia da “extinção do Estado ou ao menos da sua redução aos mínimos termos” (BOBBIO, 1987, p. 62).

O Estado liberal busca valorizar as capacidades individuais em detrimento da coletividade, cabendo a ele defender a autonomia concedida às pessoas, compreendida “como a livre determinação de cada um para adotar qualquer concepção de bem e de vida boa, sem coerção externa” (ESTEVÃO, 2012, p. 56). Acredita-se que quando os sujeitos visam à melhoria das suas condições de vida contribuem para elevar o bem-estar de todos, pois, uma vez garantidos os bens materiais, mantém-se a paz, em uma perfeita relação entre acumulação de riqueza e coesão social (BEHRING, 2000).

Dallari (1993, p. 271) esclarece que, na teoria do economista liberal Adam Smith, “o homem é o melhor juiz dos seus interesses e deve ter a liberdade de promovê-los segundo a sua livre vontade”, não devendo ocorrer a intervenção do Estado na economia ou no mercado. Sua intervenção deve se limitar à proteção dos direitos individuais de liberdade e propriedade contra os danos que outros homens possam causar.

Sobre essa visão liberal, Behring (2000) elucida que as relações sociais reguladas pelo mercado são, na teoria de Adam Smith, uma mão invisível que conduz as vontades do homem para ter e acumular bens e riquezas. E é na ambição pela riqueza, manifestada pela natureza do homem em querer possuir cada vez mais, que as desigualdades sociais se manifestam (CABRAL NETO, 1997).

Para que o objetivo do livre mercado se concretize, Marshall (1967) explica que é necessário que o homem tenha um mínimo de instrução; nesse caso, o Estado deve intervir e até mesmo exercer sua força de coerção em relação à educação primária (MARSHALL, 1967).

A educação tira os indivíduos da ignorância, permitindo que estes sejam capazes de identificar e desejar as benesses da classe econômica com melhores condições financeiras: “deve obrigar as crianças a frequentarem a escola porque o ignorante não pode apreciar e,

portanto, escolher livremente as boas coisas que diferenciam a vida de cavalheiros daquela das classes operárias” (MARSHALL, 1967, p. 60).

A intervenção do Estado para garantir que todos tenham acesso à educação, não o torna um Estado socialista, pelo contrário, para Marshall (1967), assim está presente a essência do livre mercado, que se concretiza pela concorrência, sendo a educação uma maneira de capacitar os indivíduos a buscar uma “vida de cavalheiro” (MARSHALL, 1967, p. 60).

Quando Marshall (1967) fala da obtenção de uma vida de cavalheiro, ele não se refere à educação como um princípio dos direitos sociais, mas com a perspectiva do direito do adulto de ter sido educado, constituindo a educação um pré-requisito necessário à liberdade civil e para conservar a ideia de que os direitos civis, interpretados em uma época de individualismo, são indispensáveis para a manutenção da economia de mercado competitivo” (MARSHALL, 1967, p. 62). Em outras palavras, a educação da criança significa a preparação do adulto para as mudanças que estão ocorrendo na sociedade frente ao desenvolvimento econômico e industrial.

A educação primária chegou ao final do século XIX na Inglaterra como obrigatória e não gratuita. O argumento da obrigatoriedade, aparentemente, estava relacionado à incapacidade das crianças e à falta de condições dos pais de escolherem o melhor para seus filhos. Diz-se aparentemente, porque, na dual situação da proteção do direito individual e do dever público com a educação, havia o interesse do Estado de possuir um eleitorado educado e que a produção científica fosse composta por técnicos e trabalhadores qualificados (MARSHALL, 1967). “O dever de autoaperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros” (MARSHALL, 1967, p. 74).

Nesse contexto, a educação primária pública adentra o século XX como um suporte para formar eleitores educados frente ao desenvolvimento da democracia política, que foi também um passo para o fortalecimento dos direitos sociais da cidadania nesse século (MARSHALL, 1967).

Outrossim, apesar das medidas coercitivas serem consideradas um confronto à garantia do direito civil na realização de um contrato, os trabalhadores tiveram muitas conquistas com a legislação trabalhista. Nesse sentido, a história da educação se assemelha às conquistas dos trabalhadores, sendo, em ambos os casos, o século XIX o momento em que se iniciaram as lutas pelos direitos sociais que iriam se fortalecer no século XX (MARSHALL, 1967).

As questões sociais inerentes ao modo de produção capitalista fizeram com que os trabalhadores assumissem um papel “político e até revolucionário”, que contribuiu com a

criação de legislação e medidas de proteção social (BEHRING, 2000). Tais mudanças levaram o Estado a “organizar uma gama de serviços para ‘atender’ àquelas pessoas que não conseguiam (temporária ou definitivamente) ter acesso ao mercado formal de trabalho” (CABRAL NETO, 1997, p. 302).

O movimento dos operários ganhou maior poder coletivo, fazendo com que a classe dominante começasse a reconhecer os direitos sociais e de cidadania dos trabalhadores, que também ganhavam cada vez mais espaços políticos (BEHRING, 2000). De acordo com Marshall (1967), a luta dos trabalhadores da indústria foi o pilar dos direitos sociais no século XX, que se constituíram pelas conquistas dos direitos trabalhistas, assegurando a busca por melhores condições de trabalho.

Esses acontecimentos reforçam a tese de que os direitos são historicamente construídos e que surgem “gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (BOBBIO, 2004, p. 20).

Consoante Behring (2000), o crescimento do movimento operário, dando maior poder político aos trabalhadores, a vitória do movimento socialista de 1917 e as alterações na forma de produção devido ao advento do fordismo<sup>22</sup>, que necessitava de mais mão de obra, foram processos políticos e econômicos que mudaram o papel do Estado, cujo dilema estava em articular os avanços de um sistema representativo e o reconhecimento dos direitos fundamentais, com a criação de condições mínimas de bem-estar para as grandes massas da população, uma vez que a ampliação da democracia política está diretamente relacionada com a redução das desigualdades sociais (CABRAL NETO, 1997).

Os avanços na dimensão política da democracia proporcionaram condições favoráveis para o desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social, modificando a função do Estado.

A formulação de políticas sociais mais abrangentes nos países de capitalismo avançado está relacionada, também, com o aperfeiçoamento da democracia política que credenciou as massas, tanto para pressionar o Estado no sentido de ampliar os serviços, os quais funcionavam com salário indireto, quanto para pressionar os patrões por melhores condições de trabalho e salariais (CABRAL NETO, 1997, p. 302).

O papel de Estado também é alterado devido às mudanças ocorridas na economia. Com o crescimento do comércio, o mercado passa a ser controlado por grandes empresas que

---

<sup>22</sup> O fordismo é uma forma de produção em massa, desenvolvida em 1914 para a indústria de automóveis, em atendimento à grande demanda de produtos em virtude do crescimento econômico. Sua principal característica é ter uma produção em massa com mais eficiência e menores custos.

detinham a concentração e a monopolização do capital, gerando uma grande “concorrência intercapitalista” (BEHRING, 2000, p. 8).

Para Bobbio (1998), o papel do Estado começou a mudar em razão da pressão dos grandes grupos econômicos, passando a intervir nas questões da economia privada.

A presença de fortes concentrações industriais converteu-se em presença de um grupo de pressão, capaz de influir na política interna [...] um Estado que antes contribuiu, durante todo o século XVIII, para a criação da forma de mercado, não só das mercadorias, mas também do trabalho, do dinheiro e da terra [...], e depois se limitou a garantir formalmente, desde fora, a estrutura da livre-troca, sucede agora um Estado que intervém ativamente dentro do processo de valorização capitalista (BOBBIO, 1998, p. 402).

A concorrência intercapitalista foi o maior motivo das duas Guerras Mundiais e, juntamente com a forma de produção em massa, causou um excesso de produção, gerou desemprego e levou, no final da década de 1920 e 1930, à maior crise do capitalismo, conhecida como a Grande Depressão (BEHRING, 2000).

Com a Grande Depressão econômica, a pobreza, as desigualdades sociais e as pressões sociais desencadearam um processo que voltou a atenção para as questões que estavam causando problemas econômicos por causa da intervenção do Estado na economia, pois o liberalismo, com o seu desenvolvimento econômico, indicou que era incapaz de promover e garantir a paz mundial.

De acordo com Souza (2017), a Segunda Guerra Mundial foi um acontecimento que fortaleceu a necessidade de reconhecimento da universalidade dos direitos humanos, devido aos trágicos acontecimentos contra a humanidade, contribuindo para que os direitos prescritos na Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) se tornassem positivos e universais. Positivos porque os direitos do homem devem ser, além de proclamados, protegidos até mesmo do Estado que os tenha violado, transformando-os em direitos do cidadão, “positivamente, em direitos do homem” (BOBBIO, 2004, p. 19); e universais, posto que seus princípios pertencem a todos os cidadãos de qualquer Estado.

Para Bobbio (2004), o sentido universal deve ser compreendido como algo não “dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens” (BOBBIO, 2004, p. 16). Nesse sentido, o autor esclarece que a universalidade é uma das principais características dos direitos humanos, sobretudo os sociais, uma vez que estes se dirigem a todos os cidadãos, e não apenas a um grupo específico (BOBBIO, 2004).

Quanto à DUDH (1948) foi com ela que a educação se tornou um direito universal, quando preconizou, em seu artigo XXVI, a educação como um direito de todos, gratuita e

obrigatória, pelo menos nos graus elementares e fundamentais; a instrução técnico-profissional acessível a todos; e a instrução superior baseada no mérito (DUDH, 1948).

Observa-se que foram, inicialmente, os problemas advindos do modo de produção capitalista e, posteriormente, as consequências oriundas das duas Grandes Guerras que provocaram a propagação dos direitos do homem e o desenvolvimento social. Destarte, Bobbio (2004) menciona que para se concretizarem os direitos do homem é necessário muito mais do que vontade dos homens ou de um governo: somente uma grande transformação social torna possível a proteção dos direitos.

Foi este um momento de grande projeção social e política, no qual os direitos individuais começam a dar lugar às condições que valorizavam os direitos sociais e começa-se a exigir um Estado que protegesse os cidadãos das mazelas do Estado liberal:

O Século XX iria ver gradativamente o renascimento institucional do Estado, da Igreja (?), da Classe e dos Sindicatos (ou Corporações) como formas sociais cada vez mais dominantes. Passava-se historicamente do individualismo jurídico ao socialismo jurídico, como um movimento coletivo, impulsionado pela ‘aceleração da História’ e pela substituição do espírito evolucionista do século XIX, pelo espírito revolucionário do século XX... No plano jurídico, essa mutação correspondeu à ascensão dos direitos sociais, como dominantes, ao passo que os direitos individuais foram passando à categoria de recessivos. [...]. Ora os direitos individuais correspondem ao ideal da Liberdade; os sociais, ao da igualdade. Se os primeiros, para assegurar a liberdade da iniciativa privada, procuravam reduzir ao mínimo o poder do Estado, os outros exigem a interferência desse mesmo Estado em assuntos sociais, a fim de proteger os direitos da grande massa de trabalhadores contra a força das empresas nascidas daquela mesma iniciativa privada (TELLES, 1977, p. 160).

Entendendo que o liberalismo reconhece que todos os homens são iguais perante a lei, constata-se que isso foi um passo dado na busca pela igualdade, mesmo sabendo que ela existia apenas no plano formal (CABRAL NETO, 1997).

Apesar de existir controvérsias entre liberalismo e democracia, ambos se articularam em um dado momento histórico para criação da democracia liberal, que é uma forma de flexibilizar as relações sociais para reduzir conflitos (CABRAL NETO, 1997).

Os avanços na dimensão política da democracia proporcionaram algumas condições favoráveis para o desenvolvimento do chamado Estado de Bem-Estar Social, o qual, segundo a análise de Bobbio, resultou de “uma resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra” (CABRAL NETO, 1997, p. 302).

Essa junção se estabelece no fato de que partem de um mesmo ponto: o indivíduo. A dúvida pairava sobre como articular os avanços da democracia política, com a criação de

condições mínimas de bem-estar para as grandes massas da população. Assim elucida Cabral Neto (1997, p. 303):

As políticas sociais do Bem-Estar serviram como a mais importante fórmula de paz para as democracias capitalistas desenvolvidas. Essa fórmula consistiu, fundamentalmente, na obrigação explícita do Estado de proporcionar assistência e apoio, em dinheiro ou em serviços aos cidadãos que corriam riscos próprios da sociedade de mercado. Assim, durante todo o pós-guerra [...] o Estado Social foi celebrado como a solução política para as contradições sociais.

Um outro elemento que contribuiu para o crescimento das políticas sociais foi a mudança no papel do Estado, que percebeu a necessidade de intervir como articulador de mecanismos de conflitos. A ideia de um Estado intervencionista veio da perspectiva Keynesiano do economista John Maynard Keynes na defesa de um Estado que não deveria controlar todos os meios de produção, mas apenas interferir com objetivo de garantir o pleno emprego. A perspectiva da social-democracia que assistiu alguns países da Europa e Estados Unidos no período pós-guerra, defendia a construção do *Welfare State*<sup>23</sup>, ou Estado de Bem-estar.

O *Welfare State* e a intervenção financeira do Estado tiveram, inicialmente, duas faces distintas: a primeira visava ao apoio dado ao trabalhador pelo Estado; e a segunda, a criação de políticas econômicas. Nesse sentido, o Estado de Bem-Estar Social parecia atender a todos, tanto a produção do capital quanto a força de trabalho. Porém, é importante esclarecer que, ao definir esse padrão de financiamento, o Estado o faz para “assegurar o *status quo* da sociedade de classes, permitindo em última análise a reprodução de uma sociedade calcada na desigualdade e na exploração, mas que, aparentemente, é igualitária e harmônica, ao garantir um mínimo para ‘quase todos’” (CABRAL NETO, 1997, p. 304).

Daí a tão decantada propaganda que colocou o Estado de Bem-estar Social, nos moldes em que vinha sendo desenvolvido na Europa como sendo o modelo capaz de propiciar ao cidadão os seus direitos fundamentais de liberdade e bem-estar. Esse padrão estatal teria sido capaz de pôr fim aos conflitos sociais e promover a harmonia entre o capital e trabalho (CABRAL NETO, 1997, p. 303).

---

<sup>23</sup> O *Welfare State*, ou Estado de Bem-estar, foi um fenômeno do século XX que tinha dentre outros objetivos o de prover os serviços sociais, tornando a vida individual e coletiva um bem a ser assegurado pelo Estado. De diferentes origens, se desenvolveu, inicialmente na Inglaterra e Estados Unidos, sendo também desenvolvido em 12 países capitalistas avançados. Na Inglaterra o *welfare state* é definido por T.H. Marschall, como “um resultado ou subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, sejam elas o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou o advento do modo capitalista de produção” desdobramento necessário às mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades” (ARRETICHE, 1995, p. 5).

Keynes (1988) questionava a ideia de que o mercado, por si só, poderia controlar a economia, fundamentada na teoria de que a economia capitalista é autorregulável pela oferta e pela demanda. Essa aceção não produziu harmonia entre as grandes empresas nem o bem-estar geral devido ao imediatismo e ao retorno financeiro esperado pelos empresários do capital investido.

De acordo com Behring (2000), Keynes acreditava que a regulação da economia pelo mercado não era uma política de Estado e sociedade. Para ele, o Estado, em uma situação de crise, deve intervir por meio de medidas econômicas: “[...] cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou intervenções reais que atuem, nos períodos de depressão como estímulo à economia” (BEHRING, 2000, p. 9).

Porém, Keynes acreditava que a intervenção do Estado na economia devia ser conciliada com as políticas sociais. Essa foi a fórmula para que o fordismo-keynesiano fosse o paradigma dos anos seguintes nas relações de sociedade e Estado: “produção em massa para o consumo de massa e de acordos coletivos com os trabalhadores [...] em torno dos ganhos de produtividade do trabalho” (BEHRING, 2000, p. 9).

A estratégia fordista-keynesiana prevaleceu de 1945 até 1960, período no qual ocorreu o crescimento do capitalismo baseado na ampliação do intervencionismo estatal, sendo o Estado o provedor dos direitos sociais. No entanto, a estratégia de desenvolvimento econômico-social com intervenção do Estado começou a decair por uma série de fatores, entre eles a introdução de novas técnicas de produção, que causaram impactos na redução da mão de obra de trabalhadores na indústria, e a modificação no perfil dos trabalhadores, que levou ao esgotamento do padrão fordista. Segundo Behring (2000), outros elementos também contribuíram para o esgotamento da estratégia keynesiana e do *Welfare State*:

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão de obra, não são as mesmas, contrariando expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente. A explosão da juventude em 1968, em todo mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973/74 – foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital onde não se realizou efetivamente (BEHRING, 2000, p. 12).

A intervenção do Estado, principalmente quanto às políticas sociais, começa a ser questionada por grupos político-econômicos, culpando o Estado pela crise<sup>24</sup>, dizendo que era “resultado do Keynesianismo e do *Welfare State*” (BEHRING, 2000, p. 12). As teorias liberais responsabilizavam os sindicatos pela pressão que exerciam sobre os salários e os gastos sociais do Estado, culpando-os pelo baixo lucro dos empresários. O menor crescimento da economia colocou em dificuldades o financiamento do *Welfare State* e a governabilidade dos programas sociais-democratas. É necessário ressaltar que, apesar dos ganhos sociais com as políticas vindas do Estado de Bem-Estar, na maioria dos países do primeiro mundo, as condições de vida de certos setores da população eram cada vez mais precárias (CABRAL NETO, 1997).

Esse é um quadro que tende a se agravar, uma vez que o Estado, após a forte presença da teoria keynesiana até a década de 1970 no fortalecimento de seu papel, estaria sob a égide do neoliberalismo, que se trata do liberalismo “retornado com força após esse período, reposicionando o mercado como melhor e mais eficiente regulador das relações que se estabelecem na sociedade e como modelo de eficiência na oferta de serviços à população” (SCAFF, 2017, p. 147).

A crise do Estado, na década de 1980, levou a uma substituição do Estado Keynesiano por um Estado com pouca intervenção, reforçando os contratos privados e a transferência da responsabilidade para o mercado em garantir o bem-estar social (CARVALHO, 2009). De acordo com Azevedo (1997, p. 12):

Os neoliberais, creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista.

Nessa mesma década, os liberais reinventam o liberalismo (neoliberalismo), fundamentado, dentre outros fatores, em:

[...] um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas,  
 [...] uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais  
 [...] o *desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político anterior*  
 (BEHRING, 2000, p. 13, grifo da autora).

---

<sup>24</sup> “Por crise do Estado entende-se, da parte de escritores conservadores, como crise do Estado democrático, que não consegue mais fazer frente às demandas provenientes da sociedade e por ele mesmo provocadas”(BOBBIO, 1987, p. 65).

Conforme Draibe (1993), o neoliberalismo assume uma proposta de reforma para os programas sociais assentada na focalização, descentralização e privatização. Essa era uma política de eficiência dos gastos públicos que os direcionava para programas específicos que necessitavam urgência e pelo deslocamento dos serviços públicos não lucrativos para o setor privado (DRAIBE, 1993).

Agora, o Estado deve remeter-se a mero regulador e avaliador, qual Estado *oco*. A consequência desta posição é que o Estado deve transformar-se num Estado *fraco*, tendo em conta a capacidade de respeitar os direitos, mas permanecendo forte na regulação (ou reregulação) e apoio ao mercado (ou à competitividade). Este é, aliás, o espírito do neoliberalismo enquanto racionalidade política, que recodifica o papel do Estado, mas também o lugar do sujeito. [...] o que nesse momento passa a valer é a lógica privada e o poder do mercado, com tendência para colonização e a monetarização do “mundo da vida” pelo mundo sistêmico do poder e da economia (ESTEVÃO, 2012, p. 60, grifo do autor).

Sobre as consequências que o Estado neoliberal pode trazer para a conquista dos direitos sociais, incluindo a educação, Frigotto (1995) esclarece que:

A ideia força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. *Desta ideia chave advém a [...] necessidade de zerar todas as conquistas sociais*, como o direito à estabilidade de emprego, o direito à saúde, *educação*, transporte públicos, etc. Tudo isso passa a ser comprado e regido pela férrea lógica das leis do mercado (FRIGOTTO, 1995, p. 83, grifo da autora).

Para Estevão (2012, p. 60), os direitos humanos, entre eles cita-se o direito à educação, estão confrontando grandes desafios, resultantes das concepções de “Estado (da sua mercantilização) e do mercado (da economia empresarial instituída como fundamento, ideologia e racionalidade da nossa vida em sociedade)“. Esses desafios perpassam por diferentes situações, as quais tem implicações no modo de vida, na construção da cidadania, na valorização dos sujeitos, na redefinição do trabalho e na forma como os efeitos da mudança social são assumidos (ESTEVÃO, 2012).

Indo ao encontro do neoliberalismo, no Brasil, as políticas sociais têm se caracterizado pela falta de políticas universalistas, tais como as políticas de bem-estar que aconteceram nos países do primeiro mundo, e por políticas econômicas que, quase sempre, voltam-se aos interesses de grupos empresariais específicos e dificultam a criação de políticas abrangentes (CABRAL NETO, 1997).

Conforme explica Cabral Neto (1997), a democracia é o caminho para a elaboração de políticas públicas e para a conquista de melhores condições sociais, pois a ampliação da democracia requer a incorporação organizada dos atores sociais, tanto em processos políticos quanto administrativos. Aliado a isso, indica-se, também, a necessidade da criação de condições sociais aceitáveis para que a população possa se credenciar para participar de tais processos (CABRAL NETO, 1997).

De acordo com Behring (2000, p. 4), somente um Estado de Direito democrático, que garanta a prevalência da vontade geral<sup>25</sup>, “seria capaz de limitar os extremos da pobreza e da riqueza presentes na sociedade civil e promover a educação pública para todos”. A vontade geral expressada na abdicação da liberdade individual em favor de uma vontade maior de igualdade entre as pessoas nos leva a concluir que os direitos devem vir de um contexto social e de uma participação popular verdadeiramente democrática, e não segundo os interesses individuais de um determinado grupo.

Para se caracterizar um Estado como Estado Democrático de Direito, Dallari (1993) esclarece que é preciso que ele possua os seguintes pressupostos: soberania da vontade do povo e a preservação da liberdade e da igualdade. Tais pressupostos continuam sendo pontos de conflito que persistem no decorrer do século XX (DALLARI, 1993).

A soberania da “vontade política de um povo, social e juridicamente organizado” é definida por Alexandre de Moraes (2002) como o Poder Constituinte que foi criado com o intuito de limitação do poder estatal e de preservação de direitos e garantias individuais. No entanto, o autor também concorda que, apesar do povo ter a titularidade do Poder Constituinte, a sua vontade está sujeita a uma vontade constituinte manifestada pela elite (MORAES, 2002).

Considerando uma concepção mais restrita de democracia, limitando-a à possibilidade do povo escolher, por meio do voto, os governantes que lhes representarão, a soberania popular não parece ser a possibilidade que irá proporcionar a conquista e a garantia dos direitos sociais, uma vez que é necessário lidar com um sistema representativo, no qual os representantes do povo, em sua maioria, originam-se das elites e, muitas vezes, não possuem o compromisso em atender a demandas sociais que não sejam motivadas para uma reeleição ou por interesses próprios.

---

<sup>25</sup> “Categoria-chave na concepção política e filosófica de Rousseau, segundo a qual cada indivíduo aceita um contrato em que abdica de sua liberdade natural (primitiva) em favor de uma liberdade civil pela qual nenhum homem deve obedecer a outro, mas sim a uma vontade geral expressa em leis igualitárias” (BEHRING, 2000, p. 4).

Quanto ao princípio da igualdade, parece permanecer como no século XIX: somente na previsão legal, pois bem se sabe que a “concepção de igualdade como igualdade de possibilidades, corrige essas distorções, pois admite a existência de relativas desigualdades. [...] o que não se admite é a desigualdade do ponto de partida, que assegura tudo a alguns” (DALLARI, 1993, p. 305).

O sentido aqui atribuído à igualdade se refere ao princípio adotado na CF/1988, de que todos são iguais perante a lei e devem ser tratados “sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros [...] a inviolabilidade do direito à vida, a liberdade, a igualdade à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988, art. 5º). Ou seja, “todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico” (BRASIL, 1988, art. 5º), vedando a arbitrariedade e as discriminações.

O Brasil é hoje constituído por um Estado Democrático de Direito, princípio fundamental do seu sistema constitucional (BRASIL 1988, art. 1º), que deve “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna” (BRASIL, 1988, preâmbulo). Entretanto, sabe-se que, muitas vezes, é difícil efetivar um direito prescrito em lei, pois existe uma diferença entre o que se prevê na Constituição e a realidade educacional, principalmente no Brasil, que teve a trajetória da formação dos direitos sociais realizada com o apoio dos movimentos sociais, mas sempre com a forte presença do elitismo e do patrimonialismo.

Dessa forma, propõe-se no próximo tópico apresentar uma retrospectiva de avanços, retrocessos e impasses da construção do direito à educação nas Constituições federais brasileiras, perpassando a discussão pela obrigatoriedade, gratuidade e acesso na educação básica, e de forma mais específica na educação infantil, até se chegar ao objeto deste estudo: a efetivação do direito à educação pré-escolar, previsto na EC n.º 59/2009 como um direito fundamental social.

## **2.2 O direito à educação primária a partir das Constituições federais brasileiras**

Desde a primeira Constituição (1824) até os dias atuais, o Estado vem exercendo diferentes papéis, em que instituições privadas começam a fortalecer sua inserção no campo educacional e o direito à educação vai sendo moldado nas Constituições por interesses particulares, políticos e econômicos, e menos por uma perspectiva social. A veracidade disso se comprova por meio da educação infantil, a qual somente foi considerada como parte da educação

nacional em 1961, com a promulgação da primeira LDB, mas que continha um caráter assistencialista, mesmo depois de quase cem anos da Proclamação da República (1889).

A educação infantil<sup>26</sup>, quando comparada às outras etapas da educação básica, passou por um processo peculiar no seu desenvolvimento enquanto um direito da criança. Um dos elementos da distinção está relacionado ao fato de ter sido por muito tempo considerado um direito das mães trabalhadoras que precisavam deixar seus filhos em instituições enquanto trabalhavam, e não necessariamente um direito da criança de frequentar uma escola pública, gratuita e de qualidade.

Constituída por crianças menores de seis anos, a educação infantil já estava sendo debatida na França, desde o século XVIII, em 1769, onde foi criada a primeira instituição de atendimento, com o objetivo de receber crianças pobres e/ou órfãs e filhos de trabalhadores. Apesar do caráter assistencialista, essas instituições tinham um cunho pedagógico e propunham atividades educativas e formadoras de bons hábitos. Para as crianças menores, havia atividades recreativas, e para as maiores, atividades de cunho pedagógico, como o ensino de matemática e de ciências (KUHLMANN JR., 2011).

No decorrer da primeira metade do século XIX, surgem instituições de atendimento à infância em outros países europeus, porém, as mais difundidas foram as creches, os jardins de infância e as salas de asilo, chamadas posteriormente de escolas maternais.

No Brasil, no século XIX, não se falava muito em direitos sociais, muito menos se pensava no direito da criança de frequentar a escola. Pode-se mencionar os direitos sociais, de maneira mais ampla, somente no início do século XX, mas seria pouco realista “considerá-lo[s] independente do jogo de forças sociais em conflito” que permearam a construção do direito à educação (CURY, 2002a, p. 253).

O país passou por mudanças políticas que dificultaram o seu desenvolvimento como nação soberana e democrática. A educação, ainda que constasse nas Constituições do século XIX, era considerada discriminatória, pois ainda não conceituava a todos os indivíduos como cidadãos que pudessem gozar desse direito, incluindo nesse rol os negros, as mulheres e os analfabetos (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001).

A segregação de alguns sujeitos acabou por se constituir em uma barreira para grande parte da população limitando a ida à escola e o direito de todos a uma educação gratuita, como

---

<sup>26</sup> De acordo com Kuhlmann Jr. (2011, p. 469), “pode-se falar de ‘educação infantil’ em um sentido bastante amplo, envolvendo toda e qualquer forma de educação da criança na família, na comunidade, na sociedade e na cultura em que viva. Mas há outro significado, mais preciso e limitado, consagrado na CF/1988 que se refere à modalidade específica das instituições educacionais para a criança pequena, de 0 a 6 anos de idade”.

prevista na Constituição Federal de 1824, mas que, na verdade, era privilégio de poucos (CURY, 2000, p. 571).

Art. 179 A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

XXXII. A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos (BRASIL, 1824).

Embora a Constituição brasileira de 1824 tenha reforçado o programa de Estado liberal e não falar da educação como dever e atribuição do Estado, ela prometia escolas primárias a todos os cidadãos, abrindo, desse modo, “as janelas para o social e para os direitos humanos no século XX” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 101-110). Outrossim, a gratuidade proclamada nessa Constituição foi uma maneira de reconhecer um direito do cidadão já previsto nas legislações dos Estados modernos e liberais da Europa (BRASIL, 1824).

Foi pela Lei de 15 de outubro de 1827, primeira lei nacional sobre a educação pública, que se estabeleceu a criação de escolas de primeiras letras<sup>27</sup> nas províncias mais povoadas. Todavia, percebe-se que a atuação do poder público quanto à instrução primária, com o objetivo de alfabetizar as camadas populares, foi muito tímida, chegando bem próxima da omissão, ficando, muitas vezes, a cargo da família essa responsabilidade. Por outro lado, as escolas secundárias, que estavam encarregadas de preparar para o ensino superior, ficaram sob a responsabilidade das províncias e permaneciam sob a jurisdição da Coroa (LOCCO; ALVES, 2012).

Destaca-se na Lei de 15 de outubro de 1827:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembleia Geral para final resolução.

Art. 4º As escolas serão do ensino mútuo nas capitais das províncias; e serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas, em que for possível estabelecerem-se (BRASIL, 1827).

---

<sup>27</sup> “As primeiras letras serão mais primeiras nas famílias do que nas escolas. As distâncias, as dificuldades, os preconceitos farão dos lares senhoriais o espaço em que os filhos das elites iniciar-se-ão na leitura e na escrita. Essa realidade será incorporada a toda a legislação no país, mesmo quando a educação escolar se torna obrigatória com a Constituição de 1934” (CURY, 2000, p. 571).

A ideia da educação primária pública começou a ser pensada em virtude do sucesso inglês, que via na universalização da educação o meio mais rápido e eficaz para estendê-la a todos de forma gratuita, sendo este um dos motivos que contribuiu com o sucesso do capitalismo na Inglaterra (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001). Entretanto, mesmo a educação popular se constituindo como um pensamento liberal e tendo como foco o desenvolvimento econômico, essa ainda não era uma questão importante para a elite governante no Brasil. Desse modo, o Ato Adicional de 1834<sup>28</sup>, Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834, descentralizou para as províncias a competência de legislar sobre instrução pública – instrução primária (primeiras letras) com estabelecimentos próprios para promovê-la –; pensamento este que permaneceu na Constituição de 1891 (CURY, 2016).

A descentralização foi questionada no sentido de saber se a competência conferida às províncias era privativa, pois elas não tinham condições de arcar sozinhas com a educação, não faltando “denúncias da ineficiência provincial e apelos a participação efetiva do governo central no campo da educação primária e secundária” (SUCUPIRA, 2001, p. 66). Assim, o princípio liberal de universalizar a educação básica, como forma de elevar a grandeza de um povo, não deu certo (SUCUPIRA, 2001). Reforça-se, ainda, que a descentralização promovida pelo Ato Adicional de 1834 e outros aspectos, como a grande extensão geográfica, a dificuldade das comunicações e o isolamento entre as províncias, provocaram diferenças no desenvolvimento da escolarização no século XIX.

A descentralização, a omissão da gratuidade e a elitização também foram motivos que fizeram com que a parte social da educação não se desenvolvesse:

Numa sociedade patriarcal, escravagista como a brasileira do Império, num Estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriarcado rural, as classes dirigentes não se sensibilizaram com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para elas, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadro de profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a “construção da ordem”, a estabilidade das instituições monárquicas e a preservação do regime oligárquico (SUCUPIRA, 2001, p. 67).

Outras legislações após o Ato Adicional de 1834 e antes da Constituição de 1891 também trataram da temática sobre o direito à educação. Dentre elas, cita-se o Decreto n.º 1.331-A, de 1854, no qual foi estabelecida a criação de escolas primárias na corte, a fiscalização das escolas pelo governo, a instrução obrigatória para todas as crianças acima de sete anos, com

---

<sup>28</sup> Alterou a Constituição Imperial de 1824.

prescrição de penalidades para os responsáveis que não fizessem a matrícula. Estava, assim, a obrigatoriedade do ensino inscrita nas escolas brasileiras, sendo entendida como a melhor forma de garantir que alguns recebessem instrução, pois os escravos, as crianças menores de cinco anos e maiores de quinze não podiam se matricular na escola.

No artigo 57 desse Decreto, é mencionada a possibilidade da participação das escolas particulares na oferta da educação, com pagamento pelo governo, no caso de a escola não conseguir ofertá-la por qualquer motivo que fosse:

Art. 57. [...] quando em huma parochia, por sua pequena população, falta de recursos, ou qualquer outra circumstancia, não se reunir numero suficiente de alunos que justifique a creação de escola ou sua continuação, e houver no lugar escola particular bem conceituada, poderá o Inspetor Geral, ouvindo o Delegado do districto, e com aprovação do Governo, contractar com o professor dessa escola a admissão de alunos pobres, mediante huma gratificação razoável (BRASIL, 1854).

A obrigatoriedade do ensino primário foi estabelecida no município do Rio de Janeiro para crianças dos sete aos 14 anos de idade, levando em consideração o sexo e a distância da residência. Para os meninos, a obrigatoriedade estava determinada para aqueles que morassem em um raio de um quilometro e meio da escola; já para as meninas, essa distância era de um quilometro (art. 2º), ficando os responsáveis sujeitos a multa se não levassem as crianças para a escola.

Havia a previsão de fundar jardins de infância nos municípios para a educação das crianças de três a sete anos de idade (art. 5º), bem como a possibilidade de subvencionar as escolas particulares que recebiam e ensinavam gratuitamente os meninos pobres nas localidades afastadas das escolas públicas ou quando o número fosse insuficiente, tanto na Corte como nas províncias (art. 8º, § 2º). Porém, com um viés liberal, a preocupação foi com as escolas que se destinavam a dar instrução técnica e profissional; estas, portanto, receberiam auxílio ou seriam criadas pelo governo (art. 9º), pois isso interessava mais às indústrias e traria proveito imediato para a população e o Estado.

Naquele momento, as discussões sobre as melhorias na educação estavam relacionadas à influência dos processos de industrialização que ocorriam na Europa. Assim, a educação passava a ser vista no Brasil como uma forma de qualificar a mão de obra para o trabalho, restando à educação infantil apenas algumas iniciativas isoladas.

Nos países onde a Revolução Industrial e a urbanização cresciam, aumentava também a atenção do Estado para a educação nas classes mais baixas, uma vez que as mudanças que estavam ocorrendo nas formas de produção exigiam uma mão de obra com um mínimo de

escolarização para operar as máquinas. A partir das discussões sobre a escolarização e a industrialização, começou a preocupação com uma educação que atendesse a todas as classes e em todos os níveis de ensino.

Nessa direção, Gonçalves Neto (2007, p. 248) ressalta que há,

no século XIX, na Europa, o esforço pela implementação de sistemas nacionais unificados de ensino que dessem conta da preparação das classes populares, das classes médias e da elite, sendo necessária a reorganização da educação em todos os seus níveis: primário, secundário e superior.

A preocupação com a escolarização para preparar mão de obra para a indústria não era somente do Estado, pois até os próprios industriais foram obrigados, pela realidade, a expor o problema da instrução das massas operárias para atender às novas necessidades da moderna produção de fábrica. Essa era uma visão economicista da educação, que se fundamentaria na década de 1950 pela Teoria do Capital Humano, formalizada por Theodore Schultz. A educação escolar é colocada como um investimento em si mesmo e, segundo essa teoria, pode resultar no desenvolvimento na área econômica e no campo competitivo dos países. De acordo com Scaff (2006), sob esse ponto de vista, essa teoria postula que:

a posição que os Países centrais ocupam no contexto internacional corresponde ao estágio superior de um *continuum* evolutivo. Dessa forma, se os países pobres seguirem rigorosamente a “receita” dos países desenvolvidos, um dia chegarão ao seu estágio de desenvolvimento. A educação, nesse contexto é alçada à categoria de capital humano (SCAFF, 2006, p. 48).

A função social da educação torna-se uma maneira de atender às demandas do capital, passando a ter um papel estratégico no contexto neoliberal que iria se construir. Para Frigotto (1993, p. 26), “a educação dos diferentes grupos sociais de trabalhadores deve dar-se a fim de habilitá-los técnica, social e ideologicamente para o trabalho”.

Um povo que não sabe ler e escrever não satisfaz a mão de obra para a indústria e também não a consome. Existe, então, além do desenvolvimento do país, a ideia de que os indivíduos com mais educação iriam também consumir os bens produzidos pelas indústrias e desejar uma vida nos parâmetros da burguesia quanto ao progresso e aos comportamentos civilizados.

Concernente à educação infantil, não existiam, no Brasil, até 1874, muitas ações direcionadas a crianças; quando havia, era por meio de instituições que acolhiam crianças abandonadas (KRAMER, 2001), como as Casas dos Expostos ou Rodas para atendimento à criança abandonada.

Até então, apenas crianças pequenas sem família eram atendidas em instituições. As Casas de Expostos recebiam os bebês abandonados nas “rodas” – cilindros de madeira que permitiam o anonimato de quem ali deixasse a criança – para depois encaminhá-los a amas que os criariam até a idade de ingressarem em internatos (KUHLMANN JR., 2011, p. 473).

De acordo com Kuhlmann Jr. (2010, p. 78), as creches surgiram com o intuito de dar proteção à família, indo além da assistência às crianças abandonadas pelas mães. Com uma perspectiva higienista, devido à alta taxa de mortalidade infantil, no período entre 1874 a 1889 começaram a ser realizados atendimentos pela iniciativa privada, mas estes não eram suficientes para a situação de saúde e educação da população brasileira. Esse foi um período no qual ocorreu uma preocupação em proteger a infância, com interferência dos médicos por conta da alta taxa de mortalidade.

Em 1875, foi aberto o 1º jardim de infância brasileiro, no Rio de Janeiro, mas fechado em seguida por falta de apoio do poder público (KRAMER, 2001). Logo após isso, em 1877, foi fundada a Escola Americana, com o primeiro jardim de infância em São Paulo. Em 1879, o Decreto n.º 7.247 determinou que era livre o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o império, conforme as exigências do governo, mas não mencionou sobre a educação infantil.

No Parecer de 1883, a discussão sobre a educação também perpassou pela gratuidade e pela obrigatoriedade para as crianças dos sete aos 13 anos de idade. Em resposta a essas reivindicações, a obrigatoriedade da frequência foi eximida para os que recebiam a instrução na família e nos estabelecimentos de ensino particulares, pois não se podia ir contra a liberdade dos responsáveis em escolher a escola e os professores que iriam educar seus filhos (HORTA, 1998).

Todas essas leis demonstram que, no final do Império, a educação de crianças pequenas (de zero a seis anos de idade) foi pouco ou quase nada debatida, e a obrigatoriedade para as crianças dos sete aos 13 anos de idade foi vista, por alguns, como um “generoso presente” do município para o povo, enquanto para outros era um problema, posto que não era acessível a todos, comprometendo o processo de crescimento econômico.

Por conseguinte, tem-se nas décadas finais do século XIX um governo preocupado em formar pessoas para o trabalho e contribuir para o desenvolvimento econômico do país. Existia também um interesse em convencer o povo a ter um sentimento cívico e patriótico, para que os diferentes valores, costumes e culturas que se apresentavam no Brasil fossem redefinidos para a formação de um povo “civilizado”, sendo a educação o meio para atingir tal objetivo.

Depois da independência a institucionalização da escola pública, gratuita e obrigatória passou a representar um elemento de afirmação do novo governo do Brasil – ou seja era um ato político, com o objetivo de organizar e dar coesão à nova sociedade nacional. As elites política e intelectual do país se investiram da missão de civilizar o povo, representado por elas como indolente, descuidado e atrasado. Acima de tudo, no entanto, caberia à educação desfazer os valores miscigenados e a diversidade de comportamentos de uma população ela própria miscigenada e diversa, homogeneizando-os em novos parâmetros e atitudes (VEIGA, 2007, p. 131-132).

Quanto à gratuidade da educação pública para todas as classes e para os diferentes níveis de instrução, não se pode desconsiderar outros fatores importantes, como construção de escolas, materiais didáticos etc., mas o investimento financeiro do governo foi um ponto importante a se ponderar. Como já visto, a descentralização da educação primária para os municípios foi um problema, uma vez que estes não tinham o recurso necessário para ofertar a educação e porque a educação primária não era prioridade do governo.

Destarte, na Constituição de 1891, primeira Constituição republicana, não ficou registrado que a educação seria gratuita e para todos, como determinou a Constituição do Império. Com fundamento na autonomia federativa que se instalava, a instrução pública ficou como competência das unidades federadas (CURY, 2016). Assim, a educação primária gratuita foi assumida pela maioria dos estados como tarefa pública não obrigatória, pois tinham receio de que não conseguiriam assumir sozinhos a oferta da educação. E foi exatamente o que aconteceu: muitos estados transferiram para os municípios essa incumbência, e estes também não tiveram condições de assumir tal responsabilidade (CURY, 2000).

Consoante Venâncio Filho (2001, p. 116), pode-se dizer que a Constituição de 1891, ao “criar o presidencialismo no Brasil e ao estabelecer o regime federativo foi muito tímida e cautelosa em matéria de educação, não incorporando ideias e princípios que a doutrina política e educacional já discutia”, como a ajuda financeira a estados e municípios para a educação.

Cury (2001) ainda acrescenta:

[...] não se pode dizer que a Constituinte de 1891 haja ignorado a educação escolar. Mas a se deduzir que do seu conjunto pode-se afirmar que a tônica individualista, associada a defesa do federalismo e da autonomia dos estados, fez com que a educação compartilhasse, junto com os outros temas de direitos sociais, os efeitos de um liberalismo excludente e pouco democrático (CURY, 2001, p. 80).

De acordo com Cury (2001, p. 70) o “discurso federalista atendeu às pretensões hegemônicas dos grupos oligárquicos cafeicultores e cacauzeiros quanto ao ‘Estado mínimo’ e *laissez-faire*”; seria, portanto, a forma privatista de participar da educação.

Conforme esclarece Rocha (2001, p. 119), Anísio Teixeira creditava o fortalecimento do privado na “persistência de padrões patrimonialistas na sociedade brasileira que fizeram privada a ordem pública. As razões encontram-se, para ele, nas raízes coloniais da formação social brasileira”.

A educação em toda a época do Império (1822-1889) tinha um caráter elitista, que conseguia por meio da educação reconhecer a classe social dos indivíduos. Em outras palavras, a elite tinha escola para seus filhos, enquanto os mais pobres não tinham acesso a ela ou, quando tinham, era, no máximo, uma educação profissionalizante. Esse é o reflexo das grandes desigualdades que caracterizavam a sociedade brasileira, constituída, de um lado, por pobres trabalhadores e escravos, e de outro, por elite, proprietários rurais e burocracia estatal.

A Primeira República<sup>29</sup> teve suas bases constitucionais assentadas no liberalismo: a sua “finalidade consistia em neutralizar o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da sociedade” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 249). E, como não poderia ser diferente, a desigualdade reinava e foi totalmente ignorada no período pré-constituente da Constituição de 1891, omitindo os direitos sociais.

Pode-se dizer que a Constituinte avançou no sentido da defesa da plenitude dos direitos civis, ampliou um pouco os direitos políticos e omitiu-se ante (ou mesmo negou) os direitos sociais. [...] O silêncio constitucional sobre a desigualdade fazia da igualdade a lei do mais forte e defesa da igualdade uma tese discriminatória (CURY, 2001, p. 70).

Em 1896, já na República, foi instituído o primeiro jardim de infância público do Brasil. Em 1899, no Rio de Janeiro, foi fundado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Brasil, com o objetivo de abrir creches e jardins de infância (KRAMER, 2001). O apoio à criação de creches tinha dois propósitos: além de atender os filhos de operários, proteger as crianças pobres, afastando-as do trabalho que o sistema capitalista lhes impunha (KRAMER, 1988). Somente em 1908, foi fundada a primeira escola maternal brasileira em São Paulo, também com o fim específico de atender os filhos de operários.

---

<sup>29</sup> A Primeira República se refere ao período entre a Proclamação da República, em 1889, até a Revolução de 1930 (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

Cria-se, também em 1919, o Departamento da Criança no Brasil, sob a responsabilidade do Estado, mantido com recursos do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil, almejando:

realizar histórico sobre a situação da proteção à infância no Brasil [...]; fomentar iniciativas de amparo à criança e à mulher grávida pobre, publicar boletins, divulgar conhecimentos, promover congressos; concorrer para a aplicação das leis de amparo à criança; uniformizar as estatísticas brasileiras sobre mortalidade infantil (KRAMER, 2001 p. 53).

É possível perceber que o atendimento a crianças no Brasil teve dois movimentos bem definidos: os jardins de infância para os filhos da elite, com uma proposta metodológica voltada para o seu desenvolvimento integral; e as creches, que eram para filhos de trabalhadores e para crianças abandonadas, com a finalidade de cuidar da sua saúde e higiene.

O jardim de infância, criado por Froebel, seria a instituição educativa por excelência, enquanto a creche e as escolas maternas – ou qualquer outro nome dado a instituição com características semelhantes às Salles d'asile francesa – seriam assistências e não educariam para a emancipação, mas à subordinação (KUHLMANN JR., 1999, p. 73).

O período entre 1920 e 1930 foi um momento importante para a educação no Brasil, haja vista que começam a ocorrer mudanças sociais e políticas, com maior empenho público no atendimento à infância. Eventos foram organizados para se discutir assuntos referentes à saúde, a questões pedagógicas, médicas e higiênicas para assistência às crianças. Entre eles, destaca-se o Movimento dos Pioneiros da Escola Nova<sup>30</sup>, que as colocava como centro do processo educacional, e que devia oferecer para seu desenvolvimento variadas experiências de aprendizagem (SOUZA, 2009).

Os jardins de infância, conforme o modelo europeu, eram para crianças de três a sete anos e tinham o caráter pedagógico de formação integral. Para Oliveira (2002), os jardins de infância eram destinados aos filhos da elite e vieram para o Brasil sob a influência das transformações sociais que aconteciam na Europa e que se difundiam no Brasil.

[...] o projeto social de construção de uma nação moderna, parte do ideário liberal presente no final do século XIX, reunia condições para que fossem assimilados, pelas elites do país, os preceitos educacionais do Movimento das

---

<sup>30</sup> Esse manifesto propunha-se a realizar a reconstrução social pela reconstrução educacional. Partindo do pressuposto de que a educação é uma função essencialmente pública, e baseado nos princípios da laicidade, gratuidade, obrigatoriedade, educação e unicidade da escola, o manifesto esboça as diretrizes de um sistema nacional de educação, abrangendo, de forma articulada, os diferentes níveis de ensino, desde a educação infantil até a universidade (SAVIANI, 2004, p. 33).

Escolas Novas, elaborados no centro das transformações sociais ocorridas na Europa e trazidos ao Brasil pela influência americana e europeia. O jardim-de-infância, um desses “produtos” estrangeiros, foi recebido com entusiasmo por alguns setores sociais (OLIVEIRA, 2002, p. 92).

Com o programa de renovação da educação no Brasil, o Movimento dos Pioneiros da Escola Nova e a conscientização da classe operária e dos setores intelectuais, a Constituição de 1934 foi promulgada com uma maior intervenção social por parte do Estado (CURY, 2000). Essa Constituição foi a que mais incentivou a construção de um Estado social no Brasil e, com o intuito de combater o liberalismo, buscou legitimar medidas sociais pleiteadas pela população.

A Assembleia Nacional Constituinte dava já uma ideia de seu trabalho ao fazer a proclamação preambular onde se lia que o corpo representativo constituinte se reunira para organizar um regime democrático em condições de assegurar à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Estes últimos termos, referentes à justiça e ao bem-estar, compreendiam sem dúvida toda a programação do Estado que se decretava e promulgava com aquela Constituição (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 326).

A Revolução Constitucionalista de 1932 deu o contorno social à Constituição de 1934 que, seguindo a construção do *Welfare State*, ou Estado de Bem-estar, em alguns países da Europa e nos Estados Unidos no período pós-guerra, incluiu alguns preceitos na Constituição de 1934 (BONAVIDES; ANDRADE, 1991). Dentre eles, cita-se o artigo 121, com um viés social, no qual o Estado deveria promover “o amparo da produção e [...] as condições do trabalho na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país” (BRASIL, 1934b). Com um perfil intervencionista, o artigo 116 determina que, por motivo de interesse público, a União poderia monopolizar determinada indústria ou atividade econômica. Já no artigo 117, estaria a cargo da União promover “o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos” (BRASIL, 1934b).

Ainda por um viés social, a Constituição de 1934 consagrou a educação como um direito de todos (art. 149), de frequência obrigatória e gratuita no ensino primário (art. 150, § único, alínea a), com liberdade de ensino, podendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos (art. 149). A obrigatoriedade era somente em relação à instrução escolar, mas não quanto à instituição escolar (CURY, 2000).

Cabe ressaltar que, para a “criação do sentido de uma educação nacional como diretriz política e com o sentido social da educação”, era necessária a elaboração de um plano nacional

de educação pela União, para o desenvolvimento da educação nos pontos em que a Constituição tratava do ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória; da liberdade de ensino; da fiscalização; e do reconhecimento de estabelecimentos particulares (HORTA, 2001, p. 143).

Por conseguinte, a Constituição de 1934 determinava que a União, com competência privativa, criasse as diretrizes da educação nacional (BRASIL, 1934b); instituiu a vinculação de impostos exclusivos para o desenvolvimento da educação, com União (no mínimo 10%), estados e municípios (no mínimo 20%) contribuindo (art. 156); elaborasse um plano nacional de educação, pelo Conselho Nacional de Educação (art. 152), que tratasse do ensino primário gratuito e integral, com tendência à gratuidade do ensino secundário (art. 150, § único, alínea b); e possibilitasse o ensino em instituições particulares (art. 150, § único, alínea f).

Consoante Bonavides e Andrade (1991, p 326), “não padece dúvida que a tônica da Constituição de 1934 recaiu sobre o Estado social”. Entretanto, Rocha (2001) afirma que nos anos seguintes, após a promulgação da Constituição de 1934, a República manteve o seu caráter patrimonialista, herdado das raízes sociais do Brasil, colocando no plano público uma educação de formação elementar e profissional para o povo.

Em 1937, o presidente Getúlio Vargas outorga a Constituição, instaura o Estado Novo sob sua ditadura, legisla e governa por decreto-lei. Seu governo preencheu toda uma fase de nossa história, marcada pela ausência de representação legítima, não havendo assembleia onde a vontade do povo e da nação pudesse se manifestar (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

Na Constituição de 1937, não havia a vinculação de impostos para a educação, mas, como primeiro dever do Estado, constava o incentivo ao ensino pré-vocacional para os menos favorecidos. De modo centralizador, a educação, como competência privativa da União, ficou com a responsabilidade de “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (BRASIL, 1937, art. 15, inciso IX).

Aos sindicatos econômicos e à indústria coube a obrigação de criar escolas de aprendizes, com ajuda financeira do Estado, aos alunos que precisarem. O ensino primário era obrigatório e gratuito, porém, os que não alegassem escassez de recursos financeiros, deveriam fazer uma contribuição mensal para a caixa escolar.

Em 1945, Getúlio Vargas é deposto, e é promulgada, em 1946, a quinta Constituição brasileira. Na década de 1940, em meio aos movimentos em prol do retorno da democracia e à criação de partidos políticos com diferentes ideologias, que defendiam, ou não, o Estado Novo, as discussões sobre a Carta de 1946 traziam a esperança de se realizar um processo de

democratização do país (OLIVEIRA, 2001). Contudo, essa Constituição ficou limitada a alguns aspectos fundamentais para se construir uma sociedade democrática (OLIVEIRA, 2001).

Na educação, houve debates entre Estado e sociedade sobre: o ensino religioso na escola pública; o dever e o direito de educação; a liberdade de ensino e seus subsídios, obrigatoriedade e gratuidade; financiamento da educação; e responsabilidade da educação entre as esferas do poder público. Todas essas temáticas envolveram o debate do público e do privado, mas o que se relacionava ao direito à educação e a sua garantia de acesso era a questão da liberdade de ensino e que limitou os subsídios para escolas particulares. Ainda que houvesse parlamentares que eram a favor da subvenção progressiva do ensino nas escolas particulares pelos entes federativos, essa discussão não vingou baseada na alegação de que não caberia à União determinar como os estados e os municípios despenderiam suas verbas (OLIVEIRA, 2001).

Quanto à responsabilidade dos entes federativos, foi discutida a falta de condição financeira dos municípios para terem um sistema de ensino autônomo dos demais entes federativos, sendo essa tese defendida com a fundamentação de que o ensino deveria ser ministrado por particulares e que, se possível, fosse ofertado de forma pública.

Contra esse posicionamento, foi alegado que seria necessário a participação da União nos recursos para a educação, pois se ela não conseguisse arcar com a educação pública, quem estaria à altura de fazê-lo? Assim, os recursos para a educação continuaram divididos para cada ente federativo nos mesmos percentuais das outras Constituições e também o que viria de impostos para manutenção e desenvolvimento da educação (art. 169) (OLIVEIRA, 2001).

De acordo com Oliveira (2001), algumas questões sobre o público e o privado acabaram se postergando para depois da Constituição de 1946 e foram se definir somente na primeira LDB (1961), que, segundo o autor, é uma polarização que não pode ser desprezada.

O atendimento institucional a crianças pobres, a partir de meados da década de 1950, continuava ocorrendo por meio da filantropia, da assistência social, com foco no atendimento da mulher trabalhadora, sendo esse um direito da mãe, inscrito em legislação específica na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na década de 1960 (BRASIL, 1960). Contudo, a primeira LDB (1961) alterou essa situação, pois ainda que a educação pré-primária se apresentasse na lei como uma etapa da educação, ela não era obrigatória e nem função privativa do Estado ofertá-la.

A primeira LDB, Lei n.º 4024, foi sancionada em 20 de dezembro de 1961, e, pela primeira vez, fez referência às crianças participarem do sistema educacional, que foi dividido em graus: primário e médio.

O grau primário consistia em educação pré-primária (crianças menores de sete anos) e ensino primário (maiores de sete anos). A educação pré-primária deveria ser ministrada em escolas maternais ou jardins de infância, e o ensino primário, ao contrário, era obrigatório, mas podia ser ofertado por escolas particulares, desde que seguissem as normas estabelecidas pelo governo: “É da competência dos Estados e dos Distrito Federal autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los” (BRASIL, 1961, art. 16).

Já o grau médio correspondia ao ensino médio em prosseguimento ao ensino ministrado na escola primária e destinava-se aos adolescentes. O ensino médio era ministrado em dois ciclos, o ginásial e o colegial, abrangendo os cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário (BRASIL, 1961).

Segundo Cury (2000), apesar da educação pré-primária ser incluída na organização da educação nacional por meio da LDB de 1961, não havia recursos específicos para essa etapa de ensino. Assim determinam seus artigos 92 e 93:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem:  
1. O acesso à escola do maior número possível de educandos (BRASIL, 1961).

É possível identificar que o inciso 1º dessa lei faz menção à distribuição de recursos à escola que tiver o maior número de alunos, e não necessariamente para alguma etapa da educação nacional. Quanto aos recursos para as instituições privadas, a LDB de 1961 estabelece algumas normas que merecem ser citadas:

Art. 94. A União proporcionará recursos aos educandos sob duas modalidades:

- a) bolsas gratuitas para custeio total ou parcial dos estudos [...];
- b) financiamento para reembolso dentro de prazo razoável, nunca superior a quinze anos.

§ 1º Os recursos a serem concedidos, sob a forma de bolsa de estudos, poderão ser aplicados em estabelecimentos de ensino reconhecido, escolhido pelo candidato ou seu representante legal.

[...]§ 4º Somente serão concedidas bolsas de curso primário quando, por falta de vagas, não puderem ser matriculados em estabelecimentos oficiais [...].

§ 5º Não se inclui nas bolsas de que trata o presente artigo o auxílio que o Poder público concede a educandos sob a forma de alimentação, material

escolar, vestuário, transporte, assistência médica ou dentária, o qual será objeto de normas especiais.

Art. 95. A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de:

a) subvenção de acordo com as leis especiais em vigor;

[...] c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor.

[...] § 2º Os estabelecimentos particulares de ensino, que receberam subvenção ou auxílio para sua manutenção, ficam obrigados a conceder matrículas a estudantes pobres, no valor correspondente ao montante recebido (BRASIL, 1961).

O primeiro ponto a se observar é que o Estado tinha obrigatoriedade apenas com o ensino primário, sendo os demais graus passíveis de receberem uma bolsa do governo ou um financiamento, que deveria ser restituído. O primário somente receberia bolsa se não houvesse vagas no estabelecimento oficial. Logo, há muitas similaridades com o ensino obrigatório na pré-escola, porém, atualmente, a falta de vagas na pré-escola pode ser suprida por meio das parcerias público-privadas com instituições de ensino privadas.

Na sequência, tem-se o processo de elaboração da Constituição de 1967, que foi um tanto conturbada devido às adaptações que teriam que ser feitas para adequá-la ao modelo militar-tecnocrático instalado pelo Golpe de 1964, que decretou o Estado de exceção (HORTA, 2001, p. 201).

Para Horta (2001, p. 203), o projeto da Constituição de 1967 tinha um perfil “autoritário e centralizador sob o ponto de vista político; liberal e privatizante, sob o ponto de vista econômico”. Tinha-se um poder executivo forte, mas politicamente fraco, pois não havia liderança popular (HORTA, 2001).

Em uma democracia, a represália política não pode acontecer e o poder do Estado deve ser estabelecido juridicamente na lei maior do país, que é a Constituição. Esta deve ser criada, discutida e elaborada pelo Congresso Nacional; promulgada por um presidente da República eleito por meio do voto do povo, com respeito a sua soberania.

No entanto, conforme esclarecem Bonavides e Andrade (1991, p. 436), “vivia-se uma exceção da vida democrática com as consequências do Movimento de 1964; a legislação eleitoral foi profundamente modificada através de atos institucionais, atos complementares, decretos-leis”. E foi assim, em meio a sucessivas cassações de mandatos de deputados, extinção de partidos políticos e forte represálias do governo militar que se promulgou a Constituição de 1967 (HORTA, 2001).

Na educação, ocorreram três mudanças significativas nos dispositivos da Constituição, que se relacionavam ao viés privatizante do Estado. A primeira se refere à vinculação de impostos e despesas com a educação; a segundo trata da gratuidade do ensino; e a terceiro versa sobre a obrigatoriedade da educação.

No tocante à vinculação de impostos e os percentuais que cada ente tinha de investir em educação, o artigo que determinava isso foi retirado do texto da Constituição, sob a alegação de liberdade orçamentária dos governos. Porém, as escolas particulares teriam o apoio técnico e financeiro dos poderes públicos, inclusive com bolsas de estudo (BRASIL, 1967, art. 168, § 2º). A justificativa para oferta de bolsas era fundamentada na relação entre educação e desenvolvimento econômico do país, sendo suas despesas um capital investido em seres humanos.

Fávero (2001, p. 244) esclarece que a gestão do governo militar quanto à educação permeava os princípios do planejamento e o princípio de que a “educação é investimento, ou seja, aplicação produtiva do capital, e como corolário dos dois primeiros, a preocupação com os custos da educação”. Consoante isso, os tecnocratas articulavam os recursos para subordinar a educação ao projeto de crescimento econômico e inserção brasileira no capitalismo internacional<sup>31</sup> (FÁVERO, 2001, p. 425).

Ainda que a defesa da vinculação de recursos para educação se baseasse no discurso da educação como investimento para desenvolvimento do país, para os parlamentares a favor do governo, a obrigação de despesas fixas com educação iam ao encontro do projeto da Constituição, que era de fortalecer em demasia a competência do Executivo, de modo que as questões democráticas e sociais, como a educação, eram postas de lado, em favor do objetivo maior de cercear a competência do poder legislativo para manutenção da Revolução de 1964 (FÁVERO, 2001). Assim, foi retirada a vinculação de impostos da Constituição e das leis complementares que, conseqüentemente, depois de 1968, também desvinculou os fundos da LDB de 1961 (HORTA, 2001).

A segunda mudança notada no projeto da Constituição de 1967 foi a gratuidade do ensino, estabelecida na Constituição de 1824, ignorada na de 1891 e retomada em 1934,

---

<sup>31</sup> Em 1961, em Punta del Leste, Uruguai, ocorreu uma reunião extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social com os ministros da Economia, ou de Finanças, de todos os países da América Latina, sob a coordenação da Organização dos Estados Americanos (OEA), para discutirem o Plano Decenal de Aliança para o Progresso. No ano seguinte, realizou-se a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina promovida pela OEA, Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), UNESCO e Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), que tinha como objetivo promover a educação para o desenvolvimento econômico, colocando o conceito de educação como sinônimo de investimento (FÁVERO, 2001).

acompanhada da obrigatoriedade para o ensino primário. Na Constituição de 1946, a educação era um direito de todos, gratuita e obrigatória no primário. Na de 1967, a gratuidade e obrigatoriedade continua sendo um direito de todos, mas fica determinado que a educação obrigatória seria delimitada em oito anos, dos sete aos quatorze anos de idade (BRASIL, 1967).

Pela primeira vez, apareceu em uma Constituição brasileira a possibilidade de participação das escolas particulares na oferta do ensino, por meio de recebimento de recursos do governo, como outra forma de gratuidade da educação. Apesar do debate sobre diferentes posições, prevaleceu na Constituição de 1967 a posição do governo de reembolso das bolsas para o ensino superior e a concessão de bolsas em escolas particulares.

A terceira alteração na Constituição de 1967 foi sobre a obrigatoriedade da educação: seria obrigação do governo ofertá-la a todos, e de forma gratuita, ou haveria a obrigatoriedade dos pais de colocarem seus filhos na escola? Mesmo a educação sendo considerada um direito de todos desde a Constituição de 1934, a obrigatoriedade se resumia à responsabilidade dos pais de colocarem seus filhos na escola.

Não obstante, a Constituição de 1967, em relação à educação, também teve retrocessos quanto à vinculação de impostos para a educação conjugado ao projeto de educação voltado para o desenvolvimento econômico do país e à gradativa privatização do ensino médio e superior pelo mecanismo de bolsas de estudo (FÁVERO, 2001).

É possível perceber que, até o final da década de 1960, o direito à educação nas Constituições brasileiras percorreu um caminho lento na democratização da educação básica pública, gratuita, como direito de todos. A educação tinha o caráter social como um direito do cidadão, mas na verdade, era necessária ao desenvolvimento econômico do país, sendo suas despesas um capital investido em futuros trabalhadores.

Foi pela EC n.º 1, de 17 de outubro de 1969 que pela primeira vez em uma Constituição brasileira, a educação como direito de todos passa a ser dever do Estado ofertá-la de forma gratuita no ensino obrigatório, dos sete aos quatorze anos (BRASIL, 1969, art. 176, § 3º, inciso II). Esse fato se deve ao cumprimento do princípio do direito de todos à educação, prescrito na Lei n.º 4.024/1961, a primeira LDB; bem como para atender aos anseios do país de se desenvolver economicamente e participar do mercado internacional.

Depois da EC n.º 1, de 17 de outubro de 1969, a ampliação dos anos de matrícula obrigatória foi declarada na LDB, Lei n.º 5.962, de 11 de agosto de 1971, que tornou obrigatório o ensino de 1º grau, com duração de oito anos, dos sete aos quatorze anos de idade (BRASIL, 1971, arts.18 e 20). Para frequentar o ensino primário de 1º grau, as crianças deveriam ter, no mínimo, sete anos de idade (art. 19) e as crianças com idade inferior a sete anos, ainda que não

fizessem parte da organização educacional nacional, deveriam ser matriculadas em maternais, jardins de infância e instituições equivalentes (BRASIL, 1971, art. 19, § 2<sup>a</sup>).

A partir da década de 1980, a ampliação do ensino obrigatório na educação infantil passou a ser discutida com mais intensidade, principalmente sobre a expansão da obrigatoriedade escolar para crianças com idade abaixo de sete anos. Segundo Campos (2013), por influência dos documentos produzidos por organismos internacionais, como a UNESCO e o UNICEF, as políticas voltadas para a educação infantil se acentuaram, tendo como estratégia o combate à pobreza e a promoção da equidade no contexto latino-americano. Vale ressaltar que as políticas educacionais para educação infantil foram “apropriadas pelos Estados e incorporadas nas políticas educativas locais, num processo que não ocorre de maneira linear, direta e sem a participação estatal” (CAMPOS, 2013, p. 206). Ou seja, o papel do Estado continuou sendo o de regulador e mediador, para consolidar o processo de globalização (CAMPOS, 2013).

É no contexto de mudanças e reformas ocorridas na política e na economia que será discutido o direito à educação pré-escolar no atual Estado Democrático de Direito brasileiro instituído na Constituição Federal de 1988 que, em contradição aos princípios democráticos e de igualdade nela estabelecidos, as suas ações coadunam com a ideologia neoliberal propondo novos direcionamentos para as políticas educacionais.

Para adentrar a discussão do direito à educação, finaliza-se aqui o seu processo de formação até a CF/1988 com as célebres palavras de Paulo Bonavides (2000), de valoração à trajetória das lutas do povo brasileiro por uma Constituição verdadeiramente democrática, desejando que as instituições não fechem os olhos para as ações governamentais que não correspondam com a busca da dignidade da pessoa humana e a justiça social.

Aqui termina, minhas senhoras e meus senhores, a evolução constitucional do Brasil; termina com as omissões da falsa elite representativa, cúmplice silenciosa dos atos que destroem a democracia e o regime. Mas não termina aí a luta do povo brasileiro. A alvorada da democracia participativa se desenha nas linhas do horizonte político e esparge luz sobre as esferas teóricas nas quais se constrói um novo constitucionalismo de luta e resistência, abraçado com o povo, com a cidadania, com as atas da Inconfidência, com a memória da Confederação do Equador, com a campanha abolicionista de Castro Alves, Nabuco e Rui Barbosa, com as Diretas-Já e com as jornadas do *impeachment* que ontem mostraram como as lideranças podem sucumbir. O que jamais poderá sucumbir é o povo brasileiro (BONAVIDES, 2000, p. 176).

### ***2.2.1 A educação pré-escolar a partir da Constituição de 1988***

A Carta Constitucional de 1988, base legal que instituiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito, foi promulgada após registrar um passado de desigualdades sociais e injustiças, sendo elaborada “sob os princípios do devido processo legal, da democracia e dos direitos humanos” (BRASIL, 1988), com uma forte inflexão aos direitos sociais (VIEIRA, 2007).

Essa não foi uma tarefa fácil de se realizar, uma vez que o país havia acabado de sair de um regime autoritário e era imprescindível estabelecer normas que fossem democráticas. Conforme esclarece Cury (2008, p. 297), o Brasil acabava de constituir “uma nova esfera pública democrática, tanto para combater o poder governamental antidemocrático como para reivindicar as várias faces da democratização, aí incluída a do Estado”.

Para Vieira (2007, p. 48), os países com regimes democráticos, como o Brasil, por terem um passado de autoritarismo e injustiças, buscaram a legitimação de direitos nas Constituições que, por sua vez, reconhecem “os principais elementos institucionais do Estado de Direito e da democracia representativa”. Nesse sentido, a transição democrática exigiu a elaboração de normas que refizessem o pacto político-social, dando origem, juridicamente, a uma nova ordem constitucional (PIOVESAN, 2013).

Pela CF/1988, a lei é o “único instrumento que pode impor obrigações jurídicas sobre os indivíduos, sendo que por lei se entende aqueles atos normativos editados pelo Congresso [...] em conformidade com a Constituição” (VIEIRA, 2007, p. 41). Assim, a reconfiguração do sistema jurídico também foi uma consequência das lutas da sociedade civil pela proteção dos seus direitos e contra os excessos do poder arbitrário dos governos, dando-lhes abertura para “denunciar abusos, tornar os governos mais responsáveis e propor políticas alternativas que aliviem os principais problemas sociais” (VIEIRA, 2007, p. 48).

Bonavides (2004, p. 80-81) definiu a CF/1988 como “o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais”. Já Ulisses Guimarães a denominou Constituição Cidadã, posto que, entre outras características, ela garante os direitos civis, políticos, sociais e culturais dos cidadãos, como nunca visto em outras constituintes (CURY, 2013).

Com diferentes perspectivas, os dois autores supracitados trazem duas formas de olhar a Carta Magna enquanto detentora da supremacia das leis que determinam a Constituição e as ações do Estado: Bonavides (2004), com uma análise da lei no estabelecimento da estrutura do

Estado, da organização das instituições e das formas de poder; e Cury (2013), em uma acepção social do seu conteúdo, explicitada em um dos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito, que é a cidadania.

Corroborando esse pensamento, Bonavides (2000) elucida:

A Constituição de 1988, ao revés do que dizem os seus inimigos, foi a melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais. Onde ela mais avança é onde o Governo mais intenta retrogradá-la. Como constituição dos direitos fundamentais e da proteção jurídica da Sociedade, combinando assim defesa do corpo social e tutela dos direitos subjetivos, ela fez nesse prisma judicial do regime significativo avanço (BONAVIDES, 2000, p. 174).

Piovesan (2013) menciona que a CF/1988 consagrou os fundamentos e os objetivos do Estado Democrático de Direito já no seu preâmbulo, uma vez que abrange as três dimensões fundamentais do princípio do Estado de Direito – “a juridicidade, a constitucionalidade e os direitos fundamentais”.

[...] instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o *exercício dos direitos sociais* e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (BRASIL, 1988, preâmbulo, grifo nosso).

Outrossim, Sarlet (2005) pontua que,

além da íntima vinculação entre Estado de Direito, Constituição e direitos fundamentais, estes, sob o aspecto de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como dos valores da igualdade, da liberdade e da justiça, constituem condição de existência e medida de legitimidade de um autêntico *Estado Democrático e Social de Direito*, tal qual como consagrado também em nosso direito constitucional positivo vigente (SARLET, 2005, p. 72, grifo nosso).

Na CF/1988, está claro a relevância que o constituinte atribuiu ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais; tanto que nos seus primeiros artigos – artigo 5º – apresenta um rol de direitos e garantias individuais que foram elevados à cláusula pétrea<sup>32</sup> (BRASIL, 1988). Isso mostra a estreita relação existente entre direito e Estado, trazendo uma perspectiva de direito que se baseia no direito dos cidadãos:

A Constituição de 1988 assume como ponto de partida a gramática dos

---

<sup>32</sup> Artigo 60, § 4º da CF/1988: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988).

direitos, que condiciona o constitucionalismo por ela invocado. Assim, é sob a perspectiva dos direitos que se afirma o Estado e não sob a perspectiva do Estado que se afirmam os direitos (PIOVESAN, 2013, p. 90).

Embora não se tenha um artigo na CF/1988 que afirme expressamente o caráter social desse Estado Democrático de Direito, isso fica claro ao se analisar mais detidamente a Carta Constitucional brasileira. No artigo 3º, por exemplo, são elencados como objetivos fundamentais do país: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminação de qualquer tipo. Estabelece, ainda, diversos direitos sociais, dentre eles, a educação (BRASIL, 1988).

A partir da sua promulgação, a Carta de 1988 passou a abranger novos sujeitos de direito, como as crianças em idade pré-escolar, os jovens, os adultos e os portadores de necessidades especiais; trouxe mais benefícios para a educação, como o aumento do financiamento, o acesso e a permanência como princípios, e a valorização dos professores. A gestão democrática e o PNE também foram conquistas dessa Carta (CURY, 2008). Logo, não se pode negar a importância da CF/1988 para a educação, não somente por esta ter sido positivada como direito e dever do Estado, mas pela sua universalidade, fazendo-a direito de todos na afirmação do princípio da igualdade (BRASIL, 1988, art. 206).

Ao analisar a Carta de 1988, nota-se que o seu caráter social está inscrito nos “direitos e garantias fundamentais”, incluídos no Título II, que se divide em cinco capítulos, dentre eles, o capítulo II, “Dos direitos sociais”. O artigo 6º deixa evidente que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância, e a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 6º).

Na condição de direito social, a educação passou a integrar o rol de direitos fundamentais, ficando sujeita ao regime jurídico estabelecido para estes, no qual as normas definidoras dos direitos fundamentais têm aplicação imediata<sup>33</sup> (BRASIL, 1988). A partir do momento que o direito foi positivado, ou seja, a lei reconheceu a educação na CF/1988 como um direito fundamental, esta passou a ser um direito do indivíduo (subjetivo), tendo o Estado o dever de

---

<sup>33</sup> Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (BRASIL, 1988).

cumprir a sua obrigação. Nesse caso, cabe ao poder público dar eficácia máxima e rápida a todo e qualquer preceito definidor de direito e de garantia fundamental (PIOVESAN, 2013).

Embora a educação não esteja inscrita nos direitos e garantias individuais que estão sujeitos à cláusula pétrea, esta também é aplicável ao direito à educação (SARLET, 2005). De acordo com Sarlet (2005, p. 150), nem todos os direitos sociais podem ser considerados cláusulas pétreas pelo fato de não guardarem “relação direta com a proteção da dignidade humana ou que decorram de forma inequívoca dos princípios e do regime da nossa Constituição como posições essenciais do indivíduo na sua dimensão individual e social”. No entanto, o autor explicita que a doutrina entende que “para além do conceito formal de Constituição (e de direitos fundamentais), há um conceito material, no sentido de existirem direitos que, por seu conteúdo, por sua substância, pertencem ao corpo fundamental da Constituição de um Estado, mesmo não consagrado no catálogo” (SARLET, 2005, p. 91).

Para Piovesan (2003, p. 91), a CF/1988 acolheu o princípio da “indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, pelo qual o valor da liberdade se conjuga com o valor da igualdade, não havendo como divorciar os direitos de liberdade dos direitos de igualdade”; nesse caso, os direitos individuais dos direitos sociais. Assim, complementa a autora: “não há direitos fundamentais sem que os direitos sociais sejam respeitados” (PIOVESAN, 2003, p. 91). Em outras palavras, a eficácia do direito à educação é plena na obrigatoriedade do Estado de universalizá-la gratuitamente e em condições de igualdade para todos. Apesar da obrigatoriedade de a educação estar inserida nas Constituições de 1934 até 1969, aparece apenas como uma forma do Estado não violar os direitos civis e políticos dos brasileiros pela gratuidade da sua oferta (HORTA, 1998). Até esse momento, o Estado não tinha o dever na oferta da educação. O sentido de obrigatoriedade era apenas por parte da criança em frequentar a escola.

O artigo 205<sup>34</sup> da CF/1988, ao afirmar que a educação é um dever do Estado, refere-se à obrigatoriedade de ofertá-la gratuitamente a todos, entendida também como um direito subjetivo do cidadão de exigí-lo. Sarlet (2005, p. 336) elucida que foi nos artigos relacionados à educação na CF/1988 (artigos 205, 206 e 208) que a doutrina se apoiou para reconhecer o direito subjetivo individual a uma vaga no ensino obrigatório e de forma gratuita em escolas oficiais: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988, art. 208, § 1º). O direito público subjetivo é conceituado por Cury (2000, p. 575) como o direito

---

<sup>34</sup> “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” (BRASIL, 1988, art. 205).

pelo “qual o titular de uma prerrogativa pode fazer cumprir um dever cuja efetivação apoia-se em um dispositivo legal que visa à satisfação de um bem indispensável à cidadania”.

O legislador cuidou em garantir na CF/1988 mecanismos jurídicos para que se pudesse exigir do Estado a sua obrigação com a educação gratuita e obrigatória. A forma de proteção foi estabelecida no artigo 208, § 2º, que prevê a responsabilização da autoridade competente, caso esta não venha a oferecer o ensino ou ofereça-o de maneira irregular.

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
§ 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 (BRASIL, 1988).

É pertinente fazer uma observação quanto ao artigo 205 da CF/1988 e à eficácia plena e imediata do direito à educação, porque, conforme aponta Sarlet (2005), esse artigo, por si só, não reconhece a educação como direito subjetivo, diretamente aplicável e dotado de eficácia plena. A eficácia plena do direito à educação se sustenta no artigo 206, inciso I, baseado no princípio da isonomia e na garantia da igualdade de oportunidades e do acesso à escola.

Da mesma forma, para Sarlet (2005), os incisos II e IV, do artigo 206, também são perfeitamente aceitáveis como direito público subjetivo, uma vez que implica o direito de liberdade do indivíduo de aprender e do Estado de não cobrar pelo ensino ofertado: “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; [...] IV – gratuidade do ensino público em estabelecimento oficiais” (BRASIL, 1988, art. 206).

A educação infantil se tornou alvo de discussões em âmbito educacional a partir da década de 1980. Apesar da CF/1988 garantir a educação como um direito fundamental, estabelecendo em seu art. 208, inciso IV, que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de [...] atendimento a creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 1988), essa etapa não fazia parte do ensino obrigatório. Entretanto, a educação infantil, passando a fazer parte da estrutura escolar brasileira, deve ser oferecida em escolas regulares de ensino, sendo o professor o responsável pelos cuidados e educação desta criança nas instituições (ALVES; ROCHA, 2018).

Segundo Cury (2008), a educação é um bem público do cidadão e por implicar a cidadania no seu exercício, por ser gratuita e obrigatória, é dever do Estado ofertá-la em todos os aspectos necessários e importantes à formação do cidadão. Assim, convém destacar que a CF/1988 validou a educação como um direito fundamental em outras legislações

infraconstitucionais, como o ECA, Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que buscou, na abrangência dos direitos prescritos, garantir à criança o direito de gozar de todos os direitos fundamentais inerentes ao homem, como o “desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 1990, art. 3º).

Foram assegurados, ainda, o acesso e a permanência na escola, o respeito aos valores culturais e históricos no contexto da criança e os recursos para programas culturais, esportivos e de lazer como forma de assegurar o “desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1990, arts. 53,58, 59). Sendo assim, o ECA (1990) concebe a criança e o adolescente como sujeitos de direitos exigíveis, com base na lei; não mais como simples portadores de necessidades que precisam ser atendidas na escola e nem como um direito da mãe trabalhadora.

Seguido do ECA (1990), foi sancionada outra LDB pela Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. A LDB (1996a) trouxe um novo conceito e uma nova forma de organização da educação, que até então não se havia determinado. A educação ganhou a terminologia de educação básica, envolvendo a conjugação de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio em um todo, passando agora a ser “um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou de modo elitista e seletivo a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar” (CURY, 2008, p. 294).

A LDB (1996a) foi fundamentada no artigo 22, inciso XXIV, da CF/1988, apontando, também, que a competência legislativa sobre diretrizes e bases da educação nacional é da União. Além de reforçar a ideia da oferta da educação por parte do Estado, garantindo a igualdade de condições para o acesso e a permanência, reforçou a qualidade e a gratuidade em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1996a, artigo 3º, inciso I, VI e IX). Em seu artigo 29 descreve a importância da educação infantil com a finalidade principal de promover e complementar a ação da família no “desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996a). Pela LDB (1996a), a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade:

Art. 29. [...] o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade (BRASIL, 1996a).

Como parte da estrutura e do funcionamento da educação escolar foi publicado em 1988 pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil (RCNEI), que orientava as instituições escolares de educação infantil na realização do trabalho com as crianças, incentivando “a formação integral dessas crianças e o seu crescimento como cidadãos” (ALVES; ROCHA, 2018).

Reforçando a importância da legislação na ampliação da educação pré-escolar, foi divulgada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) buscando:

[...] ampliar o universo de experiências, conhecimentos e habilidades dessas crianças, diversificando e consolidando novas aprendizagens, atuando de maneira complementar à educação familiar – especialmente quando se trata da educação dos bebês e das crianças bem pequenas, que envolve aprendizagens muito próximas aos dois contextos (familiar e escolar), como a socialização, a autonomia e a comunicação (BRASIL, 2017).

Sobre o direito à educação positivado, este é encontrado na CF/1988, nas leis e nas normas infraconstitucionais supracitadas, mas nelas também se encontram as devidas penalidades civil e penal para os responsáveis e para as autoridades que descumprirem a responsabilidade de colocar e manter a criança na escola. A seguir, citamos alguns artigos do ECA sobre as penalidades quanto à omissão dos pais e do Estado:

Art. 5º. Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou *omissão*, aos seus *direitos fundamentais*.

[...] Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

*I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.*

[...] Art. 55. *Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.*

[...] Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

*I - Por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;*

*II - Por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;*

[...] Art. 249. *Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar: pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência (BRASIL, 1990, grifo nosso).*

No Código Civil (2002), a obrigatoriedade foi assegurada pela Lei n.º 13.058, de 22 de dezembro de 2014, competindo “a ambos os pais, qualquer que seja a sua situação conjugal, o

pleno exercício do poder familiar, que consiste em, quanto aos filhos: I - dirigir-lhes a criação e a educação” (BRASIL, 2014c, art. 1634, inciso I).

Pelo Código Penal, se o responsável não matricular a criança no ensino primário, incidirá em crime de abandono intelectual (BRASIL, 1940, art. 24); se deixar de prover, sem justa causa, a instrução primária de filho em idade escolar, fica sujeito à pena/detenção de 15 dias a um mês ou multa. Essas leis reforçam a existência de um direito fundamental e subjetivo à prestação do ensino obrigatório pelo Estado e a responsabilidade dos pais pela matrícula e permanência na escola (SARLET, 2005).

Entretanto, a educação pré-escolar como ensino obrigatório foi assegurada somente pela EC n.º 59/2009, especificando que o ensino deverá ser efetivado pelo Estado mediante a obrigatoriedade e gratuidade da educação na pré-escola a partir dos quatro anos de idade; bem como a garantia de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 2009, art. 208, inciso I, VII).

Como dito alhures, a educação infantil até a década de 1980, estava vinculada à área da assistência social, caracterizando apenas como um direito da mãe. Nesse sentido, não se pode negar os ganhos da educação infantil após a CF/1988, que consagrou a educação com um direito fundamental social, e com a EC n.º 59/2009, que tornou a pré-escola obrigatória, cujo dever é do Estado.

Com efeito, os direitos fundamentais não encontram dificuldades para serem justificados e protegidos; o que se faz necessário, em relação ao acesso à educação pública, é descobrir mecanismos que garantam a sua concretização, tendo em vista que somente a positivação destes na CF/1988 não lhes garante a efetividade. De acordo com Horta (1988, p. 8), a dificuldade da efetivação de um direito está, dentre outros fatores, na desigualdade econômica, na desigualdade da administração da justiça e do Estado em realizar políticas públicas.

Apesar da CF/1988 possuir caráter social e princípios de um Estado Democrático de Direito, explicitado nas normas constitucionais que regimentam os deveres e as formas da sua atuação na efetivação do direito à educação, o Estado, paradoxalmente, vem implementado as políticas educacionais sob uma perspectiva neoliberal, com o discurso de que o Estado é incapaz administrativamente e financeiramente de gerir o bem comum (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

O discurso do governo e dos liberais em não conseguir arcar com os direitos sociais se fundamenta na estrutura do capital, na qual a “a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via são estratégias do capital para superação de sua crise de diminuição na taxa de

lucro, o que redefine o papel do Estado” (PERONI, 2012, p. 20). Destarte, o Estado brasileiro acaba por buscar no neoliberalismo e na globalização a redefinição do seu papel para com as políticas sociais (PERONI, 2015) para adequá-lo ao ideal econômico das grandes nações, depositando no mercado a recuperação econômica do país.

Nessa linha de pensamento, o sistema educacional, também precisava se enquadrar nas exigências dos organismos internacionais que direcionavam os fundamentos educacionais para a eficiência e a produtividade necessárias ao mercado. Com o discurso do neoliberalismo, da reorganização do capitalismo mundial para a economia, da globalização e da necessidade de adaptação às mudanças tecnológicas, exige-se uma nova agenda e ações na educação que devem ser regidas principalmente sob a ótica do setor privado, “tendo a ver com a lógica empresarial e com a nova ordem econômica mundial” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 107).

As políticas educacionais para a efetivação do direito à educação e a garantia do acesso e da permanência na escola, acompanhando a perspectiva econômica, acabaram por definir os rumos da educação no Brasil, a qual se molda entre as dualidades de um Estado que ampliava os direitos sociais ao mesmo tempo que construía, paralelamente, uma agenda neoliberal para as políticas educacionais.

Contextualizando as propostas neoliberais da Nova Gestão Pública (NGP) para a educação, procura-se expor, no próximo capítulo, os principais fundamentos dessa forma de gestão e as consequências para a criação e a implementação das políticas educacionais quanto ao acesso à pré-escola em Campo Grande e Dourados.

### 3 A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Este capítulo buscou analisar a relação entre o setor público e privado na educação e a redefinição do papel do Estado, tendo como destaque a análise dos processos de globalização e a privatização nas políticas educacionais. Este estudo perpassa pelo entendimento de que é na interrelação entre os interesses na criação de uma política e sua implementação que o processo de globalização influencia a gestão das políticas educacionais em diferentes âmbitos federativos que, por sua vez, se traduzem em atos administrativos, dando forma às políticas educativas locais.

Esta análise parte do pressuposto de que o Estado não pode ser visto como o único ator que determina as mudanças nas políticas educativas. O seu papel central não pode ser entendido como exclusivo, de controlar ou dominar o campo e o processo de atuação (ANTUNES, 2004a). Dessa forma, a pergunta que guia esse capítulo é: os municípios sofrem influência na sua gestão dos processos de globalização e das decisões do Estado, alinhando as políticas educacionais voltadas para a privatização da educação com a finalidade de universalizar a educação pré-escolar?

Mudanças significativas ocorreram no campo educativo a partir da década de 1990 sendo possível falar de rupturas no sentido de que as novas propostas estão no campo da educação, delimitam novos processos e relações sociais que postulam a construção de uma Nova Ordem Educativa Mundial (NOEM), com novas formas e processos da organização da educação, dos sujeitos, dos contextos e das relações educativas, “cujos atores e ações têm uma natureza transnacional que se baseia e responde, em primeiro lugar, a imperativos e prioridades de caráter global” (ANTUNES, 2007, p. 426).

De acordo com Dale e Gandin (2014, p. 7), a ideia de um Estado passa a ser associada a elementos transnacionais como “resposta necessária para a crescente transnacionalização do capital e para redução do papel das economias nacionais”. Um fator que alterou o poder do Estado foi o desenvolvimento tecnológico com acesso rápido às informações, principalmente em relação ao capital. Ocorreu uma mudança na compreensão do tempo/espaço que altera a velocidade com que as coisas acontecem e que acabam por interferir nos processos políticos, sociais e principalmente econômicos dos Estados-nação.

Para Boaventura Santos (1997), o tempo/espaço é um processo em que os fenômenos se aceleram e difundem em um contexto global: “Mesmo que pareça único, combina situações e condições altamente diferenciadas, e por esse motivo, não podem ser analisados

independentemente das relações de poder que respondem pelas diferentes formas de mobilidade temporal e espacial” (SANTOS, 1997, p. 15).

Quanto menor a capacidade de um Estado de se tornar atraente ao mercado consumidor ou ter poucas condições de abrigar o capital, mais acabam sendo deixados de lado no cenário global com consequências para as dimensões políticas, sociais e econômicas do país. Embora o processo global pareça ser um processo que se inclui países, regiões e culturas diferentes, ele é extremamente excludente caso não ocorra a adequação das normas e padrões para o desenvolvimento capitalista e do livre mercado (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Os mercados financeiros globais impõem suas leis e preceitos ao planeta. A “globalização” nada mais é que a extensão totalitária de sua lógica a todos os aspectos da vida’. Os Estados não têm recursos suficientes nem liberdade de manobra para suportar a pressão – pela simples razão de que ‘alguns minutos bastam para que empresas e até Estados entrem em colapso (BAUMAN, 1999, p. 73).

A adequação dos Estados em relação ao mercado global se relaciona à educação quando ajusta seus objetivos para capacitar as pessoas para o mundo do trabalho que muda rapidamente, exigindo pessoas cada vez mais habilitadas. Diante dessas condições, principalmente das relações econômicas e políticas, a educação se insere em um movimento global da economia sofrendo a influência da ação dos atores supranacionais que muitas vezes não é perceptível, delimitando-as e dando formas que ainda não se consegue perceber.

[...] muitas decisões fundamentais têm lugar em fóruns supranacionais; os modelos, as orientações, os programas tomam forma e emanam de organizações internacionais e por sua vez, as ações políticas e coletivas ganham força através de movimentos, alianças, campanhas que envolvem as opiniões públicas e populações de âmbito global (ANTUNES, 2007, p. 426).

De acordo com Antunes (2007), é perceptível o começo de uma nova ordem educativa mundial e consensual em que os fenômenos possuem diferentes vertentes; dentre eles, está o novo modelo educativo mundial e a agenda globalmente estruturada (ANTUNES, 2007). A Nova Ordem Educativa Mundial (NOEM) traz transformações no campo da educação que nos conduzem a considerar integralmente os processos de globalização como constituintes, como partes do universo educacional muito evidente na transição do século XX (ANTUNES, 2007).

Dessa forma, estudar as interfaces no processo de construção da educação relacionados a globalização, parece necessária para compreender as relações estabelecidas na gestão da

educação que podem interferir nas tomadas de decisões dos gestores educacionais, sejam elas, em âmbito nacional ou local.

Entender a construção dessa NOEM perpassa primeiramente pelo entendimento do que é globalização e de qual contexto está se falando. Para Dale e Gandin (2014), o contexto global que mais responde aos problemas locais perpassa pelas estratégias do neoliberalismo:

Qual é o grande contexto global? Penso que ainda podemos nos referir a isto, de forma geral, como globalização neoliberal e isso aponta limites gerais para o possível. E nestes limites, então, isso forma o contexto no qual se responde à questão dos vários problemas locais, a forma como se constrói essas coisas, bem como se as compreende (DALE; GANDIN, 2014, p. 8-9).

A palavra “globalização” tem sido utilizada, de modo frequente, para se referir a processos econômicos, políticos, sociais e culturais que expressam a forma como o capitalismo se apresenta hoje. Com variadas contradições entre a produção e as relações de produção, o capitalismo passa por diferentes formas e períodos: capitalismo concorrencial (século XVIII e início do século XIX), capitalismo monopolista (século XIX e XX), capitalismo monopolista de Estado (século XX pós-Segunda Guerra Mundial) e capitalismo concorrencial global (século XX – início da década de 1980) (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Neste estudo, será considerado o capitalismo concorrencial global, etapa também reconhecida como: “pós-capitalismo, economia de mercado, capitalismo flexível, neoliberalismo de mercado, terceira Revolução Industrial” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 84).

De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 84), o capitalismo compreende no final do século XX:

O progresso técnico-científico em áreas como telecomunicações e informações, a privatização de amplos setores de bens e serviços produzidos pelo Estado, a busca de eficiência e de competitividade e a desregulamentação do comércio entre países, com a destruição das fronteiras nacionais e a procura pela completa liberdade de trânsito para pessoas, mercadorias e capitais, em uma espécie de mercado universal [...] no qual esse processo vem sendo chamado de globalização.

Para Dallari (1993), a globalização e economia de mercado nada mais são do que um novo nome dado ao capitalismo para esconder as falhas deste sistema e afirmar que o mundo está todo integrado não existindo conflitos, sendo o Estado perfeitamente substituível pela iniciativa privada. A consequência desse movimento foi o fim dos limites que separa o público do privado (DALLARI, 1993, p. 276).

Boaventura Santos (1997) define a globalização como o “processo pelo qual

determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como focal outra condição social ou entidade rival” (SANTOS, 1997, p. 14). Nesse sentido, o autor faz uma crítica sobre as implicações do conceito de globalização estar ligado ao sentido de localidade, e que na verdade, seria o sucesso da imposição de um discurso hegemônico de um determinado localismo sobre outros. É “a história do mundo na versão dos vencedores” com o desaparecimento dos mais fracos (SANTOS, 1997, p. 15).

Também definido como o “localismo globalizado” (SANTOS, 1997, p. 16), a globalização hegemônica, é uma das formas de atividade mundial, na qual se impõe que determinado regionalismo atenda a todos os contextos, não se levando em consideração os diferentes contextos sociais e culturais de uma comunidade. De acordo com Boaventura Santos (2001, p. 34), é evidente que as características da globalização são hegemônicas, uma vez que apesar de gerar conflitos entre grupos sociais e Estados, gera também um consenso entre os seus mais influentes membros, denominado “consenso neoliberal”.

Corroborando esse entendimento, Afonso (2001) esclarece que é difícil resistir à globalização econômica, política e cultural, uma vez que esse processo é ideologicamente construído.

[...] embora permaneça como realidade política, são cada vez mais retóricas do que reais as hipóteses de resistir à globalização econômica, política e cultural quando se pensa neste mesmo Estado como principal ou único mobilizador nacional de processos contra-hegemônicos (AFONSO, 2001, p. 19).

Conforme anunciado pela Comissão Europeia, a globalização é compreendida hoje como um processo e um projeto para o desenvolvimento da economia; e a educação é considerada parte desse processo como um recurso econômico ou uma formação para os indivíduos interagirem nesse contexto:

A globalização é um processo e um projeto político que tem dimensões econômicas, sociais, políticas e tecnológicas. Ele foi impulsionado por uma combinação de projetos: ideologias de livre mercado para permitir o comércio mais livre, maior mobilidade para estudantes e trabalhadores, e o rápido movimento de informações sobre o espaço possibilitado por novas e poderosas tecnologias digitais. Esses movimentos criaram novas interdependências, com o resultado de que eventos em uma parte do mundo podem ter consequências sobre as ações em outra. *O desenvolvimento de uma economia baseada em conhecimento ou serviços está centralmente ligado à globalização.* Ele também trouxe a educação para a frente. *A educação é considerada tanto um recurso econômico para as nações quanto um meio para os indivíduos avançarem no contexto dessa economia do conhecimento.*

*Essa abordagem está de acordo com a ideia de que a educação é um setor de serviços que pode ser legitimamente aproveitado pelo mercado. No entanto, esse modo de pensar está em desacordo com formas mais aceitas de pensar sobre educação como setor público e bem público que não deveria ser privatizado (NESSE<sup>35</sup>, 2021, grifo nosso).*

De acordo com Lima (2012a), sob a tentativa de se adaptar aos desafios da economia, da inovação e da competitividade, a educação parece ser a salvação; depositam-na todas as condições para que o indivíduo adquira as competências e habilidades que a economia do conhecimento exige. Entretanto, segundo o autor, ao fazê-lo subordina a educação e o conhecimento

[...] a funções restritas e de caráter predominante utilitarista, de que resulta a sua desvalorização em termos substantivos e o esbatimento das suas potencialidades críticas e transformadoras, de compromisso com o aperfeiçoamento humano, com o aprofundamento da democracia, com as demandas de justiça e de cidadania ativa (LIMA, 2012a, p. 16).

Existe uma conexão entre economia e conhecimento que se ligam com a educação, na qual o conhecimento é construído e reconstruído, compartilhado e socializado no sentido de torná-lo comum ou global. É na educação que o conhecimento é difundido e ao mesmo tempo são construídas as convenções de produção do conhecimento. Esse caráter utilitarista da educação vai de encontro com os princípios que regem a CF/1988, lei maior no Estado brasileiro, que insere a educação como um direito social e direito de todos.

Nesse sentido, se a globalização tem essa realidade material e organiza as ideias de um projeto de economia do conhecimento, também tem implicações para o campo da educação. A educação assume essa centralidade de se constituir o lugar social em que os sujeitos são construídos enquanto produtores e apropriadores de conhecimento.

Considerando a globalização como “um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores” (DALE, 2004, p. 436), e estando a educação inserida nesse movimento global como um recurso econômico na produção do conhecimento, é que se propõe analisar qual o papel do Estado brasileiro frente aos processos de globalização para criar e implementar as políticas educacionais.

---

<sup>35</sup> NESSE. **Globalisation and the Knowledge Economy**. 2021. Disponível em: <http://www.nesse.fr/nesse/activities/research-mapping/globalisation-and-knowledge-economy>. Acesso em 7 jan. 2021.

### 3.1 A educação no contexto da globalização

Não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-nação: a educação é um assunto de política regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional (BALL, 2004, p. 1108).

Como projeto de economia do conhecimento, a educação vive um processo de contradição entre “educação-exploração no novo processo produtivo e inclusão-exclusão social no processo de globalização” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 89), que ora é considerado como um meio para qualificar e flexibilizar o acesso ao mercado de trabalho, ora para construir o conhecimento em favor do mercado

Constituída por essas relações sociais de escala mundial, a educação vem sendo considerada, “em primeiro lugar, como fator de produção decisivo que está na base da produtividade, do emprego e da competitividade das economias” (ANTUNES, 2007, p. 428).

Nessa direção, Laval e Weber (2002) fazem referência aos conceitos que trazem as faces liberal e utilitarista do modelo educativo organizado para a produtividade e competição da economia:

A concepção dominante de educação nas organizações internacionais é liberal e utilitarista. Vamos especificar esses aspectos que são distintos e complementares. É liberal pelo lugar central que dá ao mercado como uma forma de organização do sistema educacional a ser construído e, de modo mais geral, como um modelo a ser seguido pela escola. Essa concepção é liberal quando, por exemplo, concebe as relações educacionais como o encontro entre uma ‘oferta’ e uma ‘demanda’, quando convida à introdução de mecanismos de mercado na produção e troca de ‘produtos educacionais’, quando ela transforma o estabelecimento educacional em uma empresa que opera em um mercado competitivo [...]. A escola, nessa perspectiva, não tem outra finalidade senão dotar os indivíduos de conhecimento ou habilidades que os habilitem a acessar posições sociais e a receber maiores ou menores rendimentos. Em última análise, e veremos que essa posição não é incomum, a instituição educacional parece existir apenas para fornecer às empresas o capital humano de que precisam (LAVAL; WEBER, 2002, p. 5).

Antunes (2007) traz para o contexto educacional as visões utilitaristas e liberal que coadunam com uma escola construída sob égide dos preceitos do mercado e redução da educação a um bem privado.

É liberal, quando propõe o mercado como modelo para a organização do sistema educativo (as relações educativas são o encontro entre uma oferta e uma demanda, a escola é uma empresa que compete por alunos ou recursos, a concorrência marca presença também nas relações entre os alunos ou entre escolas); é utilitarista, porque a educação é reduzida às dimensões de um bem privado e individual, comercializável, proporcionando benefícios

fundamentalmente económicos; a instituição educativa fica assim remetida ao papel de um instrumento ao serviço de interesses individuais, elegendo a utilidade como a substância do seu sentido e da sua justificação (ANTUNES, 2007, p. 429).

De acordo Lima (2012a), a educação corresponde a uma concepção de aprendizagem útil e eficaz que pode ser percebida nos documentos de instituições internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO, na União Europeia (UE), entre outras, como um meio para “aquisição de competência e de habilidades tendo em vista atingir objetivos de crescimento econômico e de competitividade” (LIMA, 2012a, p. 17).

Lima (2012a), tendo como referência os estudos desenvolvidos no Brasil por Rummert (2007), esclarece que é possível presenciar o discurso, exagerado, de que a educação tem como responsabilidade, colocar o país em um quadro econômico internacional, com o objetivo de superar as diferenças de “poder entre os países centrais e aqueles que aspiram ao ingresso no bloco hegemônico internacional” (LIMA, 2012a, p. 17).

Desde o pós-segunda Guerra mundial, o Brasil vem adotando o discurso utilitarista da educação com objetivo de desenvolvimento e modernização econômica para expansão do capital, qualificando os trabalhadores e ampliando o mercado de consumo (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 106). Os liberais depositaram sua confiança na educação com uma consequente expansão dos sistemas de ensino, pois acreditavam que “por meio da “universalização do ensino, seria possível estabelecer as condições de instituição da sociedade democrática, moderna, científica, industrial e plenamente desenvolvida” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 103).

Nos estudos de Campos (2013), foi possível identificar que no contexto da América Latina e baseado em documentos internacionais e governamentais, nos anos de 1990, o caráter utilitarista da educação apontavam a “educação infantil como estratégia de combate à pobreza e promoção da equidade” (CAMPOS, 2013, p. 197). Porém, em atendimento ao modelo econômico neoliberal, a compreensão era de que “a educação infantil se torna rapidamente uma medida paliativa econômica que se fundamenta na ideia de gastos mínimos na área social” (CAMPOS, 2013, p. 198).

É nessa lógica que a educação infantil ganha sua centralidade, em especial, a partir de 2000, como chave para expansão das capacidades humanas das pessoas pobres. Isso porque, segundo os documentos analisados, quanto mais cedo a criança é educada, maiores serão suas oportunidades de desenvolvimento psicofísico e social; em outras palavras, é fundamental investir na expansão das capacidades humanas das pessoas pobres [...]. A

busca de novas bases de legitimação e de maior eficácia no enfrentamento da crise econômica e política na América Latina fez com que os organismos internacionais se empenhassem na construção de um novo paradigma, sustentado na concepção de desenvolvimento humano e não mais na de desenvolvimento econômico (CAMPOS, 2013, p. 200-201).

Segundo Antunes (2007), a definição dos contornos de uma NOEM é estabelecida ao nível de instâncias supranacionais que assumem o “papel de entidades responsáveis pela regulação geral dos sistemas de educação e formação; nessa medida, tornam-se também a fonte de fixação dos padrões a considerar, dos procedimentos de monitorização a operacionalizar e dos métodos de fabricação dos resultados” (ANTUNES, 2007, p. 427).

Nesse viés, as tendências e formas da organização da educação que constituem o novo modelo educativo, são influenciadas e difundidas por organizações internacionais, tais como:

As organizações internacionais/intergovernamentais, com destaque para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), o Banco Mundial (BM), a União Europeia (UE), a Organização Mundial do Comércio (OMC), assumem um papel central na afirmação e difusão de um conjunto de tendências que constituem um novo modo de organizar a educação que alguns autores designam como um novo modelo educativo (ANTUNES, 2007, p. 428).

O movimento de atores internacionais é integralmente constituído por relações de escala mundial que se intensificaram de tal modo, que o que for definido em fóruns supranacionais tem consequências em localidades e processos, em sujeitos e comunidades muito distantes. Campos (2013, p. 198) esclarece que as orientações dos organismos internacionais e/ ou das agências financiadoras “podem não ser compreendidas como ações diretas do contexto econômico-político sobre o Estado”; estas são antes, relações complexas em que “países diferentes interpretarão este conjunto de variáveis de formas diferentes, em consonância com as suas tradições de política social e educativa [...] e a sua situação na economia mais ampla” (DALE, 1994, p. 116).

Nesse sentido, entende-se que as orientações e diretrizes dos organismos internacionais não podem ser estudadas como “ações lineares e diretas que ocorrem sem resistências ou processos de resignificação” (CAMPOS, 2013, p. 198). Entretanto, deve-se levar em consideração os conceitos inseridos por esses organismos internacionais em projetos, programas e agenda delimitando as ações do Estado na educação.

Dale (2004) desenvolveu uma abordagem que se denomina Agenda Global Estruturada para a Educação (AGEE). Baseia-se em trabalhos recentes sobre economia política internacional, os quais entendem a mudança de natureza da economia capitalista mundial como

a força que direciona a globalização e que produz seus efeitos sobre os sistemas educativos. Sua maior significância está no fato de direcionar sua agenda no sentido de estabelecer mais claramente as ligações entre as mudanças na economia mundial e as mudanças na política e na prática educativa (DALE, 2004).

De acordo com Dale (2004, p. 444) a AGEE

[...] pretende ter identificado uma mudança de paradigma, um nível novo e qualitativamente sem precedentes de globalização que tem mudado o papel do Estado tanto nacional, como internacionalmente. Esta mudança afetou diretamente, mas de uma forma mais significativa, indiretamente, através do impacto da globalização sobre o estado, os sistemas e políticas educativas, usando mecanismos que podem ser especificados e seguidos.

Conforme a abordagem desenvolvida por Dale (2004, p. 438), o capitalismo se posiciona “como a força causal, conduzida pela procura do lucro”. Nesse sentido, cita-se a Organização Mundial do Comércio (OMC) como um dos atores supranacionais que considerada a educação como “serviço comercializável internacionalmente, podendo, nessa medida, ser financiado, fornecido, possuído e regulado à escala supranacional” (ANTUNES, 2007, p. 427).

A OMC tem importância no campo da educação pela via do Acordo Geral para o Comércio em Serviços (AGCS), elaborado em 1994, que trata da comercialização mundial dos serviços, dentre eles a educação. Os países membros da OMC, dentre eles o Brasil, devem seguir as regras acordadas que estão sujeitas à sanção se não forem cumpridas. A educação é vista pela OMC como um serviço que pode ser negociável, possibilitando a criação de empresas especializadas no fornecimento de professores, apostilas, avaliações, entre outros (ANTUNES, 2007). Isso seria a mercantilização da educação vista como um bem econômico que se compra e vende, que se organiza como empresa e onde se busca maior rentabilidade.

A expansão do capital pela ampliação do mercado educacional foi incentivada pelo posicionamento da OCDE que define a educação como um como um serviço a ser comercializável como qualquer mercadoria (ADRIÃO, 2017, p. 140). De acordo com Antunes (2007), outras organizações internacionais como a ODCE e o Banco Mundial se constituem em fóruns onde se decidem como será o trabalho da educação, impondo formas de atuação das políticas educacionais na definição de parâmetros, organização e avaliação dos sistemas de ensino (ANTUNES, 2007).

Nas décadas de 1980 e 1990, tendo em vista a “emergência de uma nova agenda econômica global veiculada e ampliada pelas tecnologias da informação e comunicação” (LIMA,

2002, p. 7), o Estado adotou uma centralidade e redefinição do seu papel seguindo um viés da racionalidade econômica e empresarial para a gestão pública. Intensificou-se a preocupação com padrões de eficácia, eficiência e qualidade em prol do atendimento do mercado. De acordo com Afonso (2001), os Estados sofrem a influência dos organismos internacionais que ditam os parâmetros das suas reformas e conduzem suas ações para se adequarem às agendas globalmente estruturadas:

[...] é inegável que, com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Europeia), cuja influência se vem juntar a outras organizações que já não são recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI), sendo que elas têm sempre implicações diversas, entre as quais, [...] aquelas que direta ou indiretamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controle social, ou que induzem em muitos e diferentes países a adoção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase atual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemônica (AFONSO, 2001, p. 24).

No Brasil, a partir de 1990, o esforço em atendimento às exigências a reestruturação produtiva e globalização implicou na redefinição do papel do Estado que materializa as políticas educacionais sob as diretrizes neoliberais. Fundamentadas na proposição de um Estado pouco intervencionista para as políticas sociais com a privatização do público e tendo o mercado como parâmetro para a gestão pública foram propostas formas de gerir as políticas educacionais sob a égide da eficiência e da competitividade (PERONI, 2012).

### **3.2 A reforma do Estado e as relações público-privadas na educação**

Em função das transformações econômicas ocorridas nas últimas décadas do século XX, o Brasil passou por uma redefinição do papel do Estado, na qual as políticas educacionais se inserem em um Estado caracterizado pelo neoliberalismo e que, em consonância com o cenário mundial, enfatiza as reformas educacionais para o desenvolvimento econômico (DOURADO, 2006). As mudanças ocorridas na gestão pública eram justificadas pela crise estrutural do capital que encontra no neoliberalismo, estratégias para superar tal crise, redefinindo o papel do Estado (PERONI, 2012).

De acordo com Peroni (2012), as redefinições no papel do Estado com a gestão das

políticas educacionais a partir desse período, dentre outros fatores, propiciaram o estreitamento dessa relação baseada em uma visão neoliberal e fundamentada na incapacidade do governo em garantir os direitos sociais. Segundo a lógica do mercado, este tende sempre a ser mais eficiente que o próprio Estado para garantir a efetivação de tais direitos, dentre eles a educação (PERONI; CAETANO, 2012).

As mudanças ocorridas impõem o paradigma da liberdade econômica, a eficiência e a qualidade que exigem uma nova adequação do Estado, limitando sua atuação nas políticas públicas (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). A reformas no papel do Estado era justificada pela estratégia da globalização que, segundo os capitalistas, as fronteiras dos Estados desapareceriam e o “novo mundo, com a humanidade integrada, seria regido pelas leis do mercado e não mais pelas leis do direito que decorrem dos valores do povo e de todo o conjunto de relações sociais” (DALLARI, 1993, p. 277).

Pelo avanço da economia para além das fronteiras entre os Estados, a competição no mercado se torna cada vez mais acirrada fazendo com que o Estado vá aos poucos assumindo um outro rumo na intervenção da economia, participando como financiador e consumidor, e por vezes sendo sócio de grandes empreendimentos:

O Estado exerce hoje a função de agente negociador e poderoso apoiador dos grupos econômicos e financeiros privados, abrindo mercado para a exportação, patrocinando acordos econômicos e, em alguns casos, estabelecendo barreiras protecionistas para favorecimento dos interesses econômicos de grupos sediados em seu território (DALLARI, 1993, p. 276).

De acordo com Draibe (1993), o neoliberalismo assume uma proposta de reforma para os programas sociais assentada na focalização, descentralização e privatização. Esta era uma política de eficiência dos gastos públicos que os direcionava para programas específicos que necessitavam de urgência e pelo deslocamento dos serviços públicos para o setor privado não lucrativo.

Com a abertura política e democrática a partir de 1985, procedeu-se uma maior intensificação dos debates sobre as políticas sociais e a educação ganhou uma perspectiva mais crítica. A formulação das políticas educacionais passou por um período de transição com uma mescla de “[...] populismo com autoritarismo, através de um processo que, ao pretender ser democrático contrapondo-se à centralização, terminou por caracterizar-se pela ausência de direção e pela fragmentação” (KUENZER; CALAZANS; GARCIA, 1999, p. 56).

Após passar por diferentes contextos políticos, dentre eles a ditadura militar, a gestão educacional, que teve como base as ideias gerenciais dos modelos europeus Taylorismo e o

Fordismo, as quais eram fundamentadas no controle do trabalho alheio com aumento da burocratização, normas e leis (ALVES, 2015), ganha uma perspectiva democrática advinda das lutas dos movimentos sociais pela democracia por meio da promulgação da CF/1988.

Sob a ênfase da reestruturação produtiva orientada pelo novo arranjo da lógica capitalista globalizada e da reforma do Estado iniciada em 1990, as políticas educacionais são propostas e delimitadas em atendimento aos requisitos da regulação do mercado, na formação de um cidadão que responda aos anseios da sociedade neoliberal (LIMA, 2011).

Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil avança na ampliação do direito à educação e na democracia, contraditoriamente, avança também em um modelo de gestão dos serviços públicos fundamentado nos princípios de empresa capitalista com um discurso baseado na eficiência e eficácia, denominado a Nova Gestão Pública (NGP) (OLIVEIRA, 2018).

### ***3.2.1 A Nova Gestão Pública e a privatização da educação***

Para compreender as relações público-privadas estabelecidas entre o setor público e o privado na educação, parte-se do pressuposto de que é preciso ampliar o foco de visão, buscando entender as mudanças ocorridas na gestão das políticas educacionais após 1990, que tiveram valores neoliberais e foram fundamentadas nos princípios de uma gestão empresarial em atendimento ao mercado e à competitividade internacional.

De acordo com Dale e Gandin (2014, p. 7), “a maior mudança na forma do Estado é sem dúvida sua reformulação em uma forma mais parecida com o mercado e com o mundo dos negócios, que nós chamamos mais amplamente de ‘nova gestão pública’ que se iniciou na Nova Zelândia, país onde se começou o discurso sobre a privatização da educação”.

A NGP é considerada por Oliveira (2018) como um instrumento na relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade civil que vem ao longo das últimas décadas impondo seus “princípios na orientação das políticas públicas, traduzindo-se em normas, procedimentos administrativos e em práticas que mudam os valores [...] determinando novas lógicas de organização e gestão que são medidas por resultados quantificáveis” (OLIVEIRA, 2018, p. 44).

A NGP iniciada na Nova Zelândia, país onde se começou o discurso sobre a privatização da educação, mais se parecia mais com o mundo dos negócios (DALE; GANDIN, 2014). Os Estados Unidos, país que também adotou essa gestão, viam a necessidade de mudanças urgentes na gestão pública como uma forma de sair da recessão na década de 1980, pois, a precária situação da saúde, educação, segurança, entre outros setores, descreditava o governo frente às necessidades da população (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Esse modelo de gestão que se

desenvolveu nos Estados Unidos e persistiu durante o século XX, remetia a um sistema burocrático lento e centralizado, que dava ênfase a normas e regulamentos sujeitos a uma hierarquia, fazendo com que o funcionamento ficasse ineficiente e com desperdícios (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

De acordo com Osborne e Gaebler (1995), em uma perspectiva neoliberal, a burocracia teve em seu início uma intenção de controlar as ações dos políticos e governantes de modo a evitar que estes agissem contra os interesses públicos e recursos da comunidade. Para tanto, delimitaram as normas de funcionamento da gestão e as formas de regulação. Segundo esses autores com a atenção voltada para o grande controle dos processos, dos funcionários e das regras criadas, não foram analisados os resultados para melhoria do processo, tornando-se um governo “com *ethos* especial: governo lento, ineficiente, impessoal” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 15).

Por um certo tempo a burocracia resolveu os problemas, mas frente ao mercado global competitivo que exige respostas rápidas das instituições econômicas, exige-se também um acesso rápido à informação, com nichos de mercado e consumidores com amplas possibilidades de escolha e que querem alta qualidade. Esse é um mundo contemporâneo, globalizado, que as instituições públicas e privadas se vêm obrigadas a se tornarem mais eficientes com adaptações rápidas. Nesse mundo globalizado, as “instituições burocráticas, públicas e privadas que se desenvolveram na era industrial, parecem-nos cada vez mais deficientes” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 16). Nesse sentido, a burocracia não conseguiu acompanhar o avanço tecnológico, levando a uma crença de que o sistema público é ineficiente. Para tanto, Osborne e Gaebler (1995) sugerem um governo empreendedor, com mais eficiência para manter a competitividade no mercado global (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

A velocidade da informação e das mudanças haviam aumentado, tem-se um mercado global e competitivo que exige respostas rápidas das instituições econômicas, acesso rápido a informação, nichos de mercado e consumidores com amplas possibilidades de escolha e que querem alta qualidade. Esse é um mundo contemporâneo, globalizado, em que as instituições públicas e privadas se vêm obrigadas a se tornarem mais eficientes com adaptações rápidas (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

De acordo com Costa (2019), em uma perspectiva neoliberal, o gerencialismo, ou a NGP, se apresenta como a “solução eficaz a outras formas de gestão, como a burocracia e democracia” (COSTA, 2019, p. 173). Entretanto, a burocracia ou hiperburocracia<sup>36</sup>, reforçada

---

<sup>36</sup> “Trata-se de uma burocracia aumentada, resultante de um processo de hibridização que ora perde, ora mantém, certos traços da burocracia weberiana, que associa, eventualmente, novas dimensões ao “tipo ideal” original, que

pelo desenvolvimento tecnológico, a favorece com uma capacidade maior de cálculo racional, de maior velocidade, capacidade de armazenar, gerir e transportar dados, revela-se compatível com a “lógica da modernidade e com a respectiva valorização da racionalidade técnico-instrumental e com processos de racionalização inerente à sociedade moderna e às organizações públicas e privadas de todo tipo” (LIMA, 2012b, p. 130).

Dessa forma, não se pode delegar as deficiências do sistema administrativo público à burocracia,

[...] pelo contrário, é a “empresarialização” das organizações e administrações públicas que contribui [...] para o debate sobre a “perfeição dos meios”, assegurando o predomínio da ideologia da racionalidade instrumental e da racionalidade econômica de tipo custo-benefício, considerada superior e mais racional do que outras racionalidades e outros discursos designadamente os democráticos (LIMA, 2012b, p. 131).

Para manter a competitividade no mercado global, Osborne e Gaebler (1995) sugerem um governo empreendedor, com mais eficiência e que possui as seguintes estratégias e características:

- promovem a competição entre os que prestam serviços ao público;
- medem a atuação das suas agências, focalizando não os fatores utilizados, os insumos, mas sim, resultados;
- redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhe opções – entre escolas e programas de treinamento;
- evitam o surgimento de problemas, limitando-se a oferecer serviços como forma de correção ou remédio;
- investem suas energias na produção de recursos, concentrando-se simplesmente nas despesas;
- descentralizam a autoridade, promovendo gerenciamento com participação.

O Brasil, seguindo o contexto das mudanças que estavam acontecendo no cenário internacional da educação, com uma perspectiva clientelista e com eixo estratégico voltado para o desenvolvimento econômico (VIEIRA, 2008), em 1995, adota algumas estratégias da NGP que se materializaram por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que teve sua origem no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

---

adquire novas e mais complexas propriedades de extensão e de controle, entre outras, induzidas por burocracia digital ou ciberburocracia” (LIMA, 2012b, p. 130).

Para as autoras Fernandes e Oliveira (2010), essa reforma do Estado definia a forma de administração pública baseada na privatização, na terceirização e na publicização. As políticas sociais foram consideradas serviços não exclusivos do Estado, sendo de propriedade pública não estatal ou privada. Além disso, eram consideradas atividades competitivas e que podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados (PERONI, 2012).

Com o mesmo discurso dos países que haviam adotado a NGP, o Brasil também julgou a administração pública como deficiente e como o grande entrave para a eficiência necessária ao desenvolvimento econômico. Assim, de acordo com Scaff (2017), várias formas de privatização se efetivaram por meio das reformas mais recentes do setor público; “elas podem se dar pela gestão privada sem a propriedade privada, via contratação de especialistas para gerir os serviços públicos, embora a propriedade permaneça nas mãos do Estado” (SCAFF, 2017, p. 147). O principal objetivo da reforma do Estado foi transformar a administração pública burocrática em gerencial traçando novas formas de gestar os problemas sociais.

A administração gerencial foi aos poucos se fixando mesmo antes da sua criação no governo de FHC. Observando alguns governos, percebem-se acontecimentos políticos e econômicos que coadunam com o Plano Diretor e que levaram à uma minimização do papel do Estado para com as políticas sociais e ao processo de privatização e mercantilização do público (PERONI; CAETANO, 2012).

Primeiramente, ocorreram as instabilidades econômicas dos dois planos econômicos no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), que agravaram o quadro recessivo e inflacionário do país. Na reforma do Estado, ocorreu a redução do seu papel nas políticas sociais com a privatização de empresas estatais cumprindo somente funções básicas de saúde, educação e manutenção de uma infraestrutura essencial ao desenvolvimento econômico. Esse governo acreditava que estaria, com essas medidas, reduzindo o gasto público e diminuindo o déficit público (ALVES, 2015).

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Banco Mundial, foram os organismos internacionais que mais influenciaram a educação brasileira na década de 1990, tendo este Banco a posição de defesa de vinculação entre educação e produtividade, a partir de uma visão expressamente economicista (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

Também veio do Banco Mundial a proposta de uma educação descentralizada, com prioridade do ensino básico, a avaliação das instituições educacionais, da aprendizagem e a capacitação em serviços, sendo a avaliação uma de suas principais proposições, já que o este

Banco I só realiza empréstimo se houver algum componente de avaliação (PERONI, 2003).

Outras reformas neoliberais foram realizadas nesse governo, dentre elas, a desregulamentação financeira, privatizações, as reformas dos sistemas de previdência, saúde e educação; as descentralizações dos serviços para se obter mais eficiência e otimizar recursos. Na educação, a democratização da escola deixou de ter centralidade e a qualidade passou a ter como eixo uma conexão com as questões ligadas à competitividade. Criou-se um modelo de gestão dos sistemas e das escolas orientado pelos princípios da gestão gerencial, que teve como intuito uma maior eficiência e eficácia do sistema de ensino. A descentralização teve foco na gestão, no material didático e na merenda escolar. O governo do presidente Fernando Collor de Mello também mostrou a necessidade de uma colaboração entre os diferentes níveis das diferentes esferas governamentais na gestão da educação.

Nos anos seguintes, com o governo do presidente Itamar Franco (1992-1995), o documento Diretrizes de Ação Governamental, elaborado por esse governo, permeou as discussões sobre a relação entre o “público e o privado, o papel da União e do novo federalismo” (VIEIRA, 2008, p. 118). A gestão se integra com o objetivo de melhorar a qualidade da educação em função do desenvolvimento econômico do país, seguindo o contexto das mudanças que estavam acontecendo no cenário internacional (VIEIRA, 2008).

Dessa forma, a educação assumiu uma perspectiva de desenvolvimento nacional com o planejamento sendo descentralizado para os estados e municípios com a participação da iniciativa privada. Nesse governo, o objetivo primordial era a estabilidade econômica advinda da crise na qual o país passava desde 1970, mas que se apresentou de forma mais intensa no governo Collor com um baixo crescimento econômico.

Em relação à educação, implantou o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Material Escolar (PNME) e o Plano Nacional do Livro Didático (PNLD). Todos estes programas foram criados em prol da universalização do acesso à educação escolar, de modo a propiciar maior equidade no que diz respeito às oportunidades sociais.

Suas propostas também foram pautadas em planos educacionais que tinham como objetivo a implantação de novas formas de gestão nas escolas públicas que auxiliariam no alcance de uma maior autonomia financeira, administrativa e pedagógica. Buscava melhorar a eficácia e eficiência dos sistemas educativos e materializar uma gestão baseada em resultados. Começou a pensar na cooperação entre os entes federados; na articulação com os organismos estatais e com as organizações não governamentais e com diferentes atores da sociedade; incentivou a municipalização e descentralização da gestão com o intuito de fortalecer a escola pela agilidade da máquina pública (ALVES, 2015).

O governo do presidente FHC (1995-2003), em continuidade a estratégia do desenvolvimento econômico do governo anterior, manteve “a abertura às exportações e privatizações de grandes empresas estatais e outras iniciativas, visando a inserção do país no contexto de uma economia globalizada” (VIEIRA, 2008, p. 171). Esse foi o governo que mais se aprofundou na reforma do Estado. Com um viés neoliberal, criou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que atingiu a economia, com o intuito de estabelecer os objetivos e as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Privatizou e flexibilizou o monopólio estatal; implementou uma política ampla e profunda de desestatização, de desregulamentação e de abertura da economia brasileira ao capital internacional.

Conforme Castro (2008), a reforma gerencial tinha como objetivo, aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e agências do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e sua burocracia. Para o autor, era uma intensificação do processo de terceirização; a competição com o setor privado na prestação de serviços; o aumento da eficiência e da efetividade dos órgãos e agências do Estado; a busca pela melhoria da qualidade das decisões estratégicas do governo e de sua burocracia; a busca por assegurar o caráter democrático da administração pública, e, por fim, a edificação de incentivos à descentralização de responsabilidade, firmando a cooperação entre os níveis de governo no que tange ao provimento de bens e serviços sociais (CASTRO, 2008).

Alves (2015) resume a reforma do Estado com as seguintes características:

Essa Reforma, de cunho economicista, teve como pontos estratégicos para a reorientação do Estado: a redistribuição de funções e verbas entre suas instâncias federadas; atuação focalizada; o controle de resultados; a associação qualidade-productividade em suas ações; privatização, terceirização e publicização; separação entre formuladores e executores das políticas; a transição de uma gestão burocrática, lenta e ineficiente para uma gestão gerencial, descentralizada e eficiente; a focalização do funcionário público como dinamizador e responsável pelos resultados desse processo; e o aperfeiçoamento da participação representativa (ALVES, 2015, p. 52).

Para o cumprimento de tal proposta seria necessária uma reforma da educação para atender às metas de desenvolvimento econômico e social do Brasil. Nesse sentido, o governo de FHC teve sua proposta assentada em dois pilares: a descentralização e as formas de articulação da sociedade com o setor privado. Fonseca e Marinelli (2007, p. 51) esclarecem que o Estado com esse posicionamento “atua por meio de políticas de liberalização, desregulamentação, privatização de bens e serviços públicos destinadas a garantir as condições e flexibilidade necessária ao capital”.

### 3.2.2 O público e privado na efetivação do acesso à pré-escola

Não há nada intrinsecamente errado em privatização, exceto que é quase impossível que ela não aumente a exclusão social (DALE; GANDIN, 2014, p. 13).

Na perspectiva neoliberal de incapacidade do Estado em garantir os direitos sociais, dentre eles a educação, os governos neoliberais incentivaram a descentralização das políticas educacionais para estados e municípios, fortalecendo as parcerias público-privadas como uma forma de colaboração entre os entes federados e as instituições privadas e não governamentais para a melhoria da educação (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012). Consequentemente, “abre-se um mercado para a indústria das consultorias, que recebem a responsabilidade de definir projetos de governo” (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 656) financiados pelos recursos públicos.

Nessa perspectiva, os empresários impõem as ideias de mercado nas escolas públicas, com o objetivo de reformar a educação: “as fundações financiam organizações que terceirizam professores, escolas públicas, treinamento de diretores de escolas e superintendentes distritais, programas públicos e movimentos políticos que defendam seus interesses de mercado” (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 650).

Oliveira e Menegão (2012) esclarecem que é compreensível o interesse dos empresários para que a educação seja dirigida de acordo com a lógica de eficiência do mercado uma vez que ela ganha urgência para o desenvolvimento de um novo modo de produção capitalista. Para os empresários, segundo os autores, investir em programas educacionais como o “Todos pela educação” e “Parceiros da Educação”, juntamente com ações, estabelecimento de metas e divulgação de resultados, é uma forma de melhorar o aproveitamento escolar dos alunos e contribuir com as políticas educacionais em defesa dos seus interesses (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012).

Consequentemente, ocorre um aumento das parcerias público-privadas incentivando novas formas de gestão, defendendo a transferência “para a esfera privada a função de elaboração e operacionalização de política pública até então exercida pela esfera pública estatal” (ADRIÃO *et al.*, 2009, p. 802).

Um outro fator que contribuiu com o crescimento das parcerias público-privadas foi a descentralização quando esta proporcionou mais recursos e poder aos governos subnacionais (ABRUCIO, 2010). Conforme Adrião *et al.* (2013), a municipalização, dentre outros fatores, contribuiu para adoção de parcerias com o setor privado:

[...] o acelerado processo de municipalização desencadeado a partir de 1996 e aprofundado com a implantação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); as alterações no marco legal derivadas da reforma do Estado brasileiro que induzem as parcerias com o setor privado com ou sem fins lucrativos; a estagnação das matrículas nos estabelecimentos privados que impõe a necessidade de o capital privado vinculado a empreendimentos educacionais expandir-se para outros espaços (ADRIÃO *et al.*, 2013, p. 269).

Adrião *et al.* (2012) esclarecem que a descentralização da educação básica incentivou os municípios a buscarem apoio na esfera privada com o intuito de atender às responsabilidades assumidas pela oferta do ensino fundamental, “inaugurando uma nova forma de regulação básica [...] com uma supremacia de interesses privados, cujas consequências para a democratização da educação como direito, ainda estão por ser percebidas” (ADRIÃO *et al.*, 2012, p. 546).

O incentivo das parcerias do governo federal com os municípios fez crescer também o interesse por essas parcerias com as instituições do terceiro setor e empresas privadas que acabam por influenciar a educação (PERONI, 2012). Ocorreu também um aumento da expansão dessas parcerias como opção de política educacional ensejando um aumento da oferta de sistemas privados de ensino a redes municipais, principalmente em municípios de pequeno porte (ADRIÃO *et al.*, 2013).

Em 2007, com a perspectiva de descentralização das políticas educacionais, o governo federal procurou fortalecer a relação entre os entes federados criando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que propõe fortalecer o regime de colaboração mediante uma gestão compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal, e integrar os programas educacionais (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012).

Junto às ações do PDE, o MEC aprova, pelo Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que é a conjugação dos esforços de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, firmando parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas (BRASIL, 2007, artigo II, inciso XXVII).

O regime de colaboração na articulação entre os entes federativos para a universalização do atendimento pré-escolar foi instituída em 2001 por meio do PNE (2001-2011), para garantir

as disposições do artigo 214 da CF/1988<sup>37</sup>, bem como para atender as disposições transitórias da LDB (1996a), que preconizava a criação de uma proposta educacional que estivesse em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos na conferência de Jomtien, com o objetivo de universalizar a educação com acesso para todas as crianças, jovens e adultos:

1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.
2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem.
3. A prioridade mais urgente é melhorar a qualidade e garantir o acesso à educação para meninas e mulheres, e superar todos os obstáculos que impedem sua participação ativa no processo educativo. Os preconceitos e estereótipos de qualquer natureza devem ser eliminados da educação.
4. Um compromisso efetivo para superar as disparidades educacionais deve ser assumido. Os grupos excluídos - os pobres: os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais os nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais e linguísticas: os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação - não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais (UNESCO, 1990).

A ampliação da escolaridade obrigatória no acesso à pré-escola era um objetivo previsto na primeira meta para educação infantil no PNE (2001-2011): “Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” (BRASIL, 2001).

Apesar das metas para a ampliação e melhoria da educação, o PNE (2001-2011) não apresentava quais as medidas seriam necessárias para o alcance dessa meta, ficando a critério de cada município tomar as medidas necessárias. Entretanto, apresentava restrições ao financiamento e gestão da educação indo contra as propostas apresentadas pela sociedade civil, configurando-se “como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento” (DOURADO, 2010, p. 684).

Considerando a Meta 1 do PNE (2001-2011), a escola deveria ter recebido recursos financeiros do governo federal necessários à sua implementação conforme determina a lei:

---

<sup>37</sup> “Art. 214. 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 que conduzam a: [...] II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1988).

Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo. [...] em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil (BRASIL, 2001).

Se por um lado a ampliação do ensino obrigatório garante mais anos de escolaridade à população que antes não tinha acesso à escola, principalmente pela realidade socioeconômica do Brasil, por outro, não se pode deixar de considerar a falta de capacidade financeira dos municípios de ofertá-la, e com qualidade. Na insuficiência de recursos do governo federal e a necessidade de atender à demanda da pré-escola, foi possível presenciar a “interpenetração entre as esferas públicas e privadas sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação” (DOURADO, 2010).

De acordo com Araujo (2010a), enquanto não se regulamenta o regime de colaboração e políticas de incentivos à implementação de programas educacionais, a destinação de recursos pelo Fundeb aos convênios e consórcios se tornaram instrumentos utilizados pela União para viabilizar a cooperação, já que o regime de colaboração está relacionado à “gestão associada de serviços” (ARAUJO, 2010a, p. 239). Entretanto, esses “convênios” não são considerados como o regime de colaboração, são ações da União que suprem, de certa forma, a colaboração ainda não existente (ARAUJO, 2010).

Segundo Dourado (2010, p. 688), na prática, o PNE (2001-2011) “[...] não se traduziu como mecanismo de regulação capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera de um plano nacional que contribua para o pacto federativo”. A própria estrutura do Estado federativo brasileiro com um processo histórico marcado pela centralização e descentralização da gestão educacional, dificulta uma ação conjunta dos entes em prol de uma coordenação nacional das políticas educacionais.

Todos esses indicadores sinalizam para limites à educação nacional, traduzidos na proposição e materialização das políticas e do Plano, bem como os relacionados com a não regulamentação do regime de colaboração e com os marcos adotados para gestão e financiamento da educação nacional (DOURADO, 2010, p. 686).

No decorrer dos anos, entre o PNE (2001-2011) e o de 2014-2024, outras legislações foram aprovadas para a ampliação da obrigatoriedade escolar até chegar na educação infantil. Em 2005, ocorreu a aprovação da Lei n.º 11.114, de 16 de maio de 2005, determinando que a

matrícula de crianças a partir de seis anos de idade deveria ser feita no ensino fundamental (Artigos 6º e 32º). Já a ampliação da obrigatoriedade do ensino fundamental para nove anos de duração se deu pela aprovação da Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

Em 2008, a Lei n.º 11.700 alterou a LDB assegurando à criança, a partir de quatro anos de idade a “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos” (BRASIL, 2008, art. 4º, inciso X).

Se, por um lado, aumentou a responsabilidade do Estado na oferta da educação obrigatória, a partir da alteração da LDB, com a Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013, também ocorreram mudanças quanto à responsabilidade dos pais com a vida escolar das crianças, visto que, no artigo 6º, esclarece que “é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (BRASIL, 2013).

Foi aprovado em 2014, o PNE (2014-2024), Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Em sua elaboração e discussão, percebe-se a força política que o setor privado possui no Congresso Nacional pela luta para sua inclusão no recebimento de recursos para a educação.

De acordo com Silva e Carvalho (2017), após um amplo debate entre os atores na discussão do PNE (2014-2024), contatamos, de um lado, o Conselho Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e a Câmara dos Deputados defendendo que os recursos fossem somente para o ensino público; e do outro lado, o movimento “Todos pela Educação”, o Senado Federal e o MEC defendendo a participação do setor privado na oferta da educação e recebimento de recursos públicos, justificavam que “os recursos públicos deveriam ser para a educação brasileira” (SILVA, CARVALHO, 2017, p. 134), podendo o setor privado continuar fazendo parte do sistema educacional e passível de receber recursos públicos:

Na interação entre o público e privado sobre o escopo da meta, ainda que tenha incorrido em um debate intenso e extenso, o que prevaleceu foi a manutenção do ‘comportamento’ que dá continuidade a lacunas legais já existentes e legitimadas desde a Constituição Federal de 1988, em que se confirma o posicionamento sobre o dever do Estado para com a sociedade, mas uma lacuna que beneficia também o setor privado em relação aos recursos públicos (SILVA, CARVALHO, 2017, p. 134).

O artigo 5º, § 4º da Lei n.º 13.005/2014a – PNE (2014-2024), de forma bem concisa, consegue reunir as legislações sobre o investimento público em educação e distribuição de

recursos para o cumprimento das Metas do PNE (2014-2024); bem como a possibilidade da transferência de recursos públicos ao setor privado para este fim<sup>38</sup>:

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como, os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014a).

No PNE (2014-2024), algumas formas de parcerias foram reconhecidas, configurando-se três formas:

A primeira se caracteriza como colaboração horizontal – entre os entes federados e entre as áreas das políticas públicas como saúde e assistência social. Uma segunda forma de parceria é realizada pelos convênios, entre o poder público e instituições educacionais comunitárias, confessionais e filantrópicas. E a terceira se constitui com as chamadas públicas à participação de organizações da sociedade civil (TEIXEIRA; DUARTE, 2017, p. 52).

Teixeira e Duarte (2017, p. 53) esclarecem que essas modalidades de parcerias foram reconhecidas e se encontram presentes na oferta da educação infantil para que se cumpra a sua

---

<sup>38</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 2009).

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade” (BRASIL, 1988).

Artigo 214. 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 que conduzam a: [...] VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL, 2009).

Meta 20 do PNE (2014-2024): ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do país no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10 % (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014a).

expansão segundo a Meta 1/1.7 do PNE (2014-2024): “Articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública” (BRASIL, 2014a).

Segundo Teixeira e Duarte (2017), outra parceria que pode ou não ser estabelecida entre o setor público e privado está no artigo 7º, § 7º, do PNE (2014-2024), sobre o fortalecimento e implementação do regime de colaboração, ainda que seja por meio dos Arranjos do Desenvolvimento da Educação (ADEs).

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. [...] § 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2014a).

No PNE (2001-2011) não fica claro a possibilidade de parcerias do setor privado com os municípios; entretanto, o Parecer n.º 9, de 22 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Educação (CNE), subordinado ao MEC, explicita que uma das formas de se colocar o regime de colaboração em prática é por meio dos ADEs que, por sua vez, permitem ou não a parcerias público-privadas no desenvolvimento da educação:

Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal, devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados (MEC, 2011, p. 4).

Verifica-se no PNE (2014-2024) a necessidade da colaboração entre os entes na criação de metas para universalização da educação, considerando as características e demandas locais dos entes: “Meta 1: [...] Estratégias: 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais” (BRASIL, 2014a).

Nesse sentido, o PNE (2014-2024) define, em uma de suas estratégias, a regulamentação de normas de cooperação entre os entes levando em consideração as dificuldades encontradas pelos estados e municípios menos favorecidos economicamente:

[...] regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição

Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014a).

Percebe-se, no histórico da legislação educacional, um interesse em fortalecer as relações intergovernamentais por meio do pacto federativo caracterizado pelo sentido de cooperação entre os entes, de forma descentralizada, com funções compartilhadas, com o apoio técnico e com transferências de recursos financeiros pela União aos entes federativos para diminuir as desigualdades regionais e universalizar a educação. Entretanto, também é possível verificar a crescente participação do setor privado na implementação das políticas educacionais e, de forma mais específica na oferta da educação pré-escolar.

Dessa forma, busca-se no capítulo 4 compreender as estratégias utilizadas pelas Secretarias de Educação dos municípios de Campo Grande e Dourados para a universalização da educação no que tange ao direito da criança de quatro e cinco anos ao acesso à educação pré-escolar.

#### **4 A PRIVATIZAÇÃO NA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À PRÉ-ESCOLA EM CAMPO GRANDE E DOURADOS – MS**

Neste capítulo, o objetivo é analisar a efetivação do direito à educação quanto ao acesso à pré-escola nos municípios de Campo Grande e Dourados, com vistas a atender à EC n.º 59/2009 e sua universalização na rede pública de ensino prevista para ocorrer até o ano de 2016. As informações sobre a educação aqui apresentadas têm como foco analisar as estratégias utilizadas pelas Secretarias de Educação desses municípios, para atender à demanda de acesso nessa fase da educação básica.

De acordo com Palumbo (1989, p. 54), há uma tendência em pensar que a elaboração das políticas públicas se restringe aos "corpos legislativos" e a implementação às agências administrativas. Isso é entendido dessa forma pela separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário, cada um com sua independência. No entanto, existe uma mistura dos poderes na ação cotidiana do governo.

Os estágios na criação de uma política se dão de maneira complexa, ocorrendo, às vezes, ao mesmo tempo ou fora de sequência, pois não existe um movimento lógico que vai da sua declaração até uma lei, e a partir disso, até um programa e sua implementação. Ao contrário disso, existe um processo cíclico no qual as "políticas estão sendo sempre formuladas e reformuladas: uma política nunca é um único, claro e não contraditório conjunto de objetivos, sendo mais comumente uma mescla de metas, objetivos e comportamentos conflitantes (PALUMBO, 1989, p. 51).

Nessa perspectiva, podemos entender que a política não se restringe a um único evento em separado, ela pode ser considerada abrangente, dinâmica, processual, com intenções e ações de muitos atores que as formulam e as implementam, podendo influenciá-las de acordo com seus valores, demandas e perspectivas (PALUMBO, 1989, p. 54-55).

Dessa forma, considerando a premissa de que a política não é uma lei em separado, que ela depende da forma como é implementada e por quem a implementa (PALUMBO, 1989, p. 35), nesta pesquisa, optou-se pela realização do levantamento de dados no site do Inep que esclarecem o cenário educacional da pré-escola nas cidades pesquisadas, no período entre 2009 e 2019; a análise da gestão educacional local a partir dos documentos oficiais e ações governamentais divulgadas nos sites oficiais das Secretarias Municipais de Educação sobre as parcerias efetivadas com instituições de ensino do setor privado e as condições em que são estabelecidas; assim como, a realização de entrevista semiestruturada com os servidores das

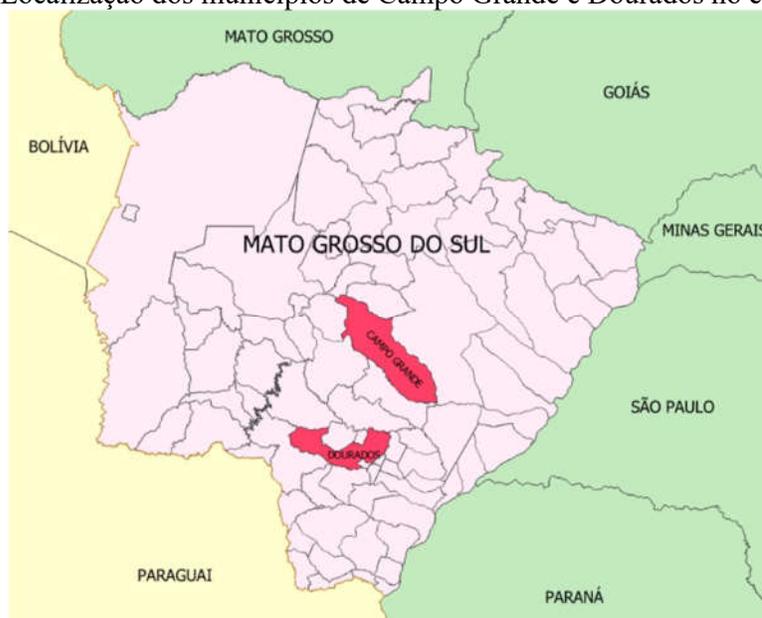
Secretarias Municipais de Educação para avaliar as estratégias utilizadas na garantia do acesso à educação pré-escolar.

Tais discussões perpassaram pelas análises de três eixos temáticos: parcerias público-privadas na educação pública, o direito à educação na garantia do acesso à pré-escola e a gestão educacional em âmbito municipal.

#### 4.1 O cenário da educação básica em MS, Campo Grande e Dourados

Os municípios de Campo Grande e Dourados estão localizados no estado de Mato Grosso do Sul (MS) que integra a Região Centro-Oeste do Brasil. Constituído atualmente por 79 municípios, o MS faz divisa com cinco estados brasileiros: Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Goiás e Mato Grosso, e com dois países, Bolívia e Paraguai. De acordo com os dados do IBGE 2010, o estado possui uma população estimada, em 2020, de 2.809.394 habitantes.

Figura 1 – Localização dos municípios de Campo Grande e Dourados no estado de MS



Fonte: Geo Geral (2021)<sup>39</sup>

Por ter uma posição geográfica com fronteiras bastante diversificadas, o MS possui também uma grande diversidade cultural, com diferentes nacionalidades e a segunda maior população indígena do Brasil, com nove etnias: Atikum, Guarani/Kaiowá, Guarani/Ñandeva, Guató, Kadiwéu, Kamba, Kinikinawa, Ofaié e Terena. Essa diversidade acaba por exigir

<sup>39</sup> Disponível em: <http://geogeral.com/h/m/b/brms.htm>. Acesso em: 8 jan. 2021.

políticas educacionais que atendam as peculiaridades de cada grupo, conforme o seu contexto social, apresentando grandes desafios para garantir o acesso, a permanência e o processo de escolarização (BRASIL, 2014a).

Os municípios de Campo Grande e Dourados foram selecionados para este estudo por integrarem a pesquisa em rede, citado anteriormente, e por terem as maiores populações do estado. Para uma melhor compreensão do cenário da educação em âmbito municipal, inicialmente, foi verificado os seus Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse índice foi criado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o objetivo de avaliar o desenvolvimento humano dos países. A escolha por avaliar esse índice está no fato do desenvolvimento humano estar sendo promovido pelo PNUD baseado na “concepção de desenvolvimento e bem-estar da população de um país que ultrapassa a dimensão tradicional de renda pessoal e crescimento econômico [...] na qual a razão de ser do desenvolvimento é o ser humano” (KAPPEL, 2007, p. 232).

O IDH, além da dimensão econômica, considera as condições do cidadão em relação aos três indicadores básicos necessários ao seu bem-estar, que são: a renda, a saúde e a educação. Nesse sentido, de acordo com Kappel (2007), o IDH tem grande importância para se formular e monitorar as políticas públicas, principalmente as orientadas à infância. Segundo o autor, “a garantia do direito à educação em creches e pré-escolas públicas de qualidade é um dos mais importantes aspectos para a construção de uma sociedade mais igualitária”, afirmando cada vez mais, a relevância da educação infantil como a etapa inicial do processo educacional (KAPPEL, 2007, p. 233).

Aproximando o olhar para as cidades pesquisadas, foi verificado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) que possui o mesmo objetivo e considera as mesmas dimensões do IDH, mas avalia de forma mais específica os municípios. Esse é um índice que mostra os principais desafios, necessidades e desigualdades internas, fornecendo subsídios e informações para os gestores municipais na formulação e criação de políticas públicas. Ademais, possibilita aos pesquisadores o estudo das políticas públicas por meio da análise comparativa das condições atuais e a evolução ao longo dos anos dos indicadores educacionais.

Conforme a Tabela 1, quanto mais próximo de 1.000, melhor é o nível do indicador.

Tabela 1 – Faixas de desenvolvimento humano

Muito Alto	0.800 – 1.000
Alto	0.700 – 0.799
Médio	0.600 – 0.699
Baixo	0.500 – 0.599
Muito Baixo	0.000 – 0.499

Fonte: elaborada pela autora com base nos dados do ADH (2020).

Campo Grande, em 2010, ocupava a 100ª posição no IDHM entre os 5.570 municípios brasileiros e Dourados ocupava a 599ª posição. Verificando a primeira década da coleta de dados do IDHM (1991-2010), percebe-se que ocorreram melhorias do índice de Campo Grande, sendo a longevidade a dimensão que mais contribuiu para esse crescimento. Entretanto, a educação foi a dimensão que mais cresceu, passando de 0,354, em 1991, para 0,724, em 2010, atingindo o nível alto. Igualmente em Dourados, a longevidade foi a dimensão que mais contribuiu para melhoria do IDHM no mesmo período, sendo também a educação a dimensão que mais cresceu. Apesar do IDHM - Educação não ter alcançado um nível alto em Dourados, esse município passou de 0,292, em 1991, para 0,657, em 2010 (ADH, 2020).

A Figura 2, a seguir, mostra a composição do IDHM - Educação e, apesar desse índice ser formado pela média de anos de estudos da população adulta e pelos anos esperados de estudos da população jovem, é possível verificar a proporção de crianças de cinco e seis anos de idade frequentando a escola na década de 1990.

Figura 2 – Composição do IDHM – Educação

	LONGEVIDADE	EDUCAÇÃO		RENDA
		População Adulta	População Jovem	
IDHM Brasil	Esperança de vida ao nascer	18+ com fundamental completo	5-6 na escola 11-13 nos anos finais do fundamental 15-17 com fundamental completo 18-20 com médio completo	Renda mensal per capita (em R\$ ago/2010)
IDH Global	Esperança de vida ao nascer	Média de anos de estudo de 25+	Anos Esperados de Estudos	Renda Média Nacional per capita (US\$ ppp2005)

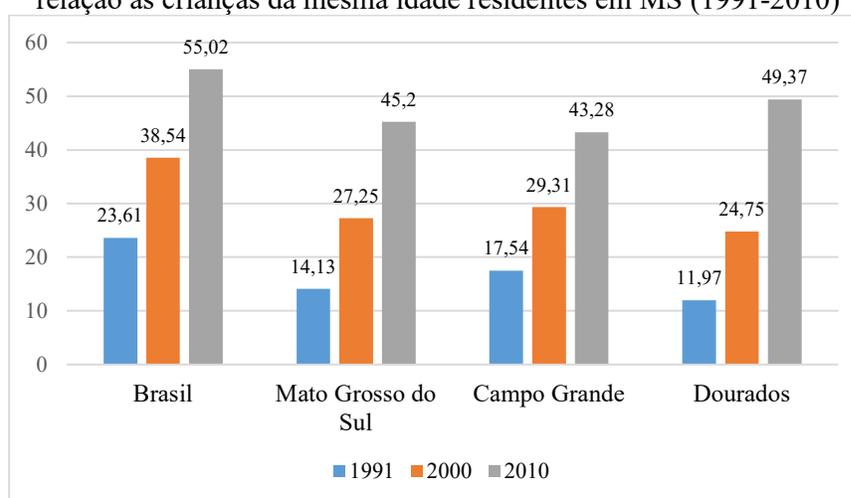
Fonte: ADH (2020).

Em Campo Grande, o percentual de crianças de cinco e seis anos de idade frequentando a escola em 1991 era de 35,79%, chegando em 2010 a 95,14% (ADH, 2020). Em Dourados, o percentual de crianças dessa faixa etária na escola, em 1991, era de 31,01% e, em 2010, era de 89,35 % (ADH, 2020).

Tratando as informações de forma mais específica, no Gráfico 4 pode-se observar o crescimento da frequência de crianças de quatro e cinco anos de idade na escola no período

entre 1991 e 2010. Os dados do ADH (2020), apresentados a seguir, resultam no percentual da população total de crianças de quatro e cinco anos residentes em MS e na quantidade de crianças nessa faixa etária matriculadas na escola. É importante esclarecer que o ADH não separa os seus dados em escola pública e privada. Da mesma forma, é preciso ressaltar que os dados das crianças dessa idade referentes ao acesso à pré-escola foram coletados no ADH porque as informações educacionais do Inep começaram a ser mensuradas somente a partir de 1995 e, ainda assim, continham somente estatísticas dos estados. Os dados dos municípios somente começaram a ser disponibilizadas a partir de 2007.

Gráfico 4 – Percentual de crianças de quatro e cinco anos frequentando a pré-escola em relação às crianças da mesma idade residentes em MS (1991-2010)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do ADH (2020)<sup>40</sup>

Apesar da política educacional para as crianças abaixo de seis anos de idade não ter recebido a devida atenção dos governantes ao longo da história do ensino no Brasil, e estarem voltadas para o caráter assistencialista como um direito da mãe trabalhadora de colocar seus filhos em creches para que pudesse trabalhar, ocorreu o aumento da frequência das crianças na pré-escola nessa faixa etária. A relevância atribuída à educação infantil como parte da educação básica, o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos e a garantia do acesso e permanência na escola foram direitos assegurados na CF/1988, no ECA (1990), na LDB (1996a) e em documentos internacionais que contribuíram para o crescimento desse número.

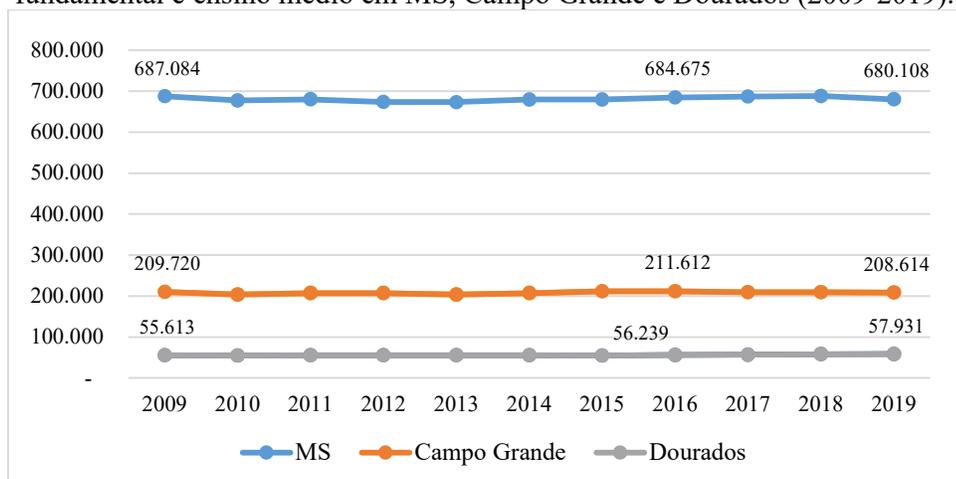
Foi a partir dessas legislações que a creche e a pré-escola foram compreendidas como um espaço escolar que deveria ser utilizado para garantir o direito das crianças de serem

<sup>40</sup> “Taxa de frequência líquida referente à pré-escola é a razão entre o número de pessoas na faixa etária de 4 e 5 anos (somente 5 anos em 1991) frequentando a pré-escola e a população total dessa mesma faixa etária multiplicado por 100” (ADH, 2020).

atendidas por professoras e com objetivos educacionais. Nesse caso, apesar das crianças de cinco e seis anos, em 1991, não participarem do ensino obrigatório, havia a previsão legal do atendimento às crianças de zero a seis anos de idade em creches e pré-escolas. Nesta perspectiva, Cury (2002a) considera que o primeiro passo para se assegurar um direito é criar a lei em âmbito nacional, sendo a CF/1988 um marco para a ampliação dos direitos sociais, dentre eles, a educação como um direito de todos e dever do Estado.

Utilizando os dados do Censo Escolar foi possível construir um gráfico da educação básica no MS, em Campo Grande e Dourados nas redes pública e privada de ensino para se conhecer o número de matrículas.

Gráfico 5 – Número de matrículas na educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio em MS, Campo Grande e Dourados (2009-2019).

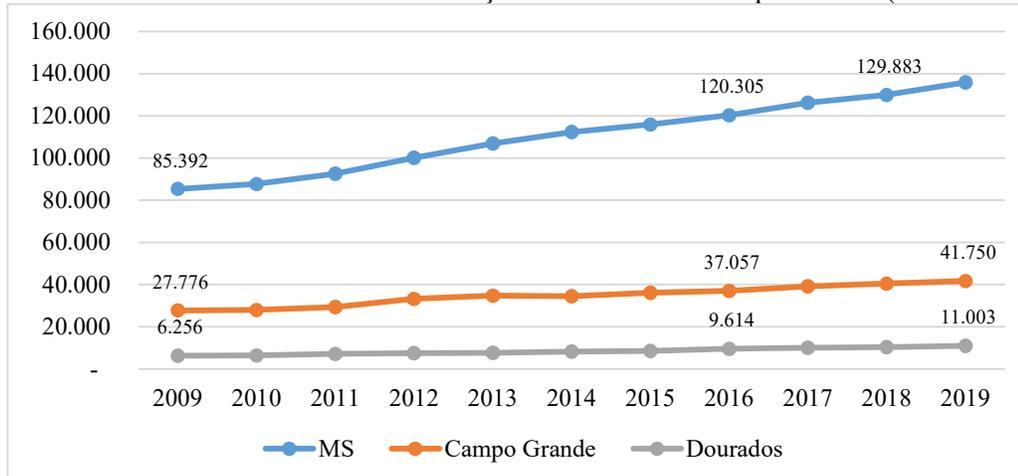


Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

Verifica-se, no Gráfico 5 que no estado de MS, a partir de 2009, o número de matrículas na educação básica veio gradativamente diminuindo até o ano de 2019. Em Campo Grande ocorreu uma oscilação das matrículas entre 2009 e 2015, crescendo em 2016 e diminuindo novamente até chegar em 2019, com um número menor do que em 2009. Tanto o estado como o município não conseguiram manter o quantitativo de matrículas que tinham em 2009. Dourados, diferentemente dos outros dois casos, teve um crescimento progressivo das matrículas na educação básica desde 2009, tendo uma queda somente em 2018, mas se recuperando em 2019.

Para compreendermos em que medida esses números de matrículas da educação básica estão relacionados à educação pré-escolar, foi realizado um recorte de forma mais específica na educação infantil.

Gráfico 6 – Número de matrículas na educação infantil – creche e pré-escola (2009-2019)



Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

O Gráfico 6 apresenta um crescimento considerável das matrículas na educação infantil. O percentual de crescimento<sup>41</sup> em MS, a partir de 2009, foi de 59,18%; em Campo Grande foi de 50,31% e em Dourados foi de 75,88%. Dessa forma, é possível concluir que a queda das matrículas na educação básica em Campo Grande e em MS, demonstrada no Gráfico 5, não está relacionada com a educação infantil. O aumento das matrículas da educação infantil pode ser explicado pela progressiva ampliação dos anos de escolaridade obrigatórios no Brasil que vem se desenvolvendo de forma morosa, não contemplando, ainda, as crianças de zero a três anos.

A obrigatoriedade da oferta da educação como responsabilidade do Estado apareceu pela primeira vez na EC n.º 1/1969 e somente para a faixa etária entre sete e 14 anos de idade (BRASIL, 1969, art. 176, § 3º). Logo em seguida, em 1971, pela LDB (Lei n.º 5.692) a obrigatoriedade continuou sendo a partir dos sete anos de idade, mas as crianças menores deveriam receber “conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes” (BRASIL, 1971, art. 19, §2º):

Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.

<sup>41</sup> O percentual de crescimento representa o quanto um valor aumentou em um determinado período. A porcentagem de aumento das matrículas na pré-escola representa a diferença entre o número de matrículas em 2019, menos o total de matrículas em 2009 multiplicado por 100; ou seja, o quanto esse número aumentou entre 2009 e 2019. Está sempre relacionado a dois pontos no tempo: um inicial ou original e um ponto atual. O resultado será o quanto o valor atual mudou em relação ao original. É importante lembrar que é um percentual e não um valor absoluto. Caso o resultado seja positivo, significa que o valor atual é maior que o valor original, portanto, houve crescimento. Se for negativo, houve decréscimo, pois, o valor atual é menor que o original.

§ 1º As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.

§ 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes (BRASIL, 1971).

Essa foi uma lei que contribuiu para o ingresso das crianças menores de sete anos na educação, quando determinou que os sistemas de ensino deveriam viabilizar políticas educacionais para que elas frequentassem escolas maternas e jardins de infância. Até então, as crianças pequenas não estavam inseridas no sistema educacional e eram consideradas na área da assistência social.

A universalização do ensino obrigatório, atual ensino fundamental, se deu de forma mais efetiva a partir da CF/1988, com a instituição do direito à educação como um direito público, subjetivo, obrigatório, gratuito e dever do Estado ofertá-lo (BRASIL, 1988, art. 208), favorecendo também o reconhecimento da educação infantil como parte integrante da educação básica.

A política de ampliação do ensino fundamental trouxe, em termos quantitativos, bons resultados para sua universalização no que diz respeito ao acesso nessa etapa da educação básica. Oliveira (2007) afirma que mesmo com um atraso de quase um século em relação aos países desenvolvidos, o ensino fundamental obrigatório chegou, no final do século XX, praticamente universalizado.

Na sequência, veio a ampliação do ensino obrigatório que determina a sua realização em, no mínimo, oito anos e com matrículas de crianças a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental, desde que atendidas as condições de cada sistema de ensino quanto ao alcance de 95% da escolarização dos sete aos 14 anos nas escolas públicas (BRASIL, 2005, art. 87, inciso I).

Em 2006, a Lei n.º 11.274 revoga os artigos 32 e 87 da LDB (1996a), estabelecendo o ensino fundamental com duração de nove anos e com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade (BRASIL, 2006a, art. 32 e 87, § 3º, inciso I). Essa lei possibilitou a inclusão de mais crianças no sistema educacional brasileiro, principalmente as que pertencem aos setores populares, “uma vez que as crianças de seis anos de idade das classes média e alta, já se encontravam, majoritariamente, incorporadas ao sistema de ensino – na pré-escola ou na primeira série do ensino fundamental” (BRASIL, 2006, p. 5).

A importância dessa decisão política relaciona-se, também, ao fato de recentes pesquisas mostrarem que 81,7% das crianças de seis anos estão na escola,

sendo que 38,9% frequentam a educação infantil, 13,6% pertencem às classes de alfabetização e 29,6% estão no ensino fundamental (BRASIL, 2006, p. 5).

De acordo com Silva e Scaff (2010, p. 100), o número de matrículas de crianças de seis anos no ensino fundamental no Brasil, no período entre 2005 e 2007, passou de 8,1 milhões para 14,2 milhões. Os resultados das suas pesquisas demonstram também que, no mesmo período em MS, as matrículas das crianças de seis anos saltaram de 0,1% para 96,5% (SILVA; SCAFF, 2010, p. 101). Como bem expressado pelas autoras:

É surpreendente – e ao mesmo tempo preocupante – a rapidez com que os sistemas de ensino absorveram a matrícula nessa nova organização, pois ao invés de uma implantação gradativa, o que se nota é a matrícula em massa, sem os ajustes pedagógicos e materiais preconizados não só pelos documentos, mas julgados adequados para um processo de inclusão pautado pelas premissas da qualidade da educação e equalização (SILVA; SCAFF, 2010, p. 101).

Silva e Scaff (2010, p. 105) esclarecem que em MS a implementação do ensino fundamental de nove anos com a matrícula da criança de seis anos de idade foi bastante conflituosa quanto a “não alteração da organização pedagógica das escolas, mobiliário inadequado, inexistência ou precariedade de áreas de lazer, divulgação precária da nova forma de organização junto às escolas”, dentre outros. Nesse sentido, deixam evidente que, além desses conflitos, é preciso considerar na implementação dessa política de acesso à escola o tempo de infância e sua relação com a adequação das condições materiais e pedagógicas, tendo em vista o desenvolvimento integral da criança nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social (SILVA; SCAFF, 2010).

Nos estudos realizados por Souza (2012, p. 143) em MS, quanto à ampliação do ensino fundamental de nove anos, a autora esclarece que:

Constatamos nas escolas investigadas que muitos são os desafios em torno da devida infraestrutura e materiais didático-pedagógicos para atender as crianças de seis anos. Como mostramos, apenas na Escola II houve reorganização da sala de aula já existente, por iniciativa própria da professora, não se estendendo para as demais turmas. A realidade apresentou tanto a necessidade de investimentos em recursos estruturais das instituições, quanto um planejamento no âmbito da SEMED e das escolas para assegurar a organização de espaços, visando atender as necessidades da nova idade que passa integrar essa etapa da educação básica.

A ampliação da escolaridade obrigatória do ensino de nove anos no ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade assegurada pela Lei n.º 11.274/2006,

trouxe algumas dificuldades para os municípios de MS. Uma delas está relacionada à política de financiamento do Fundef, criado em 1990, que alavancou o processo de municipalização da educação infantil, trazendo como consequência a desativação da pré-escola na rede estadual de ensino e a retirada do direito das crianças de quatro a seis anos incompletos de frequentar a pré-escola.

Esse processo levou à reorganização da rede municipal para receber as crianças da pré-escola. Entretanto, sem a devida precaução e com consequências para a educação infantil, pois “esse processo ocorreu sem discussão, organização, planejamento e, conseqüentemente, sem a previsão dos impactos resultantes” (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 14). Para a rede estadual, houve um impacto positivo do ponto de vista financeiro, pois as crianças de seis anos foram incorporadas a respectiva rede e passaram a fazer parte do ensino fundamental, contribuindo quantitativamente no recebimento de recursos (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 14).

Um outro problema gerado pela falta de planejamento na ampliação dos nove anos no ensino fundamental para a educação infantil se refere à transferência das creches para as Secretarias de Educação, que antes eram responsabilidade da Assistência Social. Não se tinha a garantia de que os recursos que antes eram destinados à Assistência Social, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (Lei n.º 8.742/1993b), iriam ser repassados para a educação. Isso implicou na “realização de parcerias em vários municípios e no próprio Sistema Estadual de Ensino: a Assistência Social operacionalizava a educação infantil e a Secretaria de Educação cedia os professores” (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 14).

Além da EC n.º 53/2006 determinar que o dever do Estado com a educação infantil seja efetivado mediante a garantia da sua oferta em creche e pré-escola para as crianças até cinco anos de idade (BRASIL, 2006), em 2008, a Lei n.º 11.700 determinou que fosse assegurado à criança “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos de idade” (BRASIL, 2008, art. 4º, inciso X). A dificuldade na efetivação dessa lei está no fato da criança de quatro anos, uma vez matriculada em uma escola de ensino fundamental, precisar passar por todo o processo de escolarização, correndo o risco de não ser considerado o seu tempo de infância para brincar, que é vivido na educação infantil (SCAFF; BRITO, 2010).

Para Scaff e Brito (2010, p. 5), embora as políticas para a ampliação dos anos de escolaridade no Brasil necessitem de ações pedagógicas, administrativas e financeiras com o intuito de viabilizar as condições para a sua implementação, os dispositivos legais que garantem o direito da criança representam uma conquista quanto ao acesso na educação infantil:

Embora esses dispositivos legais representem uma grande conquista para as crianças de baixa renda, cujas famílias encontram sérias dificuldades em relação à obtenção de vagas para matrículas na educação infantil pública, há que se ressaltar que essa garantia legal precisa ser acompanhada de ações efetivas com vistas a garantir sua realização com respeito aos tempos da infância, evitando assim um futuro processo ainda mais pernicioso de exclusão dentro dos sistemas de ensino.

Nessa perspectiva, Pinto e Alves (2010) esclarecem que apesar dos percalços encontrados para se universalizar a educação, a lei parece ser ainda uma das poucas formas de garantir que as crianças mais pobres tenham acesso à escola:

[...] a obrigatoriedade parece ser o único meio de fazer o Estado assegurar, efetivamente, este direito para as famílias mais pobres. Tratar esta questão tão somente como uma opção da família, na prática, permite que o Estado se omita em assegurar o direito para aqueles que mais se beneficiariam de uma educação de qualidade (PINTO; ALVES, 2010, p. 221).

De acordo com os autores supracitados, é possível inferir que a criação de políticas educacionais acompanhadas da sua determinação legal parece ser o ponto inicial para não permitir a omissão dos entes federados quanto a efetivação do direito à educação. Dessa forma, após serem pontuados alguns dos impasses para a progressiva implantação do ensino fundamental de nove anos em MS e suas consequências para a educação infantil, pretende-se, a seguir, analisar as estratégias utilizadas pelas secretarias municipais de educação de Campo Grande e Dourados na implementação da ampliação do ensino obrigatório na fase pré-escolar e sua universalização até 2016, conforme determina a EC n.º 59/2009 e a Meta 1 do PNE (2014-2024).

#### **4.2 A educação pré-escolar em Campo Grande e Dourados a partir da EC n.º 59/2009**

A educação infantil, nas últimas décadas do século XX, passou por alguns acontecimentos importantes que redefiniram o seu conceito e a obrigação do Estado em relação ao atendimento da criança de zero a seis anos de idade. O primeiro foi na CF/1988, que vinculou a educação infantil à área educacional, deixando de ser vinculada à assistência social; em seguida veio a aprovação da LDB, em 1996, que determinou a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, devendo ser ofertada de forma prioritária pelo município; depois veio a ampliação do ensino fundamental a partir dos seis anos de idade e mais recentemente, a obrigatoriedade do ensino na fase pré-escolar.

Os ganhos da educação infantil com a promulgação das legislações em prol do acesso das crianças à escola foram demonstrados no Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2014-2024) (BRASIL, 2020), no qual o Brasil apresentou progressos com o atendimento das crianças na pré-escola. Entretanto, apesar do crescimento no número de matrículas, ainda não conseguiram universalizar o atendimento para a população de quatro e cinco anos estabelecida na Meta 1 do PNE, alcançando um percentual de cobertura de 93,8% em 2018 e necessitando, ainda, incluir cerca de 330 mil crianças na pré-escola (BRASIL, 2020, p. 41). Os dados do Relatório (BRASIL, 2020) demonstram que esse progresso na universalização, em parte, está relacionado à redução do número de crianças de quatro e cinco anos estimado na população (BRASIL, 2020, p. 50).

Por outro lado, a desigualdade está diminuindo quando se refere ao percentual de cobertura (BRASIL, 2020). As crianças de famílias situadas entre os 20% mais pobres da população cresceu em 7,7 p.p., enquanto para as crianças dos 20% mais ricos, avançou em 2,4 p.p. (BRASIL, 2020, p. 50). A renda familiar continua sendo a variável que responde pela maior desigualdade de acesso à pré-escola e pela tendência observada nos últimos 13 anos, acredita-se que a universalização da pré-escola vai ser alcançada entre 2020 e 2024 (BRASIL, 2020, p. 51).

No contexto das regiões brasileiras, na Região Centro-Oeste, o Mato Grosso é um dos estados que obteve os maiores progressos na cobertura de quatro e cinco anos no período entre 2013 e 2018, com 12,7 p.p., sendo também o estado da Região que teve a maior cobertura, com um percentual de 93% (BRASIL, 2020, p. 43). Em relação ao MS, na Figura 3 é possível verificar que houve um crescimento no percentual de crianças de quatro e cinco de idade que frequentavam a creche e escola no período entre 2013 e 2018, chegando a 91,0% (BRASIL, 2020, p. 43).

Figura 3 – Percentual de pessoas de quatro e cinco anos que frequentavam escola ou creche em MS

**PERCENTUAL DE PESSOAS DE 4 A 5 ANOS QUE FREQUENTAVAM ESCOLA OU CRECHE – BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2013-2018**

(conclusão)

Brasil/ Região/UF	Frequenta escola ou creche	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*	Varição 2013/2018 (N) e (p.p.)
Centro-Oeste	N	355.378	365.849	359.976	373.453	358.183	382.204	26.826
	%	82,5%	83,0%	85,0%	86,9%	88,6%	89,2%	6,7
Mato Grosso do Sul	N	69.320	77.110	61.864	70.668	74.868	73.337	4.017
	%	84,9%	88,8%	86,4%	89,0%	91,4%	91,0%	6,1
Mato Grosso	N	81.701	74.972	76.631	73.622	83.296	89.110	7.409
	%	80,3%	84,1%	83,7%	85,4%	89,1%	93,0%	12,7
Goiás	N	140.626	149.725	152.360	162.188	142.451	160.131	19.505
	%	81,0%	80,0%	84,0%	89,1%	88,1%	87,5%	6,5
Distrito Federal	N	63.731	64.042	69.121	66.974	57.567	59.625	-4.106
	%	86,6%	82,7%	87,3%	81,7%	85,8%	86,3%	-0,3

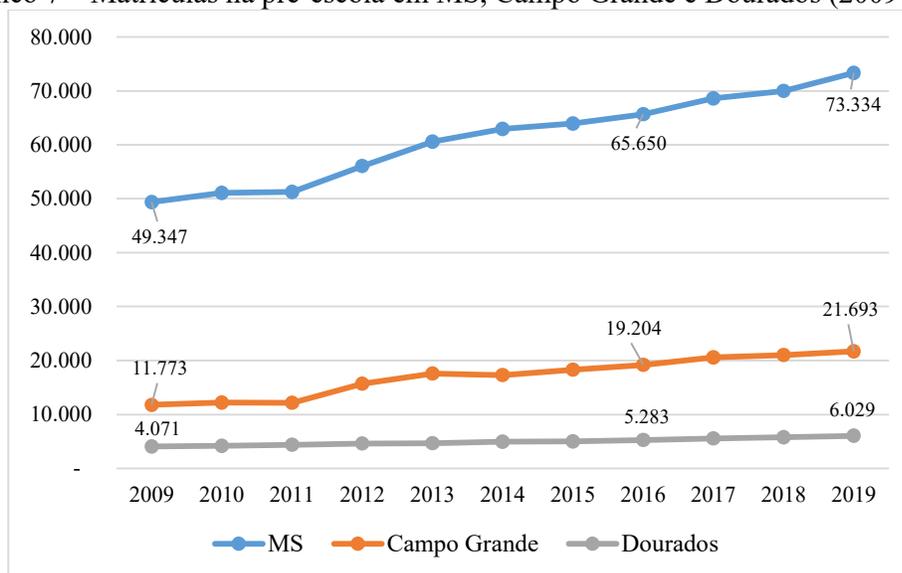
Fonte: BRASIL (2020)<sup>42</sup>.

O PEE-MS (2014-2024) alinhado com as metas e estratégias do PNE (2014-2024), foi aprovado pela Lei n.º 4.621, de 22 de dezembro de 2014, com diretrizes para universalizar o atendimento pré-escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2014). Baseado nos dados do IBGE/PNAD de 2012, o PEE-MS (2014-2024) indica que o percentual de crianças que frequentavam a pré-escola em MS era de 68,3%, ficando abaixo da média nacional, com 78,2%. A meta era alcançar 100% até 2016, conforme determina a EC n.º 59/2009 (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 16).

No Gráfico 7 é possível verificar o aumento do número de matrículas na pré-escola das redes pública e privada de ensino em MS, Campo Grande e Dourados.

<sup>42</sup> A tabela da Figura 3 foi elaborada pela Dired/Inep com base nos dados da Pnad (2013-2015) e da Pnad-c (2016-2018). \* Estimativa do Pnad-c.

Gráfico 7 – Matrículas na pré-escola em MS, Campo Grande e Dourados (2009-2019)



Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (IENP, 2020).

Partindo de uma visão mais detalhada das matrículas nessa fase do ensino, no Gráfico 7 observa-se que o pico do crescimento das matrículas na pré-escola em Campo Grande se deu a partir de 2011, mas em Dourados o crescimento foi mais linear. Isso revela que a implementação de uma política educacional não acontece no mesmo momento e da mesma forma em diferentes municípios; depende dos valores e intenções dos atores sociais em âmbito local envolvidos em sua implementação. Assim, esclarece Palumbo (1989, p. 35):

As políticas públicas estão constantemente mudando à medida em que são formadas e reformadas, modificadas e transformadas, sendo às vezes rejeitadas por novas políticas. De fato, uma política é como um alvo em movimento; não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido. Ela tem que ser inferida a partir da série de ações comportamentos envolvidos na execução da política ao longo do tempo. Política é um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes.

Observando o crescimento das matrículas na pré-escola, verifica-se na Tabela 2 que o total de matrículas nessa fase escolar em Campo Grande representa um quantitativo de 29,58% em relação ao total de matrículas em MS, e Dourados representa 8,22%. Os dois juntos correspondem a quase 40% das matrículas da pré-escola no estado, o que torna possível compreender como a política para universalização dessa etapa de ensino está acontecendo em MS, mesmo tendo em cada município diversificados cenários educacionais e também diferentes ações para a universalização da educação pré-escolar.

Tabela 2 – Percentual de matrículas na pré-escola em relação ao MS (2009-2019)

Ano	2009	2016	2019
MS	49.347	63.915	73.334
Campo Grande	11.773	19.204	21.693
Percentual em relação ao MS	23,86%	30,05%	29,58%

Ano	2009	2016	2019
MS	49.347	63.915	73.334
Dourados	4.071	5.283	6.029
Percentual em relação ao MS	8,25%	8,27%	8,22%

Fonte: elaborada pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

No Plano Municipal de Educação de Campo Grande (PME) (2015-2015), aprovado pela Lei n.º 5.565, de 23 de junho de 2015, foram estabelecidas 20 metas com estratégias para a educação infantil, dentre as quais a Meta 1 está em alinhamento com o PNE (2014-2024), de universalizar a pré-escola até 2016 (CAMPO GRANDE, 2015). Da mesma forma, em Dourados, o PME (2015-2025) determinou a universalização do atendimento escolar, tendo como estratégia 1.1 “participar do regime de colaboração entre os entes federados para definição das metas de expansão da educação infantil, segundo padrão nacional de qualidade, considerando a peculiaridade local” (DOURADOS, 2015).

Nas entrevistas realizadas com os servidores das secretarias municipais de educação em ambos os municípios, eles esclarecem que desde a CF/1988, a educação infantil tem passado por diferentes mudanças: transferência da responsabilidade da Assistência Social para a SEMED; adaptações das crianças nas escolas de ensino fundamental; construção de mais CEINFs em Campo Grande, e CEIMs em Dourados, dentre outras. Nesse estudo, não é possível abranger toda a educação infantil e discutir todas as alterações. Dessa forma, o foco ficará restrito às estratégias das secretarias municipais de educação de Campo Grande e Dourados quanto ao acesso da criança de quatro e cinco anos para universalização da pré-escola.

A Tabela 3 demonstra o percentual de crescimento das matrículas da pré-escola desde a EC n.º 59/2009 nos dois municípios.

Tabela 3 – Percentual de crescimento das matrículas na pré-escola (2009-2019)

	2009	2016	2019	Percentual de crescimento
MS	49.347	65.650	73.334	48,61%
Campo Grande	11.773	19.204	21.693	84,26%
Dourados	4.071	5.283	6.029	48,10%

Fonte: elaborada pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

O primeiro ponto a se considerar na Tabela 3 é o aumento do número das matrículas na pré-escola que pode ser explicado pela implementação da EC n.º 59/2009, que proporcionou às crianças excluídas do processo educacional se beneficiarem desse direito:

[...] poderíamos considerar que, por incluir estas crianças de quatro e cinco anos na faixa da matrícula escolar obrigatória, essa medida legal teria um caráter democratizador, oportunizando o acesso educacional a populações transgeracionalmente alijadas desse direito. E, ainda, neste sentido, mais qualidade devemos exigir dessa nova vaga criada (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, p. 92).

Conforme o PEE-MS (2014-2024), dois foram os motivos para o aumento das vagas na pré-escola. O primeiro é:

a) o princípio da obrigatoriedade, determinada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, que prevê a matrícula obrigatória de 4 a 17 anos de idade (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Já o segundo ponto foi o crescimento diferenciado do número de matrículas na pré-escola no período entre 2009-2019 que ocorreu nos dois municípios. Campo Grande teve o maior aumento, com um percentual de 84,26%, e Dourados com um total de 48,10%. Considerando que esses percentuais são um tanto diferentes e bastante significativos quando reflete o percentual de acesso da criança à escola, é importante verificar quais foram as ações que cada cidade adotou para garantir a vaga na pré-escola, podendo sinalizar possíveis dificuldades para a implementação de uma política em âmbito local quando não se considerada as desigualdades sociais e as diferentes condições financeiras dos entes federativos.

De acordo com Freitas e Fernandes (2008), o Brasil é um país que ainda possui diferenças socioeconômicas entre os municípios, principalmente quanto à arrecadação de impostos, que gera baixo desenvolvimento econômico e leva a desigualdades (FREITAS; FERNANDES, 2008). Além disso, o processo educativo tem resquícios de uma tradição marcada pela desigualdade social:

O processo educativo é mediado pelo contexto sociopolítico e cultural mais amplo, pelas condições em que se organiza a sociedade e pelos processos de regulamentação e regulação em que se realizam a institucionalização do direito social à educação, as dinâmicas organizacionais e, conseqüentemente, as políticas de acesso, permanência e gestão, que não se dissociam dos marcos estruturais da sociedade brasileira, fortemente marcados por uma tradição histórica, cujo ethos patrimonial não foi totalmente superado, onde a desigualdade social se faz presente num modelo societário desigual (DOURADO, 2010, p. 679).

De acordo com Cury (2002a, p. 169), as grandes desigualdades não podem ser ignoradas, pois "[...] todos sabemos que a distribuição de renda e da riqueza no país determina o acesso e permanência na escola", constituindo um importante aspecto na oferta e melhoria da qualidade educacional. Nesse sentido, Dourado (2010) considera que é necessária uma ação conjunta dos entes federativos na garantia e efetivação do direito à educação com qualidade:

Sendo a educação entendida como um direito social, a proposição de políticas envolve, direta ou indiretamente, a ação da sociedade política e da sociedade civil e, em se tratando de um Estado federativo, implica, necessariamente, o envolvimento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como entes federados que se encarregam de tais políticas, em seus diferentes níveis e modalidades (DOURADO, 2010, p. 689).

A problemática da participação dos entes na busca da efetivação do direito à educação, e as formas pelas quais as esferas administrativas assumiram a responsabilidade na tarefa de educar, continuam encontrando impasses na gestão educacional local, uma vez que a forma político-administrativa do Estado brasileiro<sup>43</sup> impõe uma autonomia restrita aos municípios, exigindo deles uma interdependência para compatibilizar os interesses dos governos federal e municipal (ARAUJO, 2013). Vejamos como as relações entre os entes federativos se estabelecem quanto ao regime de colaboração e a descentralização para implementação da política de universalização da pré-escola em Campo Grande e Dourados.

#### **4.3. As relações federativas na gestão local para efetivação do direito à educação pré-escolar**

O Brasil é hoje constituído por um Estado federativo no qual "vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo

---

<sup>43</sup> "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, art. 18).

decisório entre os entes", sendo permitido a eles uma maior participação na elaboração das suas políticas públicas, bem como uma atuação conjunta dos entes federados (ABRUCIO, 2010, p. 41).

De acordo com Arretche (2002, p. 28), sendo os Estados federados constituídos pela união de regiões autônomas e com compartilhamento de poder entre elas, "o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições, pois cada governo local [...] está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar suas próprias políticas". Nesse sentido, para assegurar a diversidade e autonomia de cada ente federativo, é necessário a presença da União na coordenação dos interesses comuns:

Aquilo que caracteriza a federação é a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente são articulados tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns. Por isso, o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federados se chama precisamente União (SAVIANI, 2011, p. 76).

Quanto à educação, a CF/1988 buscou estabelecer um sistema nacional equânime quando determina no artigo 214 que a lei estabeleça o PNE "com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração [...] por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] II – universalização do atendimento escolar" (BRASIL, 1988).

A EC n.º 14/1996b, na reformulação do artigo 211 da CF/1988, aponta dois aspectos importantes sobre a organização do sistema educacional e a forma como os entes planejam e implementam as políticas educacionais: o primeiro se refere à organização do ensino em um regime de colaboração entre os entes federados e a execução da função redistributiva e supletiva da União para garantir igualdade de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade. Já o segundo se refere à descentralização da execução dos serviços educacionais, de acordo com as competências entre os níveis de governo (BRASIL, 1996b).

De acordo com Freitas (2012, p. 175), entende-se que a colaboração entre os entes federados na composição da unidade na educação nacional exige um trabalho conjunto na educação básica, com a união e ajuda mútua entre os entes. Nesse sentido, quando se fala de um regime de colaboração na educação em um Estado federativo, deve-se realizar uma "[...] repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo, qual seja, o de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda

população" (SAVIANI, 2011, p. 87).

Uma das dificuldades encontradas para se realizar uma ação conjunta dos entes está na indefinição do que vem a ser o regime de colaboração, pois o seu conceito não está claro na CF/1988. O artigo 23, parágrafo único, traz a expressão "normas para cooperação", e o artigo 211, § 4º, "forma de colaboração". Na educação, tem-se adotado "normas de colaboração", ou seja, um conjunto dos dois termos anteriores para definir ações importantes na regulamentação do regime de colaboração. Assim, Araujo (2010a) esclarece que é necessário elucidar a definição de ambos:

É preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração federativa, pois enquanto a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas. Quando falamos na necessidade de estabelecimento de normas de cooperação (art. 23, parágrafo único) ou de regulamentação do regime de colaboração, estamos nos referindo à necessidade de regulamentação de um instituto jurídico, que regulamente a gestão associada das competências materiais comuns, previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. [...] Todavia, o que temos observado nas políticas educacionais brasileiras é a definição de "normas de colaboração", a partir do Governo Central, erroneamente confundidas como "passos importantes" ou "avanços" para regulamentação do regime de colaboração (ARAUJO, 2010a, p. 238, grifos da autora).

Na execução das competências pelos entes federativos, a CF/1988 opta pelo federalismo cooperativo, no qual as competências da União, Estados e Municípios são compartilhadas. Ao se estruturar assim, mais especificamente na educação, a CF/1988 adota um sistema mais descentralizado, por meio de normas que definem as competências dos entes, fazendo-o sobre o princípio da colaboração entre eles (CURY, 2002) e com uma relação horizontal entre os âmbitos federativos (BRASIL, 2009, art. 2º, § 4º).

Portanto, a distribuição de competências em âmbito educacional fica assim estabelecida: todos os entes federativos têm como competência comum "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação" (BRASIL, 1988, art. 23, inciso V, atualizado pela EC n.º 85/2015a). Por sua vez, a União com competências privativas vai "legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional" (BRASIL, 1988, art. 22, inciso XXIV); e as competências concorrentes ficam na responsabilidade da União, dos Estados e do Distrito Federal, legislar sobre a "educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação" (BRASIL, 1988, art. 24, inciso IX atualizado pela EC n.º 85/2015a).

Uma vez que a CF/1988 preconiza o federalismo cooperativo, tais competências visam dar materialidade ao regime de colaboração e a concretização da tomada de decisão que deve ser conjunta entre os entes federados (ARAÚJO, 2010a). Dessa forma, o pacto federativo traz a grande problemática das políticas educacionais quando criadas e implementadas em diferentes condições socioeconômicas e por variados atores, exigindo deles um entendimento mútuo.

Abrucio (2010, p. 61) enfatiza que a organização do sistema educacional, em regime de colaboração entre os entes, ainda não obteve sucesso por completo, principalmente pela “[...] falta de incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração”. O autor explica que para "construir um modelo de descentralização com política nacional", exige-se uma coordenação federativa que significa “[...] sair da dicotomia de centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que às práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação" (ABRUCIO, 2010, p. 49).

Na ausência de um regime de colaboração, as diferenças entre os entes permanecerão caso mantenham uma política orientada principalmente pela divisão e distribuição de impostos de acordo com as competências dos entes (CURY, 2002a). Dessa forma, se torna importante estabelecer mecanismos de cooperação entre as esferas federativas, uma vez que não são raros os conflitos referentes às questões tributárias e desigualdades financeiras deles. A repartição de renda acaba sendo uma necessidade em todo e qualquer ente da federação, e talvez a maior dificuldade para estipular uma relação de cooperação (ABRUCIO; COUTO, 1996).

No estabelecimento de um regime de colaboração nos sistemas de ensino, as responsabilidades ficam assim estabelecidas pela Constituição Federal de 1988:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

Como a federação se constitui pela união de regiões autônomas e supõe-se um compartilhamento de poder entre elas, Sena (2013, p. 123) esclarece que “para o entendimento da coesão na Federação, é importante a distinção entre soberania, atributo que, no Estado federal, é exercido pela União e a autonomia, característica dos estados federados que o

integram”. Segundo o autor, o que existe no Estado federado é um compartilhamento do poder entre os entes, pelo qual a autonomia se realiza.

Após a promulgação da CF/1988, quando o Brasil recuperou suas bases federativas, principalmente quanto à forma como os entes exercem suas funções de gestão pública (ARRETCHE, 1999), é consagrado o processo de descentralização e muda a forma de relações entre os governos, posto que a autonomia deveria ser respeitada conforme os poderes constituintes.

A partir desse momento, ocorreu uma maior abertura para participação dos entes subnacionais na gestão das políticas públicas, uma vez que estes começaram a ter autonomia para elaborar suas políticas, como para aderir às políticas elaboradas pelos outros âmbitos de governo. Essa nova dinâmica da gestão das políticas públicas ganhou um novo modelo federativo que, segundo Abrucio (2010, p. 40), se caracterizava por três temas:

[...] a descentralização, em especial na sua tradução como municipalização [...] a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação; e [...] a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica.

Esse é um modelo de gestão descentralizado das políticas públicas, no qual a União procurou se fortalecer, promovendo a universalização da educação por meio da ação subnacional, principalmente pelos municípios, com a transferência da gestão das políticas públicas. Esse movimento resultou na “concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009):

Ao introduzir a universalização de políticas sociais por meio da descentralização, o governo federal brasileiro não promove apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transfere a operacionalização e gestão da política pública (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 14).

Foi nessa perspectiva de maior autonomia dos municípios que a CF/1988 tentou romper com esse movimento pendular de centralização/descentralização das políticas educacionais pelo Estado, elevando os municípios à condição de ente federado com autonomia política, administrativa e financeira, consolidando, assim, as diretrizes da descentralização iniciadas na década de 1980, principalmente por meio do aumento de transferências de recursos federais

(FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

A autonomia municipal é representada pela capacidade de autolegislação (edição de leis, inclusive sua Lei Orgânica), autoadministração (organização de seus órgãos e serviços) e de autogoverno (eleição dos integrantes do Executivo e do Legislativo). Os entes são autônomos para tomar decisões relacionadas a qualquer área, conforme as suas realidades, definindo suas ações na medida em que a CF/1988 lhes defere essas prerrogativas.

Em âmbito municipal, a Secretaria Municipal de Educação é o órgão executivo que, entre outras ações, deve desempenhar um papel político e pedagógico em relação à educação infantil. Para dar conta dessa responsabilidade, ela precisa criar ou ampliar onde já existem setores ou coordenações de educação infantil e equipes desses setores que devem fazer o seu papel no desenvolvimento da política na esfera municipal.

A autonomia de Campo Grande e Dourados na implementação da universalização da pré-escola ficou bastante evidente. Diferentes medidas foram tomadas e serão discutidas a seguir, mas a princípio, os servidores dos departamentos de gestão da educação infantil nas secretarias municipais acreditavam que esse processo já havia acontecido. O entendimento dos funcionários das secretarias de educação sobre o assunto está relacionado à procura e oferta por vagas. Nesse caso, a universalização ocorre quando a Secretaria Municipal de Educação consegue atender todas as crianças que procuram vagas na escola, não importando se será na instituição pública ou privada conveniada.

Neste estudo, a universalização se refere à taxa de escolarização bruta que é a razão entre o número total de matrículas e a população correspondente à faixa etária prevista para essa etapa de ensino – quatro e cinco anos, ou seja, é a garantia do acesso à pré-escola correspondente à demanda dessa mesma população.

Em Campo Grande, o servidor responsável pela gerência da educação infantil acredita que a pré-escola foi universalizada, mas ele não tinha certeza porque essa informação era um dado quantitativo que somente a central de matrículas tinha acesso. Por sua vez, o departamento de matrículas julgava que a pré-escola já havia sido universalizada porque não havia falta de vagas para as crianças que procuravam a secretaria.

Em Dourados, o servidor responsável pelo Núcleo de Educação Infantil Municipal acredita que a pré-escola tenha sido universalizada quando se considera a demanda cadastrada na central de matrículas. Entretanto, o funcionário da central de matrículas relata que existe a falta de vagas na rede pública de ensino para a pré-escola.

Assim, é possível perceber que existe uma autonomia nas ações para garantir o acesso à pré-escola dentro das próprias secretarias de educação, tendo em vista que os servidores

responsáveis, em diversos departamentos, planejam de forma independente as estratégias que serão utilizadas para implementar uma política educacional. A fragmentação das ações nas diferentes áreas (financeiro, matrículas e gestão) pode levar ao desconhecimento das dificuldades encontradas quanto à efetivação do direito da criança nos mais variados aspectos.

Os servidores das duas secretarias afirmam que, para suprir a demanda do acesso à pré-escola, adotaram parcerias com o setor privado, considerando que estas são “muito importantes” na garantia do direito à educação pré-escolar, pois somente a rede pública de ensino municipal não possui escolas e CEINFs em Campo Grande, e CEIM em Dourados, suficientes para atender toda a demanda.

Nos estudos realizados por Valadão (2015, p. 134) em MS, ficou evidente que, em relação à gestão da educação infantil, no município de Dourados os servidores das secretarias de educação contavam com as parcerias público-privadas para a melhoria da infraestrutura, que acontecia por meio de financiamentos para a construção de CEIM, para a formação pedagógica realizada por meio de convênios e pelas parcerias efetuadas com o SESI, SENAI e SENAC, instituições estas consideradas como prestadoras de serviços sociais e que compõe o chamado sistema “S”. Porém, segundo a autora, Dourados, que antes contava com as parcerias público-privadas, pretende aos poucos ir substituindo estas por programas do governo federal, mas que ainda precisava das parcerias, pois ainda não estavam conseguindo atender toda a demanda educacional na rede pública de ensino (VALADÃO, 2015).

Nesse sentido, identifica-se que a implementação da ampliação do ensino obrigatório na pré-escola se insere no movimento de descentralização da educação no contexto da reforma do Estado brasileiro, uma vez que a União cria novas demandas educacionais ligadas à oferta dessa etapa do ensino, levando os municípios à adotarem estratégias, como as parcerias com entidades privadas para garantir a oferta de vagas nessa fase da educação infantil, no entanto, sem considerar os recursos financeiros, estrutura e organização educacional desses entes federativos. De acordo com Adrião *et al.* (2010), a descentralização, aprofundada pelo Fundef, exigiu respostas dos municípios quanto à obrigação da oferta educativa sem considerar as condições técnicas e financeiras dos respectivos entes, e é nessa direção que as autoras entendem que o processo de privatização da educação se associa a descentralização e à NGP.

De acordo com Cury (2018), a educação é definida como “direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Trata-se, pois, de um serviço público indispensável para a cidadania” (CURY, 2018, p. 877). Sendo assim, é considerada como um serviço público próprio que atende as necessidades coletivas e é executado pelo Estado de forma direta ou indireta. O autor esclarece que apesar do artigo 209

da CF/1988 declarar que:

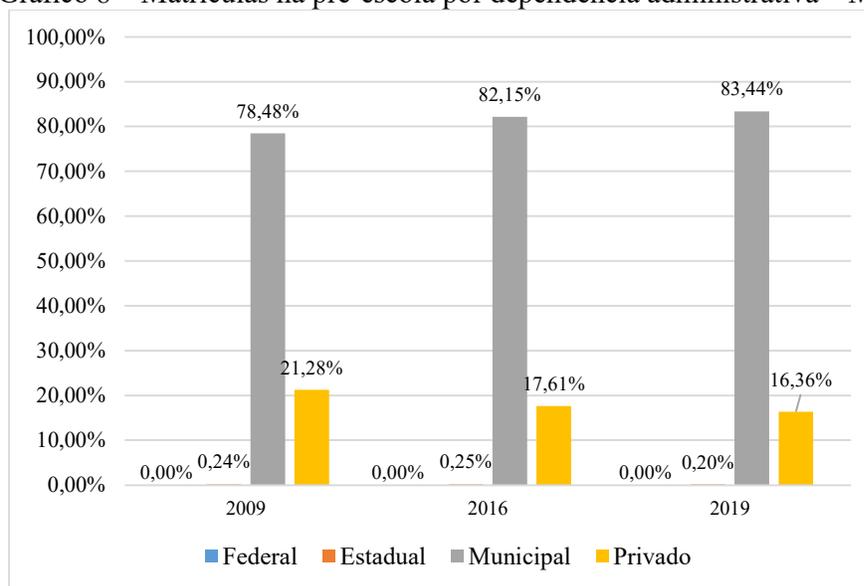
*O ensino é livre à iniciativa privada e imponha como uma das condições da autorização e avaliação de qualidade pelo poder público, é certo que todo o conjunto do art. 208 incumbe ao Estado o dever para com a educação, efetivando-a e garantindo-a no âmbito de serviço público (CURY, 2018, p. 877, grifo do autor).*

A educação privada é considerada como um serviço público impróprio que atende as necessidades coletivas e é prestada por particulares, mas que está sujeita ao controle e autorização do Estado para seu funcionamento (CURY, 2018, p. 878). Para que seja possível a iniciativa privada participar de um serviço que deve ser ofertado pelo Estado, foi mudado o adjetivo impróprio por social, tornando-a um serviço que deve atender as necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial (CURY, 2018). Essa é uma interpretação que envolve a união de alguns artigos relacionados à educação como um direito fundamental social.

No artigo 6º da CF/1988 sobre os direitos fundamentais a educação é estabelecida como um serviço social. De forma mais específica, o artigo 208 determina o dever do Estado com a educação; e o artigo 209 trata da possibilidade de ser ofertada pela iniciativa privada. Dessa maneira, sendo a educação uma atividade não exclusiva do Estado, “para ser *de todos* está basicamente sob o *dever do Estado*. Essa não exclusividade autoriza que o setor privativo possa ter outros agentes que não o Estado à luz de uma *colaboração*” (CURY, 2018, p. 878, grifo do autor).

Mesmo havendo a possibilidade da oferta da educação pela iniciativa privada, é possível identificar pelos dados do Censo Escolar que a educação pré-escolar pública ainda é majoritária em sua oferta. O Gráfico 8 apresenta o cenário das matrículas na pré-escola por dependência administrativa, no qual demonstra que, no período analisado, o maior número de matrículas é na rede pública de ensino e que em MS vem crescendo ao longo dos anos com uma redução das matrículas na rede privada.

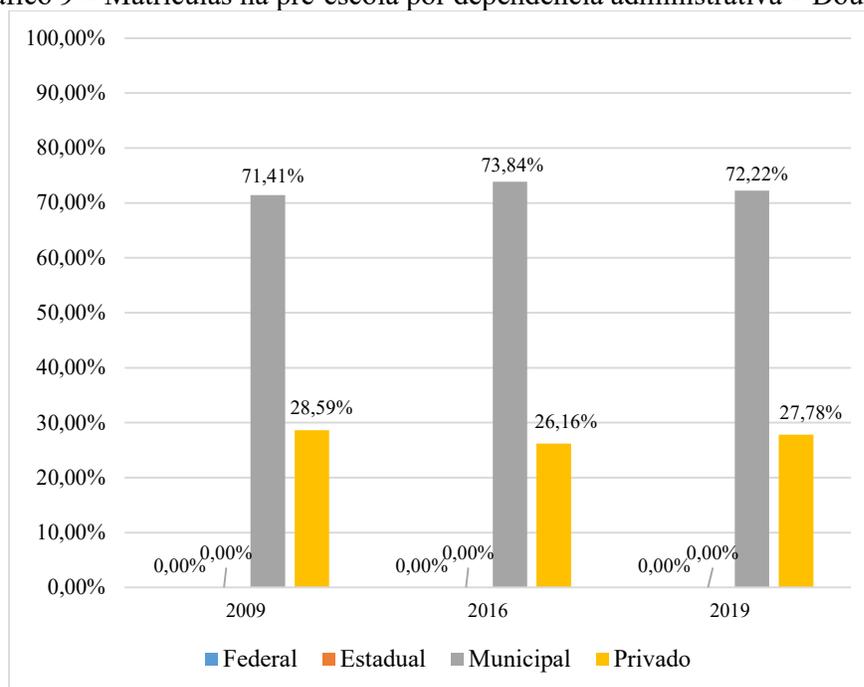
Gráfico 8 – Matrículas na pré-escola por dependência administrativa – MS



Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

Para analisar a oferta de vagas na pré-escola nos dois municípios separadamente, o Gráfico 9 demonstra o percentual das matrículas nessa etapa do ensino das redes pública e privada de Dourados.

Gráfico 9 – Matrículas na pré-escola por dependência administrativa – Dourados



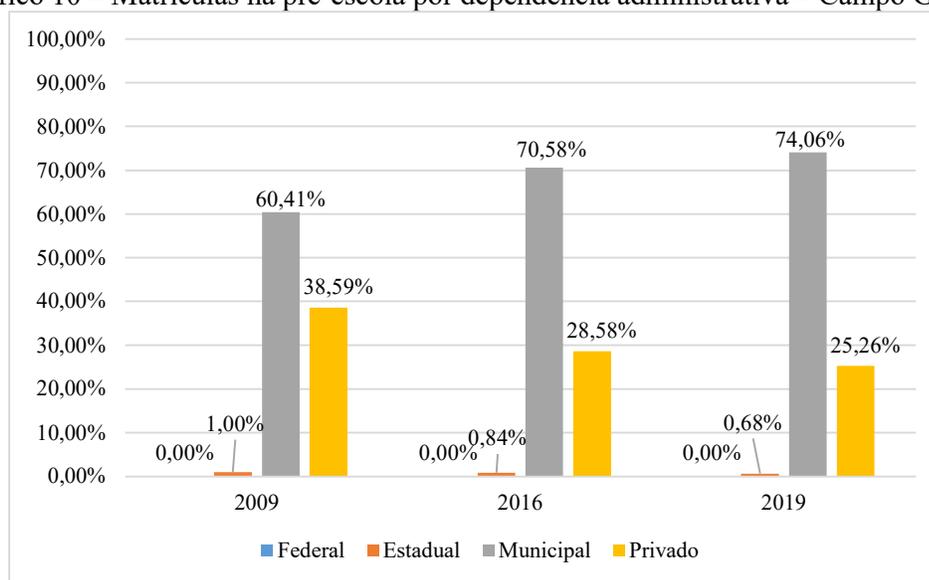
Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

Em Dourados, o movimento das matrículas se deu de forma diferenciada, com pequenas

alterações na pré-escola. Ocorreu uma oscilação nas matrículas tanto na rede privada como na pública, mantendo um percentual de pouco mais de 70% na rede pública e perto dos 30% na privada.

O Gráfico 10 demonstra que em Campo Grande o percentual de matrículas na pré-escola da rede pública de ensino também é majoritária e continuou crescendo. As matrículas da rede privada foram diminuindo com o passar dos anos.

Gráfico 10 – Matrículas na pré-escola por dependência administrativa – Campo Grande



Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses Censo Escolar (INEP, 2020).

Embora o quantitativo de matrículas da rede pública de Campo Grande também seja bastante significativo em relação ao ensino privado, possuindo um percentual parecido com o de Dourados, a diferença entre os dois municípios quanto a oferta da rede pública da pré-escola está na rede estadual de Campo Grande, que registra um número maior de matrículas em relação a Dourados. Da mesma forma, diferentemente de Dourados, em Campo Grande ocorreu um movimento mais expressivo no crescimento das matrículas da pré-escola na rede pública e uma redução na privada.

De acordo com Santos (2018), o aumento no número de matrículas na rede municipal em Campo Grande pode ser explicado pela alocação de salas de aulas nas escolas municipais para oferta da pré-escola. Entretanto, segundo a autora “cabe questionar, diante desse dado, se os espaços preexistentes nas escolas públicas foram devidamente adequados para a educação infantil” (SANTOS, 2018, p. 76). Ainda conforme Santos (2018, p. 77), foi utilizada a estratégia de locação de imóveis perto das “escolas municipais e transformados em extensão da unidade

escolar para atendimento da demanda da pré-escola, o que implica em readaptação de espaços já existentes e estratégias emergenciais para resolução das demandas”.

Nas entrevistas realizadas com os servidores dos departamentos de gestão da educação infantil de Campo Grande e de Dourados, ambos confirmam que a falta de infraestrutura é um problema que ainda perdura nos dias atuais e reforçam que a escassez de recursos também é um obstáculo. Para resolver tais dificuldades, eles esclarecem que as secretarias fazem parcerias com instituições privadas para atender a demanda das crianças de quatro e cinco anos de idade. Assim, como afirma o servidor do Núcleo de Educação Infantil Municipal em Dourados: “relata-se que é de suma importância as vagas conveniadas, pois desta forma mais crianças passam a ser atendidas e assim o município atende o PME. As vagas conveniadas possuem menor custo e garantem o acesso da criança na escola conforme a LDB” (SDGEI,2018).

Frente à demanda da oferta da vaga na pré-escola pública que ainda é superior ao ofertado e à falta de estrutura física, um dos aspectos necessários para se investigar na efetivação desse direito é a participação do setor privado no recebimento de recursos públicos para a oferta da educação pré-escolar pública, uma vez que eles podem ser destinados para a construção de escolas e centros de educação infantil na rede pública de ensino.

Para Araújo (2017), um dos principais pontos dessa discussão está relacionado a redefinição do papel do Estado nas políticas educacionais. Segundo o autor, o que se percebe cada vez mais, é o fortalecimento da hegemonia do caráter privatista instalado pelo “alargamento das funções do ethos privado ainda que subvencionado pelo poder público” (ARAÚJO, 2017, p. 73). Nesse sentido, Adrião (2017, p. 129) corrobora esse pensamento, esclarecendo que os processos de privatização da educação a partir do final do século XX estão cada vez mais sendo intensificados quando se considera a privatização como a “transferência ou a delegação das responsabilidades sobre a elaboração, a gestão de políticas educativas ou sobre a oferta educacional para o setor privado lucrativo e/ou não lucrativo” (ADRIÃO, 2017, p. 129).

#### **4.4 As parcerias público-privadas na pré-escola em Campo Grande e Dourados**

A gestão pública brasileira mantida e gerida pelo Estado vem, ao longo do tempo, assumindo diferentes formas que são fundamentadas na concepção de Estado. Desde a década de 1970, com a retomada dos fundamentos liberais, a forma de gestão foi se organizando “reposicionando o mercado como melhor e mais eficiente regulador das relações que se estabelecem na sociedade e modelo de eficiência na oferta de serviços à população” (SCAFF, 2017, p. 147). Passando por diferentes contextos políticos, a gestão educacional ganha, após a

CF/1988, uma nova sistemática em função das reformas ocorridas no sistema administrativo e político do país, sendo incentivada pelo crescimento das relações entre os setores público e privado.

De forma contraditória, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais buscavam alinhar a educação ao projeto da democratização da sociedade brasileira por meio de uma gestão democrática como princípio do ensino público que era concretizado na CF/1988, esse projeto sofre a interferência da NGP e se reconfigura sob os princípios liberais, diminuindo a atuação do Estado na garantia dos direitos sociais (SCAFF *et al.*, 2018).

De acordo com Scaff *et al.* (2018, p. 12), em 1995, o MARE instituiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que orienta e reestrutura a reforma do Estado, voltada para o processo de privatização dos serviços públicos por meio da NGP. Seus princípios vão orientando as políticas públicas por meio de novos procedimentos administrativos na relação entre Estado e sociedade civil.

Dois pontos eram centrais na defesa da NGP pelos neoliberais: o primeiro se relaciona à ineficiência da gestão estatal e, o segundo, à participação das entidades sociais como necessárias à democratização do Estado (TEIXEIRA; DUARTE, 2017, p. 43). Firmada nos princípios da empresa capitalista para a necessária modernização que o Estado precisava, a “nova gestão” vai aos poucos inserindo discursos e reformas para a busca da eficácia e eficiência nos serviços públicos (VIEIRA, 2008).

Na educação, as alterações frutos do PDRAE passam por mudanças que também são orientadas para a privatização e fundamentadas na NGP, definindo a maneira pela qual o Estado se organiza para universalizar o ensino obrigatório na efetivação do direito à educação (ADRIÃO, 2017, p. 17).

A universalização da educação obrigatória foi pensada, primeiramente, no ensino fundamental para atender as metas do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Essa foi uma proposta do governo do presidente FHC que, além de ter sido executada de forma descentralizada, tinha uma visão gerencial e uma nova forma de regulação social incentivada para o crescimento do mercado. Ocorre, assim, o incentivo da participação de novos atores na regulação da economia e da política:

[...] criou mecanismos jurídicos-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático via a criação de agências reguladoras independentes, privatizações de empresas estatais, terceirizações de funções administrativas do Estado e a regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa das falhas do mercado (FERREIRA, 2007, p. 02).

Ao analisar a política educacional inserida em um movimento neoliberal, Peroni (2004, p. 55) afirma que nos projetos de política educacional dos anos de 1990

[...] constatamos que a redefinição do papel do Estado está se materializando nessa política, principalmente através de dois movimentos de contradição, Estado mínimo/ Estado máximo, que se apresenta nos processos de centralização/descentralização dos projetos de política educacional, e no conteúdo dos projetos de descentralização.

Além do novo modelo de gestão pública e a inserção de novos atores na oferta educacional pública, ocorreu também o aumento de recursos do governo federal para a universalização da educação. Em relação aos municípios, o PNE (2001-2011) determina que “[...] em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef, sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil” (BRASIL, 2001).

Nessa mesma direção, o PNE (2001-2011) também determina o incentivo do envio de recursos pelo governo federal para infraestrutura necessária à universalização da educação infantil:

Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo (BRASIL, 2001).

Em uma pesquisa realizada em quatro municípios do MS, foi identificado que os recursos do FNDE no período de 2007 a 2010 – primeiro ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR) – foram, em sua maioria, destinados ao Proinfância (VALADÃO, 2015). A priorização pela educação infantil pode ser explicada pela busca da efetivação da EC n.º 59/2009, que alterou o artigo 208 da CF/1988 quanto à ampliação do ensino obrigatório que exigia a construção de mais escolas para educação infantil.

Como incentivo à universalização da educação pré-escolar, a EC n.º 59/2009 determina que a “distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (BRASIL, 2009, art. 3º, §3). Da mesma forma define que:

[...] para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no *caput* deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011 (BRASIL, 2009, art. 5º, § 3º).

No PNE (2014-2024), o governo federal estabelece a “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade (BRASIL, 2014a). Conforme previsto nesse plano, todos os sistemas de ensino teriam até 2016 para ampliar gradativamente a oferta da creche e universalizar a pré-escola:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014a, p. 33).

Para a ampliação da obrigatoriedade de quatro e cinco anos de idade também existe a necessidade de se desencadear um conjunto de ações pedagógicas, administrativas e financeiras voltadas para viabilizar o acesso das crianças a pré-escola, sendo o município o ente responsável em fazer essa implementação.

A relação entre a legislação, o entendimento e a introdução de medidas legais pelos gestores das secretarias municipais de educação talvez seja o maior desafio encontrado na implementação de uma política pública, mas é possível identificar por meio das "avaliações de processo, de natureza qualitativa, [...] os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos" das políticas ou programas (DRAIBE, 2001, p. 30-31).

Para Draibe (2001), as políticas e programas são pensados para as pessoas em seus *habitats*, são gerenciadas, implementadas e avaliadas por diversas pessoas com diferentes interesses, valores e perspectivas. Como mencionado anteriormente, as secretarias municipais de educação de Campo Grande e Dourados utilizaram as parcerias com o setor privado como uma das estratégias para garantir que as crianças de quatro e cinco anos estivessem na escola.

Assim, a partir das mudanças administrativas e políticas ocorridas em função da reforma do Estado, busca-se analisar essas parcerias estabelecidas para a universalização da educação pré-escolar e a sua relação com a NGP na privatização do ensino público nessa fase da educação básica, levantando-se as seguintes questões: em que medida a lei permite a oferta da educação pública obrigatória pelo setor privado? Como e em quais condições essas parcerias se efetivaram em Campo Grande e Dourados para garantir o direito à educação pré-escolar?

#### ***4.4.1 Legislação para a realização das parcerias público-privadas***

A relação entre os setores público e privado na educação não é neutra. É um campo de disputas, no qual o conflito de posicionamentos sobre a educação pública e privada vem se estabelecendo com distintos argumentos ao longo da história educacional no Brasil. Passou em um momento pelo interesse de fortalecer o ensino religioso e, em outro, pela defesa do ensino laico e de livre escolha dos pais (CURY, 1992, p. 34). Após transitar por diferentes contextos políticos e econômicos, a partir da década de 1970, o debate passa a ser pela relação do custo/benefício, no qual os privatistas argumentavam que os recursos públicos deveriam ser destinados às escolas privadas, uma vez que estas, por serem melhor administradas, o seu custo seria menor que das instituições públicas (CURY, 1992, p. 35).

O discurso da educação como um direito da família foi apoiado no Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (CONEPE) e enviado ao Congresso Constituinte em 1987, no qual defenderam que a família tem o direito de escolher a escola em que seu filho vai estudar, com garantia de bolsas de estudos concedidas pelo poder público aos economicamente carentes e dando preferência para as instituições sem fins lucrativos (CURY, 1992, p. 36). Os que defendiam as escolas confessionais não estavam acreditando no mercado; assim, pleiteavam 100% de subsídios do governo federal, transformando as escolas em comunitárias e com o objetivo de atender as crianças carentes (CURY, 1992, p. 36).

Havia também os que pediam a melhoria das escolas públicas e entendiam que somente a educação pública deveria receber recursos do governo. Por outro lado, tinham os que pleiteavam a ofertada da educação pelo setor privado, com possibilidades de recebimento de recursos do governo (ARAÚJO, 2017, p. 74).

Com diferentes argumentos sobre a educação brasileira, na CF/1988 ficaram demarcadas as esferas de atuação dos setores público e privado, sendo a educação um “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (BRASIL, 1988). Ou seja, a oferta da educação é uma obrigação do Estado que deverá ser ofertada em estabelecimentos públicos oficiais, de forma gratuita, em igualdade de condições para o acesso e permanência (art. 206, incisos I e IV); mas também, poderá ser ofertada pela iniciativa privada sem recursos públicos (art. 205) e com recursos públicos (art. 213).

Essa possibilidade foi fundamentada no artigo 206, inciso III da CF/1988, que tem como princípio o “pluralismo de ideais e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”, sendo logo depois reforçado na LDB (BRASIL, 1996a, art. 3º,

incisos III e V). O mesmo princípio autoriza pessoas físicas ou jurídicas de direito privado a abrirem escolas em qualquer estado ou município do Brasil. De acordo com Cury (1992, p. 35), o ensino privado seria voltado para o lucro com um teor tipicamente capitalista (BRASIL, 1988) e as outras modalidades de ensino no setor privado estariam inseridas dentro de uma economia de mercado, mas não seriam tipicamente capitalistas (BRASIL, 1988, arts. 213 e 150, inciso VI, alínea c).

No artigo 209, a CF/1988 fixa as condições para a participação da iniciativa privada na oferta da educação, que pode se dar por meio de instituições educacionais com fins lucrativos e que não dependem de parcerias com o governo para oferecerem os seus serviços, mas que devem obedecer às seguintes condições: “I. cumprimento das normas gerais da educação nacional; II. autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (BRASIL, 1988, art. 209). Essa liberdade de ensino sem recursos públicos “implica a aceitação não apenas tácita, mas explícita, de uma escola privada que vise fazer da atividade educacional uma opção lucrativa de mercado” (CURY, 1992, p. 35).

Cury (1992, p. 40) relata de forma clara a distinção entre uma escola privada típica da economia de mercado e a escola comunitária, sendo ambas constituídas por pessoas jurídicas de direito privado:

[...] não é estatal, já que não faz parte do Estado. Também não é pública, porque nela não há uma precedência reconhecida do todo sobre as partes; embora se reconheça o bem comum, o que há é uma dinâmica em que a parte privilegiada – movida pelo princípio da harmonia social hierarquizada, para atender outra parte ‘desassistida’ do todo, teria o dever de compensar necessidades não-atendidas. Com isto, a parte ‘desassistida’ reintegra-se ao todo e recupera-se a integração geral, ao mesmo tempo hierárquico e harmônica. Daí decorre a postulação da escola comunitária, filantrópica e confessional aos cofres públicos. Esta postulação foi constitucionalmente aceita. Com isso, implicitamente a Lei Maior passou a reconhecer a duplicidade de escolas privadas, trazendo abertura para o repasse a tal escola de recursos públicos. Estes recursos ser-lhe-iam dados, seja porque não – lucrativa, seja porque ela se abre ao controle público do recurso oficial repassado. Mas sobretudo, porque a escola comunitária funcionaria como uma assistência, compensando, de modo *ersatz*, a não implementação da educação escolar como “dever do Estado e direito do cidadão” (CURY, 1992, p. 40, grifo do autor).

No artigo 213, a CF/1988 define as entidades privadas sem fins lucrativos que não são totalmente capitalistas e que podem receber recursos públicos como as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que: “I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra

escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades” (BRASIL, 1988).

Pela LDB, as instituições de ensino se dividiam em públicas e privadas (BRASIL, 1996a, art. 19). Estas últimas se constituíam nas seguintes categorias administrativas: particulares no sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas (BRASIL, 1996a, art. 20). Recentemente, a LDB foi alterada pela Lei n.º 13.868, de 3 de setembro de 2019, que definiu as categorias das instituições de ensino em públicas, privadas e comunitárias (BRASIL, 1996a, art. 19). As privadas e comunitárias podem se qualificar como filantrópicas<sup>44</sup> e confessionais, sendo denominadas paraestatais ou públicas não estatais (BRASIL, 1996a, art. 19, inciso III, § 1º e § 2º). As empresas paraestatais, segundo Di Pietro (2004, p. 413), são empresas que

colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e à qual o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestações de seu poder de império, como o tributário, por exemplo. [...] trata-se de pessoas privadas que exercem função típica (embora não exclusiva do Estado), como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social, de formação profissional (SESI, SESC, SENAI). O desempenho das atividades protetórias, próprias do Estado de polícia por entidades que colaboram com o Estado, faz com que as mesmas se coloquem próximas do Estado, paralelas a Ele.

Di Pietro (2004, p. 413) esclarece que podem ser incluídos nas categorias de empresas paraestatais os serviços sociais autônomos<sup>45</sup>, entidades de apoio<sup>46</sup> (fundações, associações e

---

<sup>44</sup> O certificado de filantropia é regulado pela Lei n.º 12.101/2009. Art. 1º - A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei (BRASIL, 2009).

<sup>45</sup> Serviços Sociais autônomos: são entes paraestatais, de cooperação com o poder público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. Como exemplo, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Social de Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP). Todas fazem parte do sistema “S” (DI PIETRO, 2004, p. 415).

<sup>46</sup> Entidade de Apoio: são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por servidores públicos, sob forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, em regra por meio do convênio (DI PIETRO, 2004, p. 416).

cooperativas), organizações sociais (OS)<sup>47</sup> e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)<sup>48</sup>.

Conforme Di Pietro (2004), alguns teóricos da Reforma do Estado incluem essas entidades no denominado terceiro setor, assim entendido como “aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos” (DI PIETRO, 2004, p. 413). Outros estudiosos dessa temática, apesar de não descartarem a denominação de terceiro setor, chamam essas entidades como “*públicas não estatais*; entende-se públicas, porque prestam atividade de interesse público; e *não estatais* porque não integram a Administração pública direta e indireta” (Ibid., 2004, p. 413, grifo da autora).

Uma entidade privada quando quer fazer parte das entidades paraestatais com recebimento de recursos públicos na atividade de fomento ou colaboração, deve ter um título de utilidade pública, o certificado de fins filantrópicos e a qualificação de organização social (Ibid., 2004, p. 414).

As relações jurídicas estabelecidas entre as entidades paraestatais e a administração pública se constituem de formas diferenciadas e foi por muito tempo causa de problemas jurídicos por indefinição das finalidades, das atividades a serem exercidas e como devem ser realizadas. Di Pietro (2004, p. 417) alerta que as entidades de apoio foram alvo de críticas por ser duvidosa a legalidade na sua forma de atuação. Isso porque a cooperação se dá, em regra, pela realização de convênios e o serviço na maioria das vezes é prestado por servidores públicos, na própria sede da entidade pública, com equipamentos pertencentes ao patrimônio público. Porém, quem arrecada e administra toda a receita é a entidade de apoio, e o faz sob as regras das entidades privadas.

Conforme Ball e Youdell (2007), essa é uma forma de gestão da política pública expressada na configuração da privatização, uma vez que o serviço público é prestado por uma empresa privada e regida por leis do setor privado. É o tipo de privatização que os autores denominam de privatização exógena, pois possibilita ao setor privado a prestação de serviços por meio de benefício econômico, ou seja, recebimento de recursos públicos para oferta da educação pública. Esse benefício também é concedido de forma indireta por meio da isenção

---

<sup>47</sup> Organização social (OS): Lei n.º 9.637/1998, art. 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei (BRASIL, 1998).

<sup>48</sup> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): Lei n.º 9.790/1999, art. 1º - Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei (BRASIL, 1999).

tributária e por meio da promoção da entidade social que atua juntamente com o Estado e “colabora” com a execução de políticas sociais.

As organizações sociais foram privilegiadas por duas legislações para a realização de parceria com o ente administrativo na prestação de serviços públicos. Cita-se a Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998, e a Lei n.º 9.648, de 27 de maio de 1998, que altera a Lei n.º 8.666/1993a. A primeira define que a parceria deverá ser celebrada por meio do contrato de gestão:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º (BRASIL, 1998b).

Conforme esclarece Adrião (2017, p. 21), o “contrato de gestão é um dispositivo jurídico que inaugura a possibilidade de compromisso institucional entre o Estado e uma entidade pública estatal (agências executivas) ou uma entidade pública não-estatal (organizações sociais) “ (ADRIÃO, 2017, p. 21).

Nesse mesmo ano, a Lei n.º 9.648/1998c, inclui na Lei n.º 8.666/1993a o artigo 24, inciso XXIV, que dispensa a licitação para celebração de “contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão” (BRASIL, 1998c).

Para Di Pietro (2004, p. 420), não restam dúvidas que essas legislações abriram o caminho para o Estado transferir para a iniciativa privada um dever social que é seu:

[...] é evidente e resulta nela implícito que as organizações sociais vão absorver atividades hoje desempenhadas por órgãos ou entidades estatais, com as seguintes consequências: o órgão ou entidade estatal será extinto; suas instalações, abrangendo bens móveis e imóveis, serão cedidos à organização social; *o serviço que era público passará a ser prestado como atividade privada*. Dependendo da extensão que a medida venha a alcançar na prática, *o Estado, paulatinamente, deixará de prestar determinado serviço público na área social*, limitando-se a incentivar a iniciativa privada, por meio dessa nova forma de parceria. Em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais (DI PIETRO, 2004, p. 420, grifo nosso).

Em 1999, a Lei n.º 9.790, de 23 de março, ganha destaque por possibilitar às OSCIPs, por meio do Termo de Parceria, a prestação de serviços que tenham como finalidade a “promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei” (BRASIL, 1999, art. 3º, inciso III). A diferença da relação

jurídica estabelecida entre as OSs e as OSCIPs com a administração pública está no instrumento que celebra esse convênio. O Termo de Parceria é realizado com as OSCIPs e o Contrato de Gestão com as OS. As alterações realizadas na legislação definem que os Contratos de Gestão e Termo de Parceria tornam as OS e OSCIPs “parceiras” da gestão governamental.

A prestação de serviços públicos pela OS foi uma grande polêmica, porque pela CF/1988, artigo 37, inciso XXI<sup>49</sup>, os contratos de gestão devem observar as regras da licitação e contratos previstos na Lei n.º 8.666/1993a sobre licitações, na qual a celebração de convênios está determinada no artigo 116 (BRASIL, 1993a): “aplicam-se às disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”. O legislador constituinte, quando determinou a obrigatoriedade da licitação, tinha como finalidade a preservação dos princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade e da própria integridade do patrimônio público em atendimento à EC n.º 19/1998a.

De acordo com Adrião (2017), em 2015, o posicionamento do ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (STF), afirma que as ações das OS não afrontam a CF/1988, sendo este entendimento reforçado pelo posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) de que os contratos de gestão não precisam de licitação por se configurarem como convênios (ADRIÃO, 2017, p. 21).

A insegurança jurídica de normativas claras sobre a parceria entre as OSs levou à promulgação da Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como o Novo Marco Regulatório das Organizações de Sociedade Civil (MROSC), que veio regular as parcerias entre as Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) (BRASIL, 2014b). Porém, em seguida, a Lei n.º 13.204, de 14 de dezembro de 2015, revogou alguns artigos da Lei n.º 13.019/2014b, definindo as OSCs<sup>50</sup> como entidades privadas que não possuem fins

---

<sup>49</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

<sup>50</sup> Artigo 2º, inciso I - organização da sociedade civil: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. b) as sociedades cooperativas previstas na Lei n.º 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para

lucrativos, sociedades cooperativas e as organizações religiosas que celebram parcerias com a Administração Pública de interesse público e recíproco (BRASIL, 2015b, art. 2º, inciso).

Assim, o termo “parceria” é definido como:

Artigo 2º, III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e *organizações da sociedade civil*, em regime de *mútua cooperação*, para a consecução de *finalidades de interesse público e recíproco*, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (BRASIL, 2015b, art. 2º- A, grifos nossos).

O termo “parceria”, conforme conceituado na legislação supracitada, é utilizado quando se tem uma relação jurídica estabelecida entre a administração pública e setores da iniciativa privada, em regime de mútua cooperação para um fim de interesse comum (BRASIL, 2015b, art. 2º, inciso III, grifo nosso). Entretanto, para fins da análise dos dados deste estudo que busca elucidar as estratégias empregadas pelos municípios na oferta da educação pré-escolar, o termo “parceria” será adotado segundo o entendimento de Adrião (2017, p. 22), a qual se constitui em mais um mecanismo pelo qual o Estado tem a possibilidade de transferir para o setor privado, sem fins lucrativos, o seu dever com a educação pública.

Corroborando esse pensamento, Scaff *et al.* (2018, p. 14) esclarece que as parcerias estão cada vez mais se intensificando na execução das políticas sociais e aprofundando “a privatização dos serviços públicos por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP), transferindo a responsabilidade do Estado para o setor privado”.

A discussão em relação à Lei n.º 9.648/1998, que dispensa a licitação para celebração de “contratos de prestação de serviços com as organizações sociais” (BRASIL, 1998c) e a mudança instituída pela MROSC na parceria, reside na prestação de serviços em regime de mútua cooperação e interesse recíproco. Na licitação existe a lógica de que a administração pública vai pagar por um serviço que deverá ser entregue de acordo com os princípios e regras pré-determinadas, podendo, nesse caso, a empresa obter lucros, pois essa relação pode ser estabelecida com uma entidade privada com fins lucrativos.

Na parceria existem, de um lado, as OSCs que foram criadas com uma finalidade social e, do outro, o Estado que tem a obrigação constitucional de executar determinados tipos de atividades. Nesse sentido, se o município tem a responsabilidade constitucional de ofertar a

---

execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos (BRASIL, 2014b).

educação pré-escolar e se há alguma OSC que preste esse tipo de serviço educacional, tem-se, nesse caso, um interesse recíproco de executar uma atividade que poderá ser realizada por meio da parceria e com recursos públicos.

As exigências da Lei n.º 13.204/2015b<sup>51</sup> não se aplicam à realização de parcerias com os seguintes programas e entidades relacionadas à educação: OS (Contratos de Gestão), OSCIPs (Termo de Parceria), PNAE, PDDE e parcerias com o Sistema “S” (BRASIL, 2015b, art. 3º). Essa lei federal estabelece uma regulamentação única para definir as regras gerais que regulamentam as relações jurídicas entre a Administração Pública e as OSCs, tendo no âmbito federal o Decreto n.º 8.726, de 27 de abril de 2016.

Isso significa que os Estados, Distrito Federal e Municípios precisam de regulamentações próprias para regular as suas parcerias, atendendo as suas especificidades locais e lhes possibilitando a autonomia para determinar as normas que irão reger essa relação, inclusive sobre a duração da parceria.

O tempo da atividade prestada pelas parcerias na MROSC está relacionado a forma como o serviço será prestado e o tipo de termo que será realizado. Os serviços podem ser um projeto ou uma atividade. A atividade é definida na Lei n.º 13.019/2014 como:

Art. 2º- III-A - conjunto de operações que se realizam de modo *contínuo ou permanente*, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil (BRASIL, 2014b, grifo nosso).

A diferença entre projeto e atividade está no tempo em que se realizam. O primeiro tem um período determinado e deve resultar em um produto (BRASIL, 2014b, art. 2º, inciso III-B). Já o segundo pode ser realizado de forma contínua e permanente, desde que haja a satisfação de interesses compartilhados pela OSC e pela Administração Pública. Nesse seguimento, ao ente federativo é possível, por meio de decretos regulamentadores, determinar o prazo de vigência dos instrumentos jurídicos, o que pode levar à celebração de parcerias com atividades executadas por um tempo prolongado ou de forma permanente.

Para a realização das parcerias, a Lei n.º 13.204/2015b prevê o termo de colaboração, termo de fomento ou acordos de cooperação. No primeiro, o interesse na parceria parte da

---

<sup>51</sup> 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, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 2015b).

Administração Pública e, no segundo, o interesse é manifestado pela OSC. Entretanto, os dois termos envolvem a transferência de recursos públicos. Somente o termo de cooperação não envolve esse tipo de transferência.

Na educação pré-escolar tem-se presenciado a realização do termo de colaboração, uma vez que envolve transferência de recursos públicos e o interesse para a efetivação da parceria parte da Administração Pública para a OSC.

Art. 2º, VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco *propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros* (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Para firmar a termo de colaboração ou de fomento é obrigatória a realização do chamamento público por meio de edital e em meio oficial de comunicação para que as organizações possam participar. É mediante o chamamento público que se torna possível definir quais são as condições em que esse convênio deverá ocorrer.

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015);  
§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:  
I - a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015);  
II - (revogado) (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015);  
III - o objeto da parceria;  
IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;  
V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015);  
VI - o valor previsto para a realização do objeto (BRASIL, 2014b).

Em Dourados, o servidor do departamento responsável pela realização dos convênios esclarece que a aplicação da Lei n.º 13.019/2014b começou a se tornar mais efetiva em 2017, justamente para adequar as parcerias existentes e as que seriam efetivadas, demonstrando uma preocupação em cumprir os princípios da transparência e da legalidade na Administração Pública com uma ampla divulgação dos editais.

Ao analisar o Anexo A é possível verificar quais foram as condições exigidas em uma Chamada Pública realizada pela SEMED de Dourados para fins de credenciamento de escolas,

entidades, associações e/ou instituições particulares de ensino, visando a contratação de vagas para a educação infantil para o ano letivo de 2020. Esse Edital de Chamada Pública n.º 008/2019/SEMED foi publicado no Diário Oficial de Dourados, em 18 de novembro de 2019.

Considerando a questão sobre a exigência da licitação para as OSCs, o Edital da Chamada Pública em Dourados prevê que:

9.1 A contratação dos prestadores devidamente credenciados pela Comissão de Chamada Pública, na forma do presente Edital, ocorrerá mediante a celebração de *contrato de prestação de serviços*, fundamentado no que dispõe a Lei Federal n.º 8.666/93, seguindo as condições previstas neste Edital e de acordo com a Minuta do Contrato, tendo em vista que *a competição resta faticamente impossibilitada*, já que é de *interesse da coletividade que o maior número possível de escolas/instituições preste os serviços no intuito de ampliar e facilitar o acesso de crianças na Educação Infantil*.

A inexigibilidade de licitação nos contratos administrativos, determinada no artigo 25 da Lei n.º 8.666/1993a, é permitida quando houver inviabilidade de competição e notória especialização profissional. Por sua vez, a Lei n.º 3.019/2019, que definiu o Marco Regulatório, foi atualizada pela Lei n.º 13.204/2015, tornando mais específicas as possibilidades de inexigibilidade de licitação:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas *a serviços de educação, saúde e assistência social*, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

O entendimento da SEMED de Dourados é que as PPP podem ser realizadas sem licitação, uma vez que a competição é “faticamente impossibilitada” e justificada na Lei n.º 3.019/2019 pela existência do interesse coletivo na oferta de vagas na educação infantil. É perceptível que a oferta da educação é um interesse de toda a sociedade, mas que esta seja ofertada em toda educação básica, na escola pública e conforme determina a CF/1988. Para tanto, o Estado precisa se articular com os entes federativos subnacionais em um regime de colaboração na distribuição dos recursos públicos minimizando ao máximo as diferenças socioeconômicas entre eles.

O tempo de vigência do contrato no Edital de Chamada Pública n.º 008/2019/SEMED – Dourados tem a duração de um ano a partir da assinatura. Entretanto, o próprio edital, no item 4.2, inciso XIII, esclarece que as organizações já conveniadas, caso queiram continuar a parceria, necessitam realizar a reserva antecipada de vagas e /ou matrículas para o ano

seguinte; e se não tiverem enviado a solicitação, podem enviar para participação no próximo edital: enviar a “declaração de interessada, caso já seja participante como credenciada em anos anteriores e não efetivou reserva antecipada e/ou matrícula, para o próximo período escolar em questão”. Ou seja, apesar do tempo da parceria corresponder a um ano de duração, pode ser renovada até o momento em que a OSC deixar de prestar um serviço de interesse público e recíproco com a SEMED.

Em Campo Grande e Dourados, segundo os servidores dos departamentos responsáveis pelos convênios das secretarias de educação, a demanda de crianças na creche e pré-escola na escola pública é maior que a oferta, sendo necessárias as parceiras para supri-la. Esse fato, alinhado à possibilidade da atividade prestada pelas OSCs se efetivarem de forma contínua ou permanente, pode levar ao fortalecimento das PPP compartilhando com o Estado a sua obrigação com as políticas para universalização da educação pré-escolar em detrimento da expansão da oferta na rede pública de ensino.

Em Campo Grande, o departamento de Gerência de Convênios e Prestação de Contas da SEMED é responsável por fazer as parcerias. De acordo com um servidor, eles não fazem o chamamento porque as entidades já devem estar cadastradas no FNDE para efetivar a parceria, tendo em vista que o recurso vem do Fundeb. No caso da entidade conveniada já ter o cadastro no FNDE e ter a parceria com a SEMED, existe a possibilidade de dispensa do chamamento público pelo administrador público, desde que seja realizada pela impossibilidade de competição entre as OSCs e esteja em conformidade com a lei:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de *inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil*, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II - a parceria decorrer de *transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei* na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será *justificada pelo administrador público* (BRASIL, 2014b).

A dispensa do chamamento público se justifica na Lei nº 13.019/2014b, artigo 32 e na Lei nº 13.022, de 2016 § 4º do artigo 10:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

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

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a *serviços de educação, saúde e assistência social*, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política (BRASIL, 2014b, grifo nosso) (BRASIL, 2014d).

O Anexo B demonstra um Extrato de Justificativa de Dispensa de Chamamento Público da SEMED de Campo Grande para realização de parceria por meio de Termo de Colaboração. Nesse documento é citado o Decreto Municipal n.º 13.022 de 2016, no qual prevê as condições para realização dessa parceria. Verifica-se que a lei vem facilitando cada vez mais o processo para a realização de PPP na educação básica, principalmente na educação infantil.

De acordo com o PEE-MS (2014-2024), dois foram os motivos do aumento da demanda no atendimento da pré-escola:

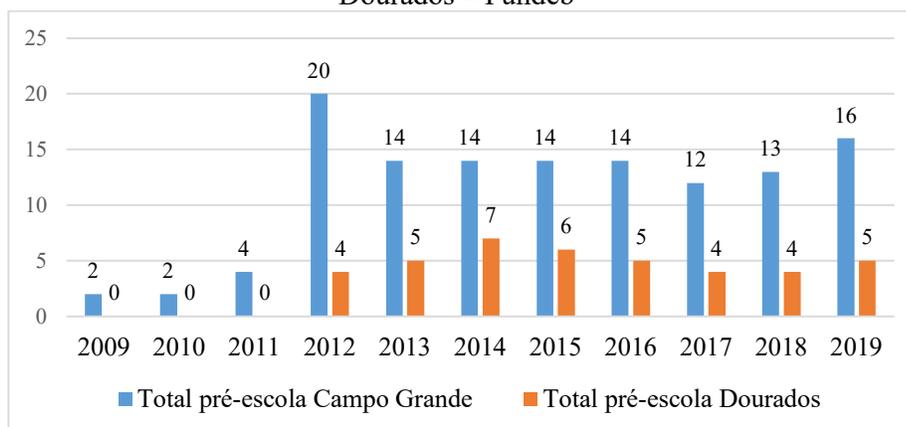
- a) o princípio da obrigatoriedade, determinada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, que prevê a matrícula obrigatória de 4 a 17 anos de idade; e
- b) a ampliação do período parcial em detrimento do período integral, pois as prefeituras utilizam uma estrutura já existente para atender duas turmas em períodos diferentes (matutino e vespertino) (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 15).

O crescimento da demanda para vagas na pré-escola em função da aprovação da EC n.º 59/2009 e a responsabilidade do município em ter que priorizar a oferta de vagas na fase da educação pré-escolar, sem as devidas condições técnicas e financeiras, são motivos que estão contribuindo com a expansão das PPP no MS.

#### ***4.4.2 Quantidade de parcerias público-privadas realizadas em Campo Grande e Dourados***

No Gráfico 11 percebe-se que os convênios com a pré-escola em Campo Grande cresceram significativamente em 2012, diminuíram e voltaram a crescer em 2019. Em Dourados, até 2012 não havia a realização de convênios na pré-escola.

Gráfico 11 – Quantidade de convênios realizados na pré-escola em Campo Grande e Dourados – Fundeb<sup>52</sup>



Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses Censo Escolar (INEP, 2020).

Esses convênios foram realizados de forma majoritária com entidades filantrópicas e pelos municípios. Com o intuito de verificar o movimento dessas relações jurídicas, os Quadros 3, 4 e 5 demonstram os convênios efetivados na pré-escola, as entidades conveniadas, a categoria dos convênios e o ente administrativo.

Quadro 3 – Entidades conveniadas com as Secretarias Municipais de Educação pelo Fundeb – 2009

Cidade	Entidade	Categoria	Conveniada
CG*	AMA – Associação de pais e metres amigos do autista	Filantrópica	Municipal
CG	Centro de Educação Especial Girassol	Filantrópica	Municipal

Legenda: CG\*: Campo Grande.

Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

<sup>52</sup> Os dados deste estudo estão relacionados aos recursos do Fundeb e são considerados nos segmentos da pré-escola integral, pré-escola parcial e educação especial – pré-escola.

Quadro 4 – Entidades conveniadas com as Secretarias Municipais de Educação pelo Fundeb – 2016

<b>Cidade</b>	<b>Entidade</b>	<b>Categoria</b>	<b>Conveniada</b>
CG*	Associação Educacional Espírita Casa da Criança	Filantrópica	Municipal
CG	Centro de Educação Infantil (CEI) – Flamingos	Comunitária	Municipal
CG	Centro de Educação Infantil Maria Aparecida Moraes Davila – Santa Casa	Filantrópica	Municipal
CG	CEIAN – Anandamoyi	Filantrópica	Municipal
CG	Centro de Educação Especial Girassol	Filantrópica	Estadual e Municipal
CG	Centro de Educação Infantil Girassol	Filantrópica	Municipal
CG	Centro de Educação Infantil São Domingos Savio	Comunitária	Municipal
CG	Centro de Educação Infantil Vó Inez	Comunitária	Municipal
CG	Educandário Espírita Blaise Pascal	Filantrópica	Municipal
CG	Educandário Espírita Blaise Pascal	Filantrópica	Municipal
CG	Escola de Desenvolvimento Especial Juliano Fernandes Varela	Filantrópica	Estadual e Municipal
CG	Escola Especial Colibri	Filantrópica	Estadual e Municipal
CG	Escola Espírita Anália Franco	Filantrópica	Municipal
CG	Instituto da Criança e do Adolescente Primeiros Passos	Filantrópica	Municipal
CG	Lar Nossa Senhora Aparecida	Filantrópica	Municipal
CG	Sociedade Eunice Weaver de Campo Grande	Filantrópica	Municipal
DOU**	APAE – Dourados – MS	Filantrópica	Estadual e Municipal
DOU	CEI – Esther Gomes Ergas – Unidade 1	Filantrópica	Municipal
DOU	CEI Santa Rita	Filantrópica	Municipal
DOU	Creche Lar André Luiz	Filantrópica	Municipal
DOU	Escola Especializada Arco Iris – Associação Pestalozzi de Dourados	Filantrópica	Estadual e Municipal

Legenda: \* CG: Campo Grande. \*\* DOU: Dourados.

Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

Quadro 5 – Entidades conveniadas com as Secretarias Municipais de Educação pelo Fundeb – 2019

<b>Cidade</b>	<b>Entidade</b>	<b>Categoria</b>	<b>Conveniada</b>
CG*	Associação Educacional Espírita Casa da Criança	Filantrópica	Municipal
CG	CEI – Flamingos	Comunitária	Municipal
CG	CEI – Maria Aparecida Moraes D’Ávila – Santa Casa	Filantrópica	Municipal
CG	CEIAN- Anandamoyi	Filantrópica	Municipal
CG	Centro de Educação Especial Girassol	Filantrópica	Estadual e Municipal
CG	Centro de Educação Infantil Girassol	Filantrópica	Municipal
CG	Centro de Educação Infantil São Domingos Savio	Comunitária	Municipal
CG	Centro de Educação Infantil Vó Inez	Comunitária	Municipal
CG	Educandário Espírita Blaise Pascal	Filantrópica	Municipal
CG	Educando Espírita Blaise Pascal	Filantrópica	Municipal
CG	Escola de Desenvolvimento Especial Juliano Fernandes Varela	Filantrópica	Estadual e Municipal
CG	Escola Especial Colibri	Filantrópica	Estadual e Municipal
CG	Escola Espírita Anália Franco	Filantrópica	Municipal
CG	Instituto da Criança e do Adolescente Primeiros Passos	Filantrópica	Municipal
CG	Lar Nossa Senhora Aparecida	Filantrópica	Municipal
CG	Sociedade Eunice Weaver de Campo Grande	Filantrópica	Municipal
DOU**	APAE – Dourados – MS	Filantrópica	Estadual e Municipal
DOU	CEI – Esther Gomes Ergas – Unidade 1	Filantrópica	Municipal
DOU	CEI – Santa Rita	Filantrópica	Municipal
DOU	Creche Lar André Luiz	Filantrópica	Municipal
DOU	Escola Especializada Arco Íris – Associação Pestalozzi de Dourados	Filantrópica	Estadual e Municipal

Legenda: \* CG: Campo Grande. \*\* DOU: Dourados.

Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

#### 4.4.3 Recursos públicos para as PPPs

Um fator que tem estimulado as PPP em Dourados se relaciona ao custo da parceria para o município. Conforme esclarece o servidor do Núcleo de Educação Infantil em Dourados, a parceria tem um custo menor e consegue ofertar vagas para as crianças da pré-escola. No Edital de Chamada Pública n.º 008/2019 da SEMED – Dourados para o ano letivo de 2020 (ANEXO A), ocorreu um aumento de 500 vagas em relação a 2018, totalizando 2.000 vagas para a educação infantil, sendo o valor mensal estipulado por cada criança matriculada igual a R\$ 385,00.

O edital não especifica quantas mensalidades serão repassadas para a conveniada, apenas que “poderá haver mais de um pagamento em um mesmo mês, desde que referente a execução de serviço de período anterior que não foi ou não pode ser quitado em razão de atrasos por problemas financeiros da administração ou ausência de documentação fiscal e tributária da contratada” (ANEXO A, item 7.5). Entretanto, se forem consideradas 12 parcelas mensais, esse valor corresponde ao total de R\$ 4.620,00 ao ano. Esse edital também não especificou o

quantitativo de vagas para a creche e para a pré-escola, o que inviabiliza verificar com antecedência qual o valor dos recursos destinados para cada fase da educação infantil.

Dessa forma, para verificar se as parcerias realizadas com as OSCs têm um custo menor para a SEMED, foi analisado o Edital de Chamamento Público n.º 008/2018 (ANEXO C) para o ano letivo de 2019, porque no site do Inep até o momento não tinha disponível o valor do Fundeb repassado para as conveniadas em 2020.

O Edital n.º 008/2018/SEMED (ANEXO C) para o ano letivo de 2019 determinou o quantitativo de até 600 vagas para a creche e até 900 vagas para a pré-escola. O valor estipulado no edital foi de R\$ 370,00 pagos por mês por criança matriculada, totalizando por ano o valor de R\$ 4.440,00 pago às conveniadas. Conforme os dados do Inep, o valor repassado pelo Fundeb em 2019 foi de R\$ 4.067,23 para a pré-escola parcial e 5.035,61 para o tempo integral.

Tabela 4 – Valor anual por aluno – Fundeb/MS

VALOR ANUAL POR ALUNO – FUNDEB – MS <sup>53</sup>				
ANO	Pré-escola rede pública de ensino		Instituições conveniadas	
	Pré-escola integral	Pré-escola parcial	Pré-escola integral	Pré-escola parcial
2009	2.216,47	1.847,06	2.216,47	1.847,06
2010	2.570,02	2.056,02	2.570,02	2.056,02
2011	2.811,11	2.162,93	2.811,11	2.162,93
2012	3.009,88	2.315,29	3.009,88	2.315,29
2013	3.472,57	2.671,21	3.472,57	2.671,21
2014	3.483,45	2.679,58	3.483,45	2.679,58
2015	3.975,47	3.058,05	3.975,47	3.058,05
2016	4.319,05	3.322,34	4.319,05	3.322,34
2017	4.217,45	3.244,19	4.217,45	3.244,19
2018	4.633,21	3.564,00	4.633,21	3.564,00
2019	5.035,61	4.067,23	5.035,61	4.067,23
% DE CRESCIMENTO	127,19%	120,20%	127,19%	120,20%

Fonte: elaborada pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

É possível verificar que o valor dos recursos enviados para a escola pública é menor que o pago às conveniadas. Sendo assim, o custo na conveniada não é menor quando se analisa o valor repassado pelo Fundeb para as matrículas na pré-escola.

<sup>53</sup> O valor dos recursos do Fundeb especificado neste quadro foi calculado com base no valor total (estimativa anual) enviado ao município, dividido pelo número de alunos matriculados na pré-escola das escolas públicas e conveniadas. Nesse cálculo, o número de matrículas da educação especial na pré-escola foi excluído porque a educação especial aparece no site do Inep, quanto aos recursos do Fundeb, com os recursos de todas as etapas da educação básica juntos.

Conforme esclarecido no PEE-MS (2014-2024), a educação infantil não recebeu a devida atenção quanto à política de financiamento para atender a sua demanda com qualidade, deixando evidente a omissão do governo federal quanto à sua responsabilidade no apoio aos estados e municípios:

Embora a educação infantil estivesse garantida como direito à educação, essa etapa, entretanto, não foi acompanhada, no primeiro momento, de uma política de financiamento, a fim de que os avanços obtidos propiciassem a ampliação da oferta com qualidade. Ao estabelecer a Lei n.º 9.424/1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou por dez anos, a União repassou o encargo da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – para os municípios e para os estados, eximindo-se dessa responsabilidade (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 13).

Nesse contexto, o Fundef não foi uma política que prestigiou a educação infantil quando priorizou os recursos para o ensino fundamental, exigindo que os municípios atendessem a demanda da oferta da educação básica de sua responsabilidade sem o devido apoio financeiro e técnico. De acordo com Adrião *et al.* (2010), mesmo com a ampliação dos recursos federais pela criação do Fundeb, o município ainda ficou com a maior parte do atendimento à escolaridade básica sem apoio técnico e financeiro apropriado.

Em MS não foi diferente, a política do Fundef foi amenizada pela criação do Fundeb em 2007, mas ainda não consegue atender toda a demanda da oferta educacional municipal:

Este fato foi minimizado posteriormente com a publicação da Lei n.º 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência de catorze anos. Porém, a educação infantil só obterá maior investimento com a aplicação dos 10% do PIB e com a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), previstos na meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 13).

Conforme esclarece o servidor do Departamento de Convênios e Financeiro da SEMED de Dourados, os recursos do Fundeb não conseguem cobrir toda demanda da educação pública e, por esse motivo, ainda se efetivam as parcerias por meio dos recursos próprios da prefeitura, desde que atendidos os critérios do Conselho Municipal de Educação (COMED). Entretanto, conforme o Tabela 4, Dourados possuía convênios realizados na pré-escola com recursos do Fundeb desde 2013.

Nesse município, percebe-se que há um interesse maior em investir os recursos do Fundeb na manutenção das escolas públicas com o intuito de melhorar a qualidade: “não adianta

eu pagar uma empresa privada, porque tem empresas privadas que aparecem no acertamento da chamada pública. Eu prefiro fazer como se fosse em prioridades, ajudar a criança da rede pública do que uma empresa privada” (SDCF, 2018).

Conforme ressalta Cury (2018), a educação pública é um direito social garantido a todo cidadão e protegido juridicamente pela sua gratuidade, obrigatoriedade e pela vinculação de recursos para garantir a sua efetivação:

As emendas constitucionais que alteraram os dispositivos da educação, de um lado, especificaram o modo do financiamento da educação por meio de uma subvinculação expressas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) na emenda 14/1996 e no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) na Emenda 53/2006, e, de outro, pela Emenda Constitucional no 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade, articulou o financiamento ao produto interno bruto (PIB) e instituiu o Sistema Nacional de Educação (CURY, 2018, p. 882).

Em referência ao financiamento da educação nacional, os recursos públicos podem ser dirigidos para instituições privadas que comprovem finalidade não-lucrativa definidas no artigo 213 da CF/1988, como comunitárias, confessionais e filantrópicas:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I. comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo *podem ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio*, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Pela LDB (1996a), o repasse de recursos obedece às seguintes normativas:

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo *poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica*, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, *quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando*, ficando o Poder Público obrigado a *investir prioritariamente* na expansão da sua rede local (BRASIL, 1996a, grifo nosso).

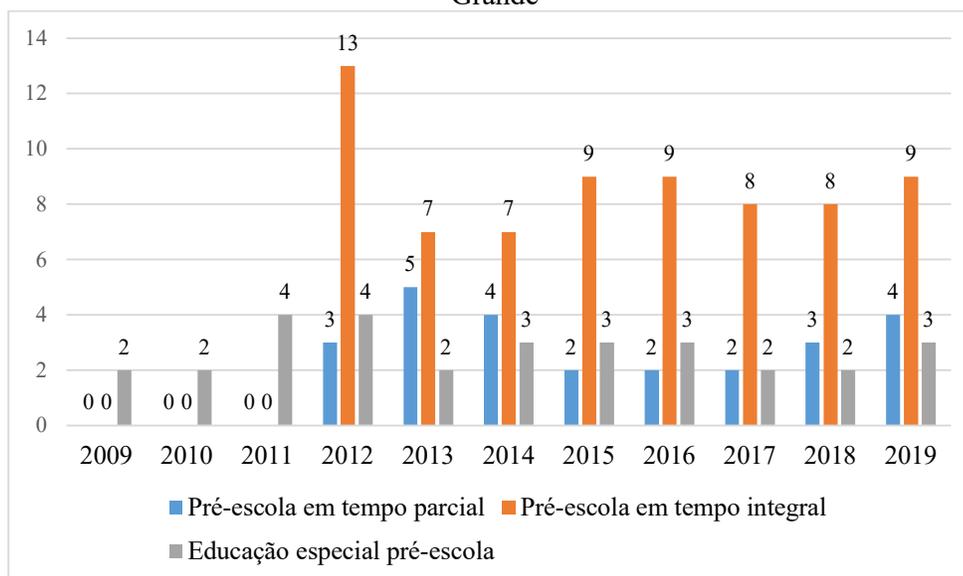
O que chama a atenção entre as duas legislações é que, pela CF/1988, os recursos poderiam ir para as bolsas de estudo do ensino fundamental e médio, mas a partir de 1996, a LDB amplia a oferta de bolsas para toda a educação básica aos que demonstrassem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e de cursos regulares na rede pública de domicílio do educando (BRASIL, 1996a, art. 77, § 1º). Uma vez autorizado o envio de bolsas para toda a educação básica e o município devendo priorizar a expansão da sua rede local, a lei acaba apontando a fundamentação legal necessária para realizar parcerias com a rede privada para oferta da educação pré-escolar em prejuízo do investimento dos recursos públicos nas escolas públicas.

#### ***4.4.4 Número de convênios realizados em Campo Grande e Dourados em tempo integral e parcial***

Além das parcerias com as escolas privadas, outra estratégia utilizada pelas secretarias municipais de educação de Campo Grande e Dourados para atender as crianças de quatro e cinco anos de idade na pré-escola está relacionada à oferta da pré-escola em tempo integral e parcial.

Existe uma variação no número de vagas ofertadas pelas conveniadas referente a quantidade de convênios realizados com os recursos do Fundeb pelos municípios a partir de 2009 nos segmentos da pré-escola integral, pré-escola parcial e educação especial pré-escola.

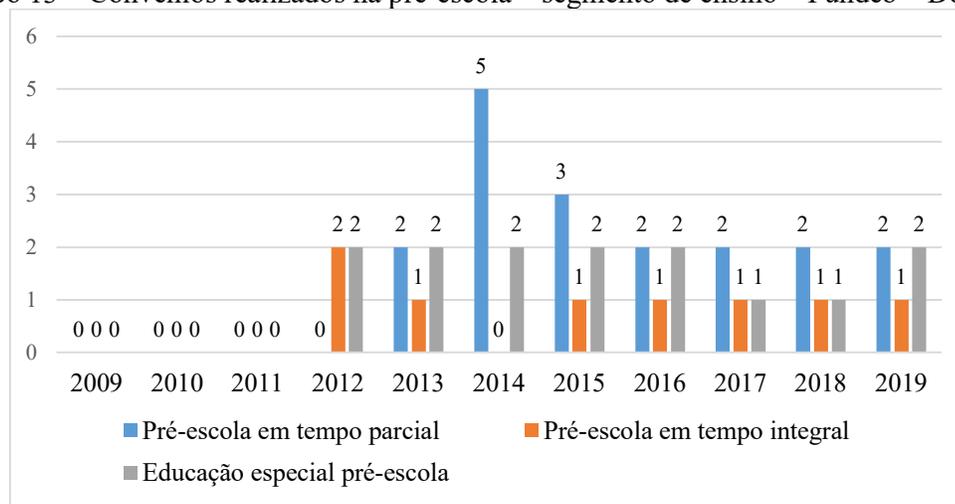
Gráfico 12 – Convênios realizados na pré-escola – segmentos de ensino – Fundeb – Campo Grande



Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020)

Em Campo Grande, o maior número de convênios ainda é efetuado na pré-escola em tempo integral, seguido da pré-escola em tempo parcial.

Gráfico 13 – Convênios realizados na pré-escola – segmento de ensino – Fundeb – Dourados



Fonte: elaborado pela autora a partir das sinopses do Censo Escolar (INEP, 2020).

Em Dourados, a pré-escola em tempo parcial tem um maior número de convênios, se comparado com a pré-escola integral e com a educação especial. Os dois municípios apresentam um movimento diferenciado quanto ao número de convênios e o segmento de ensino. Porém, na rede pública das duas cidades, conforme esclarecem os servidores dos departamentos de gestão da educação infantil, as secretarias de educação utilizaram a estratégia

de ofertar a pré-escola em tempo parcial nas escolas públicas para que pudessem atender um número maior de crianças.

A Tabela 5, a seguir, evidencia o aumento significativo das matrículas na rede pública de ensino e a transferência de matrículas da pré-escola integral para a parcial na rede pública de ensino em Campo Grande. O mesmo movimento pode ser percebido nas conveniadas, onde também ocorreu um crescimento no número de matrículas na pré-escola parcial e uma pequena diminuição na pré-escola integral.

Tabela 5 – Número de matrículas na rede pública e nas conveniadas na pré-escola consideradas no Fundeb – Campo Grande

Campo Grande	Pré-escola da rede pública de ensino		Instituições conveniadas	
	Pré-escola integral - pública	Pré-escola parcial - pública	Pré-escola integral - conveniada	Pré-escola parcial - conveniada
2009	3435	2851	460	45
2010	3308	3780	460	45
2011	2947	4301	460	45
2012	2421	4870	0	0
2013	2464	8171	203	227
2014	2138	10284	239	257
2015	2087	9413	252	46
2016	2364	9987	382	50
2017	2483	10946	445	66
2018	233	14219	412	119
2019	219	14877	411	111

Fonte: elaborada pela autora a partir das sinopses Censo Escolar (INEP, 2020)<sup>54</sup>.

O PME de Dourados, em sua estratégia 1.9 determinou que o atendimento na educação infantil fosse realizado nos dois períodos (parcial e integral) por docentes concursados até o final da vigência do plano em 2025. Entretanto, os dados do Inep demonstram um movimento contrário a essa meta. No período entre 2012 e 2015 não houve matrículas na pré-escola integral da rede pública de ensino e ocorreu um aumento no número de matrículas na pré-escola parcial da rede pública, com uma quase supressão da pré-escola pública integral. Um movimento diferente aconteceu nas conveniadas com aumento progressivo tanto na pré-escola integral, como na pré-escola parcial.

<sup>54</sup> Aqui não está incluída a educação especial porque no site do Inep ela é considerada no total de matrículas no ensino regular da educação básica, inviabilizando a separação da fase pré-escolar.

Tabela 6 – Número de matrículas na rede pública e nas conveniadas na pré-escola consideradas no Fundeb – Dourados

Dourados – MS	Rede pública de ensino		Instituições conveniadas	
	Pré-escola integral pública	Pré-escola parcial pública	Pré-escola integral - conveniada	Pré-escola parcial - conveniada
2009	365	2211	0	0
2010	52	2631	0	0
2011	20	2642	0	0
2012	0	2815	0	0
2013	0	2940	43	144
2014	0	3033	0	272
2015	0	3164	138	179
2016	15	3188	158	167
2017	35	3521	33	118
2018	25	3582	196	104
2019	11	3679	171	174

Fonte: elaborada pela autora a partir das sinopses Censo Escolar (INEP, 2020)<sup>55</sup>.

O atendimento na educação infantil pode ser ofertado de forma parcial ou integral, conforme determina a Lei n.º 12.796 (BRASIL, 2013) que altera a LDB (BRASIL, 1996a):

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: [...] III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; [...] IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas (BRASIL, 2013).

No Edital n.º 008/2019/SEMED – Dourados (ANEXO A) o atendimento está de acordo com o previsto na legislação quanto ao total de horas para o atendimento à criança em tempo parcial e integral.

6.14. Conforme art. 31, Lei n.º 9.394/96: Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (Redação dada pela Lei n.º 12.796, de 2013).

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral (BRASIL, 2013).

<sup>55</sup> Aqui não está incluído a educação especial porque no site do Inep ela é considerada no total de matrículas no ensino regular da educação básica, inviabilizando a separação da fase pré-escolar.

Entretanto, no mesmo edital (ANEXO A) que prevê a correta aplicação da lei referente ao quantitativo de horas, determina que o atendimento na educação infantil se dará até os seis anos de idade nas entidades conveniadas:

6.10. A Educação Infantil é destinada às crianças de *até 06 (seis) anos de idade*, e deve proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar da criança, seu desenvolvimento físico, motor, emocional, psicológico, afetivo, intelectual, moral e social, ampliando suas experiências e estimulando o interesse pelo processo de aquisição de conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade.

6.11. A Educação Infantil deve cumprir as funções indispensáveis de cuidar e educar, e as particularidades do desenvolvimento da criança de 0 (zero) a 6 (*seis) anos de idade*;

6.12. A Educação Infantil deve assim ser organizada para crianças de até 03 (três) anos de idade, e pré-escolas para as crianças de 04 (quatro) a 06 (*seis) anos de idade*;

13.1. Atender o número de crianças pleiteado, *em período parcial*, conforme a disponibilidade de vagas oferecidas, na faixa etária de 0 (zero) a 06 (seis) anos, conforme especificado no plano de trabalho, em conformidade com as disposições da Resolução/SEMED nº 043/2014 (ANEXO A, grifo nosso).

Dessa forma, a SEMED de Dourados possibilita que as crianças de seis anos permaneçam na educação infantil, indo de encontro à LDB (1996a) que determina a idade máxima de até cinco anos nesta etapa da educação básica. A criança de seis anos já deve fazer parte do ensino fundamental, no qual possui processos pedagógicos diferenciados quanto ao aprendizado. Cabe, neste caso, mais análises sobre esse ponto, pois se a criança de seis anos que frequentou a pré-escola na conveniada precisar voltar para a rede pública de ensino, ela ingressará com sete anos no 1º ou no 2º ano? Como se dará esse processo, uma vez que pela idade ela deverá estar no 2º ano, mas perderá o aprendizado do 1º ano.

Nesse sentido, é possível perceber alguns pontos em que o ensino ofertado pelas conveniadas não atendem aos princípios pelos quais o ensino dever ser ministrado, conforme estabelecido na CF (BRASIL, 1988, art. 206)<sup>56</sup>, na LDB (BRASIL, 1996a, art. 3)<sup>57</sup> e no ECA (BRASIL, 1990, art. 53)<sup>58</sup>. Outros pontos da oferta de vagas na pré-escola foram analisados

<sup>56</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1988).

<sup>57</sup> Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (BRASIL, 1996). Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (BRASIL, 1996).

<sup>58</sup> Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência,

com base no Edital de Chamamento Público n.º 008/2019/SEMED – Dourados (ANEXO A), na Justificativa de Dispensa de Chamamento Público de Campo Grande e nas entrevistas com os servidores responsáveis pelas ações na pré-escola nas secretarias municipais de educação.

#### ***4.4.5 Condições de atendimento das crianças da rede municipal nas escolas conveniadas***

A igualdade de condições na CF/1988 está detalhada em 78 incisos do artigo 5º que estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e a propriedade”. Há os que consideram a afirmação dos direitos civis, políticos, sociais e culturais na CF/1988 difíceis de serem efetivados, mas o que não pode deixar de ser reconhecido é o crescimento e a importância dos direitos do cidadão atribuídos pela Lei Maior e do dever do Estado em assegurá-los (CURY, 2013).

Um dos direitos que garantem o exercício da cidadania é a educação, que deve ser ofertado para todos em igualdade de condições. A educação está listada como o primeiro dos direitos sociais no artigo 6º e está prevista de forma mais detalhada nos artigos 205 a 214 da CF/1988, garantindo o ensino na escola pública para todos dos quatro aos 17 anos de idade (BRASIL, 2009). Sem especificar a extensão que envolve todos os direitos em relação à efetivação do direito à educação, este estudo vai se limitar a analisar como e em quais condições a obrigatoriedade, a gratuidade, a igualdade de acesso e a permanência está se efetivando nas instituições conveniadas com as secretarias municipais de educação de Campo Grande e Dourados para oferta da educação pré-escolar.

##### **4.4.5.1 Acesso, seleção e permanência das crianças nas escolas conveniadas**

No Edital de Chamada Pública n.º 008/2019 da SEMED – Dourados (ANEXO A) está previsto, no item 5.2, que os alunos da rede municipal de ensino deverão ser recebidos e tratados nas conveniadas com critérios de isonomia, sem qualquer forma de discriminação. Entretanto, em ambos os municípios, apesar de se realizar a fiscalização dos serviços educacionais prestados pelas conveniadas, o servidor do departamento de convênios de Dourados esclarece que essas entidades não oferecem as mesmas condições materiais que as escolas municipais, como alimentação, uniforme e material didático.

---

garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica (BRASIL, 1990).

Em Campo Grande, o servidor da Gerência de Convênios e Prestação de Contas explica que as instituições conveniadas alegam que pelo valor dos recursos repassados, não é possível oferecer o mesmo que o município oferta na escola pública, uma vez que este oferece quatro refeições, uniforme, o kit escolar e a mochila.

Quanto ao acesso, este se refere, dentre outros fatores, aos meios que serão utilizados pelas crianças para chegar à escola, e isso inclui o direito à preferência em ser próxima da sua residência ou ter o meio de transporte para esse fim. Pela LDB (1996a), o município deve assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (BRASIL, 1996a, art. 11, inciso VI). No artigo 4º, o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (BRASIL, 1996a).

A lei é clara quanto à obrigação do Estado em oferecer o transporte público, principalmente na zona rural e a oferta de vaga mais próxima da residência do aluno. Contudo, esse é um direito que não oferece condições de igualdades às crianças encaminhadas às escolas conveniadas, uma vez que as secretarias de educação em Dourados e em Campo Grande não exigem das conveniadas a prestação de tais serviços.

Em Dourados, a maioria das conveniadas se encontram no centro da cidade, o que dificulta o acesso das crianças que moram na periferia. Conforme o relato do servidor da central de matrículas deste município, esse é um dos motivos que levam muitas crianças a abandonarem o ensino nas conveniadas e ficarem aguardando vaga na escola pública perto da sua residência. Em Campo Grande, a maioria das escolas conveniadas estão na periferia da cidade, mas a maior motivação dos pais em optar por entidades conveniadas ou pela escola pública está na praticidade por estar mais próximo do trabalho ou residência. Assim relata o servidor da central de matrículas:

Entrevistadora: o que leva o pai a ir para a conveniada ou a optar por aqui? (Rede pública de ensino).

Entrevistada: às vezes, por conta da praticidade, por ser mais próximo do trabalho, por ser mais próximo de casa, né, porque eles analisam tudo isso. Às vezes ele quer, aí, às vezes, está longe de casa, a conveniada vai estar próxima do seu trabalho [...] e agora, independente de ser conveniada ou se é do CEINF, nossa escola só atende meio período, então para eles é indiferente, mas acredito que é por conta da praticidade da logística, de lugar (SCGM, 2018).

A gratuidade do ensino público em escolas oficiais também está no rol dos direitos à educação que não está se concretizando na sua totalidade nesses municípios. No Edital n.º 008/2019/ SEMED – Dourados é determinado no item 6.9 que a escola credenciada não poderá efetuar qualquer cobrança de taxas, matrículas e outros valores. Pelo relato dos servidores de ambas as cidades, não ocorre nenhuma cobrança nesse sentido e crianças devem comprar seu material didático, uniforme e levar o lanche de casa. A partir do momento em que os pais necessitam pagar pela aquisição desses materiais, essa passa a ser uma cobrança.

A seleção das crianças que vão frequentar a entidade conveniada é realizada de forma diferenciada nos dois municípios. Em Dourados, o departamento de Convênios e Financeiro faz a parceria, delimita o número de vagas em cada conveniada e o servidor da central de matrículas é quem faz o encaminhamento das crianças para às escolas. É importante esclarecer que “oferta”, neste estudo, está fundamentado no entendimento de Adrião (2014, p. 264) como forma de provisão e atendimento às diferentes etapas da educação básica pública e neste estudo, de forma específica, o atendimento na pré-escola.

A SEMED oferece, primeiramente, a vaga na escola pública e mais próxima da residência da criança. Se não for possível perto da residência, é ofertada na rede pública, mas em outra escola. Somente depois de todo o processo de lotação das escolas públicas ser concluído é que a criança entra em uma fila para ingressar nas escolas conveniadas, mas permanecendo na fila para ingressar na escola pública assim que tiver a vaga.

As escolas conveniadas que estão próximas da periferia são as primeiras a serem ofertadas e somente depois de lotadas é que são oferecidas vagas nas conveniadas que ficam na região central da cidade. Essa metodologia é utilizada porque os pais preferem as conveniadas do centro por estarem mais próximas do seu trabalho. O contato com os pais é feito diretamente pelo servidor da Central de Matrículas para que possa esclarecer quais são as conveniadas e assim, optarem por uma delas: “aí fica a critério deles, se o melhor caminho é o do trabalho dele ou da mãe, da sogra, da tia, da irmã, da vizinha” (SDM, 2018).

Destarte, temos outro fator importante a se considerar na oferta das vagas nas conveniadas que é o contraturno. As conveniadas do centro, em sua maioria, oferecem os dois turnos. Porém, conforme relata o servidor, a SEMED de Dourados paga somente por um período, o outro turno é pago pelos pais, caso desejem o período integral. Essa também é uma forma de não gratuidade, uma vez que os pais precisam pagar para a criança frequentar a escola em período integral.

Quanto à permanência nas conveniadas, é esclarecido que o principal motivo para a rotatividade das crianças é a falta de condições financeiras dos pais para manutenção do

atendimento escolar (lanche, material didático e uniforme). Apesar de ser do interesse do município que as conveniadas ofereçam todos esses itens, apenas algumas conveniadas concordam em inserir o uniforme dentro do valor acordado com a SEMED: “aí têm muitos que acabam... os mais humildes, eles acabam retornando, me perguntando [...] e pedindo o desligamento. Voltam para fila de espera se eu não tenho vaga para CEIM” (SDM, 2018).

O servidor da Central de Matrículas acredita que o principal motivo para a SEMED oferecer a pré-escola nas conveniadas para os alunos da rede pública de ensino está relacionado ao fato da demanda ser maior que a oferta, sendo fundamental a construção de mais CEIMs:

[...] eu tenho acompanhado o número de matrículas e tem aumentado, assim, absurdamente de um ano para o outro, principalmente, quando a pré-escola virou, tornou obrigatória, houve um aumento muito grande, e ainda tem criança que ainda não conseguiu... O município, por se si só, não conseguiu ainda e nem nos próximos cinco anos. Como você disse: se não construir CEIM, não vai conseguir. Eu até coloquei aqui: é só falta de vagas nas escolas públicas? Sim (SDM, 2018).

Em Campo Grande, o servidor da central de matrículas acredita que os motivos que levam os pais a procurarem a conveniada não é a falta de vagas na pré-escola, pois atualmente no sistema de matrículas da SEMED não há ninguém aguardando vagas nessa fase da educação infantil na rede pública de ensino: “por ser uma etapa obrigatória, todos que são recorrentes à rede é atendido. Talvez, não próximo de casa como eles querem, mas a rede está disponível para atender todo mundo e consegue atender todo mundo” (SCGM, 2018).

Entretanto, conforme os dados do site IBGE – SIDRA, a população de crianças de quatro e cinco anos de idade residentes em Campo Grande, em 2019, correspondia a 27.000 e no site do Inep o quantitativo de crianças matriculadas nas redes privada e pública de ensino na pré-escola correspondia a 21.693 crianças. Mesmo desconsiderando as 480 crianças matriculadas na educação especial que estão incluídas no total de matrículas da educação básica, é possível identificar que em 2019 existiam 4.829 crianças fora da escola na educação pré-escolar.

O servidor da Central de Matrículas não soube informar quantas crianças estão matriculadas nas conveniadas e não tem o contato com os pais interessados porque a central não trabalha com as escolas conveniadas:

Entrevistadora: Qual o quantitativo de crianças que foram encaminhadas para as instituições conveniadas em 2018? Você sabe me dizer?

Entrevistada: A Central de Matrículas, ela não trabalha com encaminhamento de crianças para as conveniadas, tá? Nós só encaminhamos para os 101 CEINFs da rede municipal de ensino, e não para as conveniadas. O processo

de matrícula das conveniadas não faz parte do processo de matrícula da Central de Matrículas da prefeitura. Todas as matrículas são feitas diretamente na unidade conveniada (SCGM, 2018).

De acordo com os dados do Inep, em 2019, haviam 411 crianças da rede pública de Campo Grande matriculadas na pré-escola integral das escolas conveniadas e 111 na pré-escola parcial. O departamento de Gerência de Convênios e Prestação de Contas faz a parceria com as escolas privadas sem fins lucrativos e determina o quantitativo de vagas que será ofertado em cada uma. Cabe aos pais interessados procurarem as conveniadas e realizar a matrícula da criança.

Entrevistadora: Aqui, em Campo Grande, vocês abrem as matrículas para todos os alunos – creches, pré-escolas –, todos que vêm, fazem a inscrição e quando esses alunos vão para as conveniadas, eles nem passam por aqui?

Entrevistada: Não passam por aqui.

Entrevistadora: E qual o controle que vocês têm das crianças que estão indo direto para as conveniadas ou vocês não sabem?

Entrevistada: A gente não tem como fazer esse controle.

Entrevistadora: Não sabem informar, isso? Então, é livre para a mãe da criança procurar o CEINF...

Entrevistada: Ou a conveniada.

Entrevistadora: Se a mãe não quiser passar aqui (SEMED – Campo Grande), vai na conveniada. Se não tem vaga lá, ela pode vir procurar aqui?

Entrevistada: Pode, pode, sim. Até onde eu tenho informação, se eu não me engano, são 29 conveniadas que o município repassa recurso, mas elas não passam por nós, são feitas diretamente lá, então a gente não tem esse controle, nem o conhecimento desse número de alunos... De quem está procurando... nem se tem acesso. Nós não temos acesso a nenhuma, nenhum tipo de informação das conveniadas. Se você quiser informação do nosso público, a gente tem o número de crianças que já estão aguardando há algum tempo, essas aí eu tenho como te passar, mas das conveniadas, especificamente, a gente não tem acesso.

Entrevistadora: Você fala dos que estão aguardando vaga na pré-escola?

Entrevistada: Isso. Para a secretaria....

Entrevistadora: E, no caso, se a criança vier aqui, e não tiver vaga para o CEINF, ela fica aguardando. Vocês não podem encaminhar se vocês quiserem?

Entrevistada: Se for para a etapa pré-escola, não tem ninguém aguardando.

Entrevistadora: Nesse caso, qual o critério adotado pela Secretaria de Campo Grande para seleção dos alunos para ingressar na pré-escola das instituições?

Entrevistada: As conveniadas não fazem parte do nosso processo.

Entrevistadora: Como é feita a seleção da instituição que a criança será encaminhada? Por exemplo, os convênios, aqui quem faz é a [...] ou é o [...]?

Entrevistada: É o [...]. Todo o processo das conveniadas...é encaminhada para a parte financeira...

Entrevistadora: E aí ele só passa a listagem das conveniadas. Passa e publica onde?

Entrevistada: A gente não tem informação. A gente só administra, só que, na verdade, os pais nem procuram a gente. Os pais que querem uma vaga nas conveniadas, eles vão diretamente nas conveniadas.

Entrevistadora: Mas como é que eles sabem quais são as conveniadas?

Entrevistada: Porque eles vão lá primeiro. Eles nunca vêm aqui. Ele vai direto na conveniada que ele quer. Não tem uma lista, uma relação para a gente disponibilizar para o pai. Hoje, a gente não tem. - Olha, tem essas, essas escolas e os CEINFs que são conveniados. A gente não tem isso. [...] então, eu, particularmente, não tenho uma noção mínima de quantos são esses alunos nas conveniadas nem qual é a quantidade de procura. Eu não tenho...[...] e a gente também não sabe...eu também não sei te informar quais são as conveniadas que oferecem a pré-escola, porque a gente não participou do processo, né? (SCGM, 2018).

De acordo com Adrião (2014), nos Estados Unidos da América (EUA) com a divulgação no evento *National School Choice Week*, em 2014, da ideia da escolha pelos pais ou escolha parental da escola que a criança iria estudar, existem quatro modalidades de oferta escolar que estão disponíveis para os pais escolherem. Dentre elas, cita-se:

A primeira delas é denominada propriamente de *Escolha de Escola Particular* viabilizada por três mecanismos de subsídios: bolsas de estudo direcionadas aos alunos ou “vouchers” (modelo semelhante ao aprovado em 2013 pela Câmara Municipal de São Paulo para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade); créditos fiscais reembolsáveis (semelhante ao que temos no Brasil que permite deduzir do imposto de renda gastos com escolas privadas) ou bolsas de estudo financiadas pela empresa para enviar os filhos de seus funcionários a escolas particulares. A segunda modalidade denomina-se, segundo o movimento, *Política de matrículas abertas*, pela qual, as famílias não precisariam obedecer ao georeferenciamento, podendo matricular seus filhos em escolas públicas de qualquer localidade dentro do distrito e em alguns casos, fora do seu distrito de origem. A terceira modalidade são as escolas “*magnet*” instituições com orientação curricular definida e específica (arte, ciências etc.), mantidas e geridas pelos distritos. O “*homeschooling*” (educação em casa) é a quarta modalidade, pela qual as famílias ou grupo de famílias ensinam crianças e adolescentes em casa ainda que em muitos distritos seguindo orientações determinadas por estes. Por último, o modelo que nos interessa mais de perto, são as *escolas charters*, expressão que para nós poderia ser traduzida como *escolas contratadas ou sob contrato* (ADRIÃO, 2014, p. 270-271, grifo da autora).

Em Campo Grande, a forma como estão ocorrendo as parcerias e a oferta de vagas para os alunos da pré-escola, se assemelha à diferentes modalidades quando comparadas com o modelo americano. O primeiro deles, relacionado aos “vouchers”, se assemelha quando possibilita aos pais a escolha da escola conveniada e o município paga a mensalidade; ou seja, é como uma bolsa ofertada para esse aluno, sendo a instituição conveniada de livre escolha dos pais.

A forma da oferta também se assemelha às políticas de matrículas abertas, pois os pais não precisam escolher a escola conveniada mais próxima da residência, sendo possível selecionar aquela mais perto do seu trabalho.

A terceira forma que se assemelha à oferta em Campo Grande são as *escolas charters*. Considerando que as OSCs e OSCIPs podem celebrar o Termo de Contrato ou Termo de Parceria, entende-se, neste estudo, que a oferta da pré-escola nas conveniadas neste município está mais próxima às *escolas charters* que, segundo Adrião (2014, p. 271), no Brasil têm a mesma forma das “escolas contratadas ou sob contrato”.

Nos EUA, as *escolas charters* são consideradas “escolas públicas, pois gratuitas, mas gozam de independência frente às normativas curriculares e às exigências trabalhistas ditadas pelos distritos às escolas públicas ‘tradicionais’” (ADRIÃO, 2014, p.271). No Brasil, a pesquisa realizada por Adrião (2014) sobre o levantamento das produções científicas, no período de 1990 a 2012, com os descritores *charter* e *choice* relacionados à educação, foi possível identificar que o termo *charter* inclui:

[...] tanto escolas privadas subsidiadas por fundos públicos, quanto escolas públicas geridas por instituições privadas; as condições exigidas para que tais escolas sejam *charters* é que não haja cobrança de mensalidades ou matrículas, que operem segundo as normas estabelecidas pelos setores responsáveis e que possam ser escolhidas pelas famílias (ADRIÃO, 2014, p. 278).

Dessa forma, observa-se neste capítulo três pontos importantes para garantir o direito do acesso na educação pré-escolar em Campo Grande e Dourados: a falta de infraestrutura na educação; a alteração das matrículas na pré-escola em período integral da escola pública para a pré-escola em período parcial e a realização de PPP com semelhança aos *voucher* e *escolas charter*.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar as faces da privatização na educação pré-escolar em Campo Grande e Dourados para efetivação do direito à educação nessa fase da educação infantil e sua universalização prevista até 2016, conforme preconiza a EC n.º 59/2009.

A educação como direito de todos e dever do Estado foi determinado na Constituição Federal (CF) de 1988, tendo, dentre outros princípios, a igualdade de condições no acesso, a permanência na escola e a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. À época, a obrigatoriedade se relacionava à oferta do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988, art. 208, incisos I e IV). Às crianças da educação infantil foi assegurado o acesso em creches e pré-escolas de zero a seis anos de idade.

Posteriormente, a educação infantil foi reconhecida pela LDB em 1996, como a primeira etapa da educação básica e em 2009, foi contemplada pela EC n.º 59, com a obrigatoriedade da sua oferta pelo Estado, devendo o atendimento ser realizado em creches e pré-escolas para crianças com até cinco anos de idade. Nesta mesma EC/2009, ficou determinado que a universalização da educação pré-escolar deveria acontecer até o ano de 2016, sendo esse posicionamento reforçado pela Meta 1 do PNE (2014-2024).

A educação pré-escolar, se configura como um direito fundamental social, público e subjetivo, ficando com o Estado a responsabilidade de garantir o acesso ao ensino obrigatório de forma gratuita e em igualdade de condições (BRASIL, 1988). Na distribuição das responsabilidades com a educação, o município é o ente responsável em priorizar a oferta da educação infantil e assegurar que o direito seja efetivado. As crianças que não tiverem o seu direito efetivado, têm a possibilidade de exigir judicialmente a sua vaga na pré-escola.

Essa é uma situação que levou os municípios a darem mais atenção à educação pré-escolar devido a sua obrigação de ofertar, de forma prioritária, o atendimento educacional que lhes foi determinado em lei. Contudo, conforme esclarece Freitas e Fernandes (2008), dentre os entes federativos, os municípios possuem as menores condições financeiras para efetivar o direito à educação, uma vez que o Brasil ainda possui diferenças socioeconômicas, principalmente, pela arrecadação de impostos que geram baixo desenvolvimento econômico e leva a desigualdades.

Nesse perspectiva, entende-se que a implementação da ampliação do ensino obrigatório na pré-escola se insere no movimento de descentralização da educação no contexto da reforma do Estado brasileiro, uma vez que a União cria novas demandas educacionais ligadas à oferta

dessa etapa do ensino, levando os municípios à adotarem estratégias, como as parcerias com entidades privadas, para garantir a oferta de vagas nessa fase da educação infantil, sem, no entanto, considerar os recursos financeiros, estrutura e organização educacional desses entes federativos.

Na educação, Adrião *et al.* (2010), esclarecem que a descentralização, aprofundada pelo Fundef, exigiu respostas dos municípios quanto à obrigação da oferta educativa sem considerar as condições técnicas e financeiras dos respectivos entes, e é nessa direção que as autoras entendem que o processo de privatização da educação se associa a descentralização e à NGP.

Na CF/1988, o artigo 209, fixa as condições para a participação da iniciativa privada na oferta da educação e o artigo 213 define as entidades privadas que podem receber recursos públicos. Por indefinições jurídicas quanto a realização das parcerias entre o setor público e privado na CF/1988, em 2014, a Lei n.º 13.019/2014b que estabeleceu o Novo Marco Regulatório das Organizações de Sociedade Civil (MROSC) regulou as parcerias entre as Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) (BRASIL, 2014b). No ano seguinte, a Lei n.º 13.204, de 14 de dezembro de 2015, definiu as OSCs como entidades privadas que não possuem fins lucrativos, sociedades cooperativas e as organizações religiosas que celebram parcerias com a Administração Pública de interesse público e recíproco (BRASIL, 2015b, art. 2º, inciso).

Recentemente, a LDB foi alterada pela Lei n.º 13.868, de 3 de setembro de 2019, que definiu as categorias administrativas das instituições de ensino em públicas, privadas e comunitárias (BRASIL, 1996a, art. 19). As privadas e comunitárias podem se qualificar como filantrópicas e confessionais, sendo denominadas paraestatais ou públicas não estatais (BRASIL, 1996a, art. 19, inciso III, § 1º e § 2º).

Por meio do levantamento bibliográfico, constatou-se que existe um movimento perceptível e crescente de privatização na educação infantil em diferentes estados, mas de forma mais efetiva no estado de São Paulo. Dentre os resultados dos estudos, cita-se a crescente realização de convênios entre as Secretarias de Educação e entidades privadas que acabam por excluir o processo democrático e a igualdade de direitos no atendimento à oferta educacional, haja vista que não existe a participação da comunidade nas decisões educacionais e no processo de seleção dos alunos (SUSIN, 2009).

Outros estudos<sup>59</sup> evidenciam diferentes condições para o atendimento às crianças na educação infantil. Dentre elas, cita-se que as parcerias não têm o objetivo de suprir

---

<sup>59</sup> Ferrari (2015), Casagrande (2013), Azevedo (2013) Riscal (2009).

provisoriamente as vagas da educação infantil, ou seja, não são caracterizadas por uma política transitória, uma vez que a vigência dos contratos é longa e com possibilidade de prorrogação. Os trabalhos também mostram que além do avanço do setor privado na oferta da educação infantil por meio das parcerias público-privadas, estas não buscam suprir à demanda imediata de uma política educacional, mas, ao contrário, são estabelecidas com objetivos mercantilistas, sem a devida preocupação com a qualidade da educação ofertada.

Nas dissertações de Reis (2012), Domiciano (2009) e Bezerra (2008), encontram-se os seguintes resultados: um aumento do custo em mais de 23,4% para ampliação de Unidades Municipais de Ensino de Educação Infantil em Belo Horizonte, firmada por meio de parcerias público-privadas; as políticas de fundos instituídas pelo Fundeb contribuem para o avanço da privatização na educação básica, uma vez que permitem a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas; e o Programa “Bolsa Creche” mantém a precariedade oferecida pelas instituições sem fins lucrativos nos atendimentos à educação infantil, sendo seu funcionamento pautado por mecanismos que estimulam o mercado.

Alguns dos estudos realizados sobre a privatização na educação infantil<sup>60</sup> em MS evidenciam que ocorreu uma substituição da gestão democrática por outra lógica de gestão, orientada para a organização com objetivo de alcançar a qualidade total da educação (ALVES, 2014); na investigação de Rocha (2008), foi possível identificar que na vigência do Programa Escola Campeã (PEC) houve alterações na legislação educacional do município, com ênfase em uma gestão escolar voltada para a qualidade e baseada em resultados, sendo mensurado o desempenho dos atores envolvidos no processo de ensino-aprendizagem, conforme o cumprimento das metas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação.

Nos estudos realizados por Valadão (2015, p. 134) em MS, ficou evidente que no município de Dourados os servidores das secretarias de educação contavam com as parcerias público-privadas para a melhoria da infraestrutura, que acontecia por meio de financiamentos para a construção de CEIM, para a formação pedagógica realizada por meio de convênios e pelas parcerias efetuadas com o SESI, SENAI e SENAC, instituições estas consideradas como prestadoras de serviços sociais e que compõe o chamado sistema “S” (VALADÃO, 2015).

Contudo, não foi identificado defesas de teses e dissertações sobre as parcerias público-privadas na oferta de vagas na pré-escola em MS. Dessa forma, o problema que norteou a presente investigação procurou responder às seguintes questões: os municípios de Campo Grande e Dourados conseguiram a universalização do acesso à pré-escola até 2016 conforme

---

<sup>60</sup> Alves (2014), Gonçalves (2015), Dantas (2011) e Rocha (2008).

determina a EC n.º 59/2009? Foram realizados convênios entre a Secretaria Municipal de Educação e as instituições de ensino privadas para garantia do acesso à pré-escola? Quais os quesitos estabelecidos nos convênios relativos à oferta da educação? Quais os critérios adotados para seleção dos alunos pelas Secretarias Municipais de Educação de Campo Grande e de Dourados para o ingresso das crianças nas instituições conveniadas?

Baseado na problemática apresentada, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar o direito à educação a partir da CF/1988, considerando a EC n.º 59/2009, no que se refere à ampliação da escolaridade obrigatória na educação pré-escolar.
- Identificar as estratégias utilizadas pelas secretarias municipais de educação dos municípios de Campo Grande e Dourados para garantir o acesso a pré-escola, sobretudo as parcerias com o setor privado.
- Analisar as formas de privatização da oferta educacional nos municípios de Campo Grande e Dourados à luz da literatura sobre o tema.

Os dados do Inep (2020) demonstram que o crescimento do percentual no número de matrículas na pré-escola foi diferente nos municípios de Campo Grande e Dourados no período entre 2009 e 2019. O primeiro município registrou um crescimento de 84,26% e o segundo 48,10%. Esse dado revela que a implementação de uma política educacional não acontece no mesmo momento e da mesma forma em diferentes municípios; depende dos valores e intenções dos atores sociais em âmbito local envolvidos em sua implementação (PALUMBO, 1989).

Os valores e intenções podem se manifestar por meio da autonomia municipal para tomar decisões relacionadas a qualquer área, conforme as suas realidades, definindo suas ações na medida em que a CF/1988 lhes defere essas prerrogativas. No âmbito municipal, a Secretaria Municipal de Educação é o órgão executivo que, entre outras ações, deve desempenhar um papel político e pedagógico em relação à educação infantil.

Os resultados dessa pesquisa indicam que existe autonomia na gestão em âmbito local para implementação de uma política educacional, pois apesar de Campo Grande e Dourados alinharem seus Planos Municipais de Educação (2015-2025) para garantir o acesso na pré-escola e a universalização prevista na EC n. 59/2009 e na Meta 1 do PNE (2014-2024), as Secretarias Municipais de Educação adotaram estratégias diferenciadas na busca dos seus objetivos.

Inicialmente, destaca-se que o entendimento dos servidores das secretarias municipais de educação sobre a universalização está relacionado à procura e oferta das vagas. Nesse caso,

a universalização ocorre quando a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) consegue atender todas as crianças que procuram vagas na pré-escola, seja na instituição pública ou privada conveniada.

Em Campo Grande, os servidores acreditam que a pré-escola foi universalizada porque no sistema de matrículas da SEMED não há ninguém aguardando vaga nessa fase da educação infantil, na rede pública de ensino. Entretanto, pela análise dos dados do site IBGE – SIDRA sobre a população de crianças de quatro e cinco anos nesse município, é possível verificar que em 2019, existiam 4.829 crianças fora da escola na educação pré-escolar neste município.

Em Dourados, o servidor responsável pelo Núcleo de Educação Infantil Municipal acredita que a pré-escola tenha sido universalizada quando se considera a demanda cadastrada na central de matrículas. Entretanto, o funcionário da central de matrículas relata que existe a falta de vagas na rede pública de ensino para a pré-escola.

Assim, é possível inferir que existe autonomia nas ações para garantir o acesso à pré-escola dentro das próprias SEMEDs, tendo em vista que os servidores responsáveis pela educação infantil, em diferentes departamentos (financeiro, matrículas e gestão), planejam de forma independente as estratégias que serão utilizadas para implementar uma política educacional. Essa fragmentação das ações nas diferentes áreas pode levar ao desconhecimento das dificuldades encontradas quanto à efetivação do direito da criança nos mais diversos aspectos.

Em ambos os municípios foi identificado que a falta de infraestrutura para atender todas as crianças de quatro e cinco anos na pré-escola é a maior dificuldade para universalizar esta fase da educação infantil, sendo as parcerias público-privadas uma das estratégias utilizadas para suprir tal demanda, pois somente a rede pública de ensino municipal não possui escolas e CEINFs em Campo Grande, e CEIM em Dourados, suficiente para atender toda a demanda.

Um ponto importante relacionado às parcerias está na possibilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios regularem os seus convênios com o setor privado, atendendo as suas especificidades locais e lhes possibilitando a autonomia para determinar as normas que irão reger essa relação, inclusive sobre a duração da parceria.

O tempo de vigência da atividade prestada pelas parcerias determinado na MROSC está relacionado com o tipo de serviço que será prestado e o tipo de termo que será realizado. Em Dourados, a vigência do contrato no Edital de Chamada Pública n.º 008/2019/SEMED – Dourados (ANEXO A) tem a duração de um ano, a partir da assinatura. Porém, o próprio edital, possibilita às organizações já conveniadas, continuarem a parceria no ano seguinte. Ou seja, apesar do tempo da parceria corresponder a um ano de duração, pode ser renovada até o

momento em que a OSC deixar de prestar um serviço de interesse público e recíproco com a SEMED.

Em ambos os municípios a demanda para a pré-escola ainda é maior do que o número de vagas ofertado pela rede pública. Esse fato, alinhado à possibilidade da atividade prestada pelas OSCs se efetivar de forma contínua ou permanente, pode levar ao fortalecimento das PPP, compartilhando com o Estado a sua obrigação com as políticas para universalização da educação pré-escolar em detrimento da expansão da oferta na rede pública de ensino.

Percebe-se que, apesar de ocorrer oscilações, os convênios na pré-escola em Campo Grande e Dourados vêm crescendo no decorrer dos anos, sendo realizados de forma majoritária com entidades filantrópicas e pelos municípios. Segundo o relato do servidor em Dourados, um dos fatores que tem estimulado as PPP, se relaciona ao baixo custo da parceria para o município. Contudo, é possível verificar que o valor dos recursos enviados para a escola pública pelo Fundeb é igual ao que é enviado para as entidades conveniadas. Sendo assim, o custo na conveniada não é menor quando comparado ao valor repassado pelo Fundeb para as matrículas na pré-escola.

Além das parcerias com as escolas privadas, outra estratégia utilizada pelas SEMEDs para atender as crianças de quatro e cinco anos de idade na pré-escola está relacionada à oferta da pré-escola em tempo integral e parcial. Em Campo Grande, no período entre 2009 e 2019, ocorreu um aumento significativo das matrículas na pré-escola pública no período parcial, com uma redução drástica da pré-escola no período integral. Nas conveniadas ocorreu um aumento da matrículas no período parcial e se manteve no período integral.

Em Dourados, o número das matrículas na pré-escola nas conveniadas cresceu tanto na oferta em tempo parcial, como na oferta em tempo integral. Na rede pública de ensino, no período entre 2012 e 2015, não havia matrículas na pré-escola integral, ocorrendo até 2019 uma supressão quase total da oferta integral. Na oferta da pré-escola parcial na rede pública de ensino, ocorreu um aumento no número de matrículas. Esses dados vão de encontro ao PME, que em sua estratégia 1.9 determinou a realização do atendimento na educação infantil nos dois períodos (parcial e integral) por docentes concursados até o final da vigência do plano em 2025. Nos dois municípios, a oferta do período parcial é majoritária na rede pública de ensino, sendo justificada pela necessidade de universalização da pré-escola.

No Edital n.º 008/2019/SEMED – Dourados (ANEXO A) determina que o atendimento na educação infantil se dará até os seis anos de idade nas entidades conveniadas. Dessa forma, a SEMED de Dourados possibilita que as crianças de seis anos permaneçam na educação infantil, indo de encontro à LDB (1996a) que determina a idade máxima de até cinco anos nesta

etapa da educação básica. Com seis anos a criança já deve fazer parte do ensino fundamental, no qual possui processos pedagógicos diferenciados quanto ao aprendizado. Cabe, neste caso, mais análises sobre esse ponto, pois se a criança de seis anos que frequentou a pré-escola na conveniada precisar voltar para a rede pública de ensino, ela ingressará com sete anos no 1º ano ou no 2º ano? Como se dará esse processo, uma vez que pela idade ela deverá estar no 2º ano, mas perderá o aprendizado do 1º ano no ensino fundamental?

Outros pontos da oferta de vagas na pré-escola pelas conveniadas foram analisados com base nos Editais de Chamamento Público n.º 008/2019/SEMED publicado em Dourados, na Justificativa de Dispensa de Chamamento Público publicado em Campo Grande e nas entrevistas realizadas com os servidores responsáveis pelas ações na pré-escola nas SEMEDs.

Quanto ao acesso, este se refere, dentre outros fatores, aos meios que serão utilizados pelas crianças para chegarem à escola, e isso inclui o direito à preferência pela escolha da escola mais próxima da sua residência ou ter o meio de transporte para esse fim. Este direito também não é garantido, pois a SEMED de Dourados e de Campo Grande não exigem das conveniadas a prestação desses serviços. Em Campo Grande, a maioria das escolas conveniadas estão na periferia da cidade, mas os pais preferem optar por uma escola conveniada localizada no centro da cidade por estar mais próximo do trabalho.

Quanto as condições de atendimento das crianças da rede municipal nas escolas conveniadas, em ambos os municípios, estas instituições de ensino não oferecem as mesmas condições materiais que as escolas municipais, como alimentação, uniforme e material didático. Nesse sentido, é evidenciado a ausência de isonomia quanto às condições estabelecidas na oferta da educação no ensino público quando comparadas ao ofertado nas conveniadas.

Outro fator que acontece de forma mais específica em Dourados, é o pagamento do contraturno nas conveniadas. A SEMED paga por meio período, mas se os pais desejarem o horário integral devem pagar diretamente a conveniada por este serviço. Essas condições previstas no atendimento, coloca em questão o direito à gratuidade do ensino público, pois se existe a necessidade dos pais pagarem pela aquisição dos materiais didáticos, lanche, uniforme e ainda pelo contraturno, o ensino passa a ser cobrado, inviabilizando, muitas vezes o acesso e permanência da criança na pré-escola.

Em relação a seleção das crianças que vão frequentar a entidade conveniada, os processos são totalmente diferenciados nos dois municípios. Em Dourados, a SEMED somente oferece a vaga na escola conveniada depois de encerrar todas as possibilidades de acesso na escola pública, sendo esse processo controlado e executado pela central de matrículas.

Em Campo Grande, o processo de matrículas nas conveniadas não passa e nem é controlado pela central de matrículas da SEMED. O departamento de Gerência de Convênios e Prestação de Contas faz a parceria com as escolas conveniadas e determina o quantitativo de vagas que será ofertado em cada uma. Cabe aos pais interessados procurarem estas escolas e realizarem a matrícula da criança, cabendo a SEMED o pagamento da mensalidade à conveniada com os recursos do Fundeb.

Percebe-se que esse processo em Campo Grande se assemelha à ideia da “escolha” (*choice*) pelos pais ou escolha parental da escola que a criança vai estudar difundido nos Estados Unidos da América (EUA). Esta escolha possibilita diferentes modalidades de oferta; dentre essas modalidades, cita-se a “Escolha da Escola Particular” que pode ser viabilizada por meio dos *vouchers* que são bolsas de estudos direcionadas para os alunos e pelo modelo das “*escolas charters*”, expressão que para nós poderia ser traduzida como *escolas contratadas ou sob contrato*” (ADRIÃO, 2014, p. 270-271, grifos da autora). O termo *charter* inclui escolas privadas subsidiadas pelo governo com fundos públicos; são administradas por instituições privadas; as normas que regem seu funcionamento são definidas pelos responsáveis; não podem cobrar mensalidades e matrículas; e os pais tem o direito de escolher a escola que seus filhos vão estudar (Ibid., 2014, p. 278).

Dessa forma, considerando que as parcerias realizadas entre a Administração Pública e as OSCs e OSCIPs apresentam as condições citadas acima e podem celebrar o Termo de Contrato ou Termo de Parceria para recebimento de recurso público, é possível inferir que as PPP que estão se realizando em Campo Grande pela SEMED para universalizar a educação pré-escolar, estão mais próximas do modelo das *escolas charters*, uma vez que os pais têm a possibilidade de escolher, sem a interferência da SEMED e dentre as conveniadas, qual escola seu filho vai estudar.

Posto os resultados da pesquisa, a tese delineada é a de que a privatização se fortalece em MS por meio das PPP, identificando nos municípios pesquisados as seguintes estratégias pela busca da universalização da educação pré-escolar:

- A redução na oferta do período integral na rede pública de ensino e a prevalência da oferta da pré-escola em tempo parcial para que as crianças de quatro e cinco anos de idade tenham seu direito ao acesso efetivado.
- O aumento do número de matrículas nas escolas conveniadas tanto para o tempo integral, como para o tempo parcial.
- A ampliação do atendimento na educação infantil nas conveniadas para crianças até seis anos de idade – Dourados.

- O estabelecimento de PPP em Campo Grande na oferta da educação pré-escolar pelas conveniadas que se assemelham ao modelo das *escolas charters*.

Observa-se na gestão educacional, a relação existente entre o processo de descentralização com a privatização da educação por meio da autonomia do município em realizar as PPP e pela transferência de recursos públicos para as entidades conveniadas. Da mesma forma, nota-se que os servidores da SEMED também possuem autonomia quanto às condições exigidas nas parcerias para oferta das vagas na educação pré-escolar, não correspondendo, muitas vezes aos princípios pelos quais o ensino dever ser ministrado, conforme estabelecido na CF (BRASIL, 1988), na LDB (BRASIL, 1996a) e no ECA (BRASIL, 1990) quanto a igualdade de condições, gratuidade, acesso e permanência na escola.

Destaca-se que o desafio mais preponderante para universalização da pré-escola citado pelos servidores das Secretarias Municipais de Educação e que levou a busca pelas PPPs, é a falta de infraestrutura, tanto em Dourados, como em Campo Grande. Dessa forma, é possível perceber que para atender as crianças na pré-escola na rede pública de ensino em período integral e parcial, com qualidade e permanência, é necessário o apoio financeiro por parte da União aos municípios, principalmente para construção de mais CEIM e CEINFs.

Como contribuição para esta pesquisa, os servidores das SEMEDs acreditam que a PPP é um recurso utilizado para que seja possível atender a demanda da oferta na fase pré-escolar porque os municípios não possuem condições, principalmente de infraestrutura, para que todas as crianças frequentem a escola pública. Em Dourados, o servidor da central de matrículas manifestou o desejo de mudança nas condições de contratação das conveniadas, com a exigência da oferta do uniforme e da merenda escolar para os alunos das escolas públicas. Atualmente, pode-se fazer a doação de forma gratuita de todo material pedagógico ou de ensino, como uniforme, kit escolar e alimentação. Entretanto, a entrega do material à criança ainda não é uma obrigação da conveniada e sim uma “possibilidade” de doação.

No departamento de Convênios e Prestação de Contas de Campo Grande, o servidor entende que as entidades conveniadas são parceiras do município no sentido de contribuírem para a efetivação de um dever do Estado. Em Dourados, o servidor do Núcleo de Educação Infantil Municipal relata a “importância das vagas conveniadas, pois desta forma mais crianças passam a ser atendidas e assim o município atende o PME. As vagas conveniadas possuem menor custo e garantem o acesso da criança na escola conforme a LDB” (SDGEI, 2018).

Essa relação estabelecida entre o público e o privado na educação não é recente, mas de acordo com Adrião (2014, p. 264), a privatização da educação pública foi fortalecida pela EC n.º 19/1998a que inseriu novos elementos da NGP e após o Marco Regulatório que propiciou e

induziu a privatização da educação pública no Brasil. Para a autora, essa é uma forma de transferir para o setor privado sem fins lucrativos a responsabilidade do Estado com a oferta educacional que se dá por meio das PPP, sobretudo, em redes públicas de ensino que, em sua maioria, são geridas e financiadas pelo município, o qual é, historicamente, a esfera frágil da federação (Ibid., 2014).

A partir dos resultados dessa pesquisa, é possível inferir que os municípios de Campo Grande e de Dourados, não conseguiram universalizar o acesso à educação pré-escolar na rede pública de ensino, sendo as PPP e a transferência das matrículas da pré-escola integral para o tempo parcial na rede pública de ensino, as estratégias mais utilizadas para tentar atingir a meta n.º 1 do PNE (2014-2024) e cumprir sua obrigação legal conforme determina a EC. 59 de 2009.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, G. C. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 40-47. 1996. Disponível em: [http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitolocal.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitolocal.pdf). Acesso em: 15 jun. 2021.

ADRIÃO, T. Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Educação e Filosofia**, v. 28, n. especial, p. 263-282. 2014.

ADRIÃO, T. *et al.* **Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira**: consequências da mercantilização para o direito à educação. Relatório de pesquisa. Campinas: Open Society Foundations, 2015. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/04/Peri-Sistemas-de-Ensino-Privado-na-Educa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Brasileira-ok.pdf> Acesso em: 8 jan. 2021.

ADRIÃO, T. A privatização dos processos pedagógicos: grupos editoriais e os negócios na educação básica. *In*: MARINGONI, G. *et al.* (org.). **O negócio da educação**: a aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco. São Paulo: Olho d'água, 2017. p. 129-144.

ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Rev. Currículo sem fronteiras**, [on-line], v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

ADRIÃO, T. *et al.* Uma modalidade peculiar de privatização pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0930108.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2016.

ADRIÃO, T. *et al.* A simbiose entre as prefeituras paulistas e o setor privado: tendências e implicações para a política educacional local. *In*: 33ª reunião anual da ANPEd. **Anais [...]**. Caxambu, MG: ANPEd, 2010.

ADRIÃO, T. *et al.* As parcerias entre as prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000200011&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000200011&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 8 jan. 2016.

ADRIÃO, T. *et al.* A atuação de grupos empresariais na área educacional e sua inserção em redes públicas de ensino. *In*: MARTINS, M. A. *et al.* (org.). **Política e gestão da educação**: desafios em tempos de mudanças. Campinas, SP: Autores Associados, 2013. p. 267-286.

AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/toc.oa?id=873&numero=23122>. Acesso em: 5 jan. 2016.

ALVES, A. V. V. **As formulações para a gestão da educação básica no estado de Mato Grosso do Sul em interseção com as ações da União (1988-2014)**. 2015. 285 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

ALVES, A. V. V.; ROCHA, L. M. F. Políticas públicas e gestão da educação infantil. *In*: SARAT, M.; TROQUEZ, M. C. C.; SILVA, T. (org.). **Formação Docente para a Educação Infantil**: experiências em curso. Dourados, MS: UFGD, 2018.

ANTUNES, F. **Políticas educativas nacionais e globalização**: novas instituições e processos. O subsistema de escolas profissionais em Portugal (1987-1998). Braga, PT: Universidade do Minho, 2004a.

ANTUNES, F. Novas instituições e processos educativos: a educação e o modo de regulação em gestão. Um estudo de caso em Portugal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 481-511, maio/ago. 2004b.

ANTUNES, F. A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos Princípios Comuns ao ângulo Português. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 2, 425-468, jul./dez. 2007.

ANTUNES, F.; PERONI, V. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação**, Universidade do Minho, v. 30, n. 1, p. 181-216, 2017.

ARAÚJO, G. A. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010a. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 8 jan. 2021.

ARAÚJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010b. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/06.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

ARAÚJO, G. C. **Políticas educacionais e Estado federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013.

ARAÚJO, L. O estado da arte da relação público e privado na educação básica. *In*: ARAÚJO, L.; PINTO, J. M. (org.). **Público e privado em tempo de golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017. p. 72-95.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas.

**Revista Brasileira de informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-39/452-emergencia-e-desenvolvimento-do-welfare-state-teorias-explicativas/file>. Acesso em: 10 out. 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, DF: Pnud Brasil, Ipea e FJP, 2020. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>. Acesso em: 8 jan. 2021.

AZEVEDO, J. M. L. **A Educação como Política**. São Paulo, SP: Autores Associados, 1997.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000400002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000400002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso: em 8 jan. 2021.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. Hidden Privatization in Public Education. *Education International. 5th World Congress*, jul. 2007. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.534.7273&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. São Paulo, SP: Zahar, 1999.

BEAUCHMP, J.; PAGEL, S. D.; NASCIMENTO, A. R. **Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**. Org. (BEAUCHMP, J.; PAGEL, S. D.; NASCIMENTO, A. R.). Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.

BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. **Revista Serviço Social: Formação e Trabalho Profissional**, p. 1-27, 2000. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-1.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf). Acesso em: 8 jan. 2021.

BEZERRA, E. P. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?** 2008. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2008.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 11 ed., v. 1. Brasília, DF: Editora UnB, 1998.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. Disponível em: <https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/155/1/Ciencia%20Pol%C3%ADtica%20-%20Obra%20de%20Paulo%20Bonavides.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BONAVIDES, P. A evolução Constitucional do Brasil. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 4, n. 40, p. 155-176, set./dez. 2000.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, P. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. **Constituição de 1824**. Rio de Janeiro, RJ: Império do Brasil, 1934b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1937. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1.331-A**, de 17 de fevereiro de 1854. Rio de Janeiro, RJ: Palácio do Rio de Janeiro, 1854. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 2.264**, de 27 de junho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2264.htm#:~:text=DECRETO%20No%202.2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm#:~:text=DECRETO%20No%202.2)

64%2C%20DE%2027%20DE%20JUNHO%20DE%201997.&text=Texto%20para%20impress%C3%A3o.,que%20Ihe%20confere%20o%20art. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do,visando%20a%20mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20social%20pela](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do,visando%20a%20mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20social%20pela). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.247**, de 19 de abril de 1879. Rio de Janeiro, RJ: Palácio do Rio de Janeiro, 1879. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 8.726**, de 27 de abril de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 1**, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 14**, de 12 de setembro de 1996. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19**, de 4 de junho de 1998. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 53**, de 19 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 85**, de 26 de fevereiro de 2015. Brasília: Presidência da República, 2015a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm). Acesso em 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Rio de Janeiro, RJ: Palácio do Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm#:~:text=LEI%20DE%2015%20DE%20OUTUBRO,lugares%20mais%20populosos%20do%20Imp%C3%A9rio.&text=1%C2%BA%20Em%20todas%20as%20cidades,primeiras%20letras%20que%20forem%20necess%C3%A1rias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm#:~:text=LEI%20DE%2015%20DE%20OUTUBRO,lugares%20mais%20populosos%20do%20Imp%C3%A9rio.&text=1%C2%BA%20Em%20todas%20as%20cidades,primeiras%20letras%20que%20forem%20necess%C3%A1rias). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 16**, de 12 de agosto de 1934. Brasília, DF: Presidência da República, 1934a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 3.807**, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1960. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º grau e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 1993b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF: Presidência da República, 1996c.

BRASIL. **Lei n.º 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.648**, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 1998c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19648cons.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 9.790**, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.709**, de 31 de julho de 2003. Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.709.htm#:~:text=LEI%20No%2010.709%2C%20DE%2031%20DE%20JULHO%20DE%202003.&text=Acrescenta%20incisos%20aos%20arts.,nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancia%20s](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.709.htm#:~:text=LEI%20No%2010.709%2C%20DE%2031%20DE%20JULHO%20DE%202003.&text=Acrescenta%20incisos%20aos%20arts.,nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancia%20s). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.114**, de 16 de maio de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.700**, de 13 de junho de 2008. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.796**, de 4 de abril de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 8 de jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.022**, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm)>. Acesso em: 8 de jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.058**, de 22 de dezembro de 2014. Altera os arts. 1.583, 1.584, 1.585 e 1.634 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para estabelecer o significado da expressão “guarda compartilhada” e dispor sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 2014c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113058.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.204**, de 14 de dezembro de 2015. Estabelece o que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm). Acesso em: 8 de jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei n.º 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n.º 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.868**, de 3 de setembro de 2019. Altera as Leis n.ºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13868.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Parecer n.º 224**, de 12 de setembro de 1882. Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1883. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242356>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Parecer n.º 20**, de 2 de dezembro de 1998. Consulta prévia ao Ensino Fundamental de 9 anos. Ministério da Educação e do Desporto: Conselho Nacional de Educação, 1998d.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13254-parecer-ceb-1998>. Acesso em: 8 dez. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensfund9mais1.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: INEP, 2020. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122). Acesso em: 8 jan. 2021.

CABRAL NETO, A. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de psicologia**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 287-312, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

CALAZANS, M. J. C. Planejamento da educação no Brasil - Novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, A.; CALAZANS, M. J. C.; WALTER, G. (org.). **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo, SP: Cortez, 1999.

CAMINI, L. **A Gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação**. 2009. 294 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAMPOS, R. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n1/v39n1a13.pdf>. Acesso em: 1 maio 2019.

CAMPO GRANDE. **Lei n.º 5.565**, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande (2015-2025) e dá outras providências. Campo Grande, MS: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/cme/wp-content/uploads/sites/32/2017/03/20150821143356.pdf>. Acesso em: 8 de jan. 2021.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação Produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

COMAR, S. R. As políticas do Banco Mundial para a diversidade cultural após 1990: valorização das diferenças ou ênfase na equidade como imperativo político? **Revista UCDB**, Campo Grande, n. 34, p. 247-258, 2012.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

COSTA, M. O. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeamento, conceitos, tendências e influências na educação. **RBP AE**, Brasília, v. 35, n. 1, p. 159-179, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/89875>. Acesso em: 8 jan. 2021.

CURY, C. R. J. O público e privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 81, p. 33-44, maio 1992. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/988>. Acesso em: 8 jan. 2021.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. *In*: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2000. p. 567-584.

CURY, C. R. J. A educação e a primeira Constituinte Republicana. *In*: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 69-79.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002a.

CURY, C. R. J. Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002b.

CURY, C. R. J. Educação Básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002c. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 jun. de 2020.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Revista Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, C. R. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **RBP AE**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 195-206, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43518>. Acesso em: 5 dez. 2017.

CURY, C. R. J. Vinte anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 10, n. 20, p. 3-17, jul./dez. 2016.

CURY, C. R. J. Do público e do privado na constituição de 1988 e nas leis educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 870-879, out./dez. 2018.

CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A relação Educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. *In*: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituições brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, sociedade e culturas**, Porto, n. 2, p. 109-139, 1994.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DALE, R.; GANDIN, L. A. Estado, Globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. **Currículo sem fronteiras**, [on-line], v. 14, n. 2, p. 5-16, maio/ago. 2014.

DALLARI, D. A. **Elementos da teoria geral do Estado**. São Paulo, SP: Saraiva, 1993.

DDHC. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Versalhes, FR: Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 1789. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em: 8 jan. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DOMICIANO, C. A. **O programa “Bolsa creche” nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia**: Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? 2009. 222 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2009.

DOURADO, L. F. **Gestão da educação escolar**. Brasília, DF: MEC/SED/UnB, 2006.

DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

DOURADOS. **Lei n.º 3.904**, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Dourados (2015-2025) e dá outras providências. Campo Grande, MS: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Lei-n%C2%BA-3904-Plano-Municipal-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-PME.pdf>. Acesso em: 8 de jan. 2021.

DOURADOS. **Edital de Chamada Pública n.º 008/2018/SEMED**, de 7 de janeiro de 2019. Dourados, MS: SEMED, 2019. Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/Edital-3.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. Edital de Chamada Pública n.º 008/2019/SEMED, de 18 de novembro de 2019. **Diário Oficial**: seção 1, Dourados, MS, ano 21, n. 5.054, p. 6-11, 18 nov. 2019. Disponível em: [https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/CHAMADA-P%C3%A9BLICA-N%C2%BA-8\\_2019\\_SEMED.pdf](https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/CHAMADA-P%C3%A9BLICA-N%C2%BA-8_2019_SEMED.pdf). Acesso em: 8 jan. 2021.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, p. 86-101, 1993. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959/27690>. Acesso em: 8 jan. 2021.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: o esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-CP, 2001. p. 13-42.

DUARTE, C. S. Direito Público Subjetivo e Políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, p. 113-118, 2004.

DUDH. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Paris, FR: ONU, 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 8 jan. 2021.

ESTEVÃO, C. V. **Direitos humanos, justiça e educação na era dos mercados**. Porto, PT: Porto Editora, 2012.

FARENZENA, N. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 10 maio 2017.

FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

FERNANDES, M. D. E.; OLIVEIRA, R. T. C. Relações federativas e acesso educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 4, n. 8, p. 82-90, jun./ago. 2010.

FERREIRA, E. B. Estado e Planejamento de descentralização da educação profissional no Brasil. *In*: 23º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação. **Anais [...]**. Porto Alegre, RS: ANPAE, 2007. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/index.html](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/index.html). Acesso em: 8 jan. 2015.

FLORES, M. L. R.; ALBUQUERQUE, S. dos S. de. Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola. **Revista Textura**, Canoas, v. 18, n. 36, p. 87-110, jan./abr. 2016.

FONSECA, A. A.; MARINELLI, C. R. G. O Estado neoliberal e as políticas de avaliação: relações entre a escola e o mercado. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 1, n. 1, jan./jul. 2007.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun. 1998.

FONSECA, M.; ALBUQUERQUE, S. V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Revista UCDB**, Campo Grande, n. 34. p. 61-74, 2012.

FRANZESE, C; ABRUCIO, F. L. Políticas Públicas. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. *In*: 33º Encontro Anual da ANPOCS. **Anais [...]**. Caxambu, MG: ANPOCS, 2009. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=297&Itemid=412](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=412). Acesso em: 5 jun. 2014

FREITAS, D. N. T. A colaboração federativa e a avaliação da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 173-184, 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/177/334>. Acesso em: 20 nov. de 2020.

FREITAS, D. N. T.; FERNANDES, M. D. E. Gestão local e efetivação do direito à educação. *In: 31º Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Anais [...]*. Caxambu, MG: ANPED, 2008. Disponível em: <http://31reuniao.anped.org.br>. Acesso em: 2 jan. 2015.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 4. ed. São Paulo, SP: Cortez, 1993.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. *In: GENTILI, P. (org.). Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 77-108.

GEO GERAL. **Banco de Dados Geográficos**. 2021. Disponível em: <http://geogeral.com/h/m/b/brms.htm>. Acesso em: 7 jan. 2021.

GONÇALVES NETO, W. A busca das luzes e da ordem: a educação das crianças pobres em Minas Gerais no início do século XX (Uberabinha, 1900-1905). *In: CARVALHO, C. H.; MOURA, E. B. B.; ARAÚJO, J. C. (org.). A infância na modernidade: entre a educação e o trabalho*. Uberlândia, MG: Edufu, 2007. p. 243-277.

GROULX, L. H. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. *In: POUPART, J. et al. (org.). A pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

HORTA, J. S. B. A constituinte de 1934: comentários. *In: FÁVERO, O. (org.). A educação nas constituições brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/panorama>. Acesso em: jan. 2018.

INEP. **Censo Escolar 2020**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 8 jan. 2021.

KAPPEL, D. B. Índice de desenvolvimento infantil no Brasil: uma análise regional. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 232-240. mai./ago. 2007.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da meda**. Trad. Mário R. Cruz. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1988.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 6. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2001.



LIMA, P. G. Reestruturação produtiva, reforma do Estado e políticas educacionais. *In*: LIMA, P. G.; FURTADO, A. C. (org.). **Educação Brasileira: interfaces e solicitações recorrentes**. Dourados, MS: Editora UFGD, 2011. p. 84-116.

LOCCO, L. A.; ALVES, P. A. C. **Legislação Educacional**. Curitiba, PR: IESDE Brasil S.A, 2012.

MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1967.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei n.º 4.621**, 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024). Campo Grande, MS, 2014. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/pee-ms-2014.pdf>. Acesso em: 8 de jan. 2021.

MEC. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Conhecimento de mundo. v. 3. Brasília, DF: MEC, 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/volume3.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

MEC. **Parecer n.º 9**, de 22 de novembro de 2011. Brasília, DF: CNE/MEC, 2011. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/07/ade-cne.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2002.

OLIVEIRA, D. A. A Reestruturação da profissão docente no contexto da Nova Gestão Pública na América Latina. **Revista FAEEBA**, Salvador, v. 27, n. 53, p. 43-59, set./dez. 2018.

OLIVEIRA, R. P. A educação na assembleia constituinte de 1946. *In*: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituições brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

OLIVEIRA, S. B.; MENEGÃO, R. C. S. G. Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 647-660, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a17v33n119.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2016.

OLIVEIRA, Z. R. M. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2002.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 6. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1995.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. *In*: PALUMBO, D. J. **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte, MG: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.

PELLISSON, C. A. D. **A cogestão dos Centros de Educação Infantil “Nave-mãe”**: uma parceria pública privada analisada. 2016. 226 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e o papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo, SP: Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V. Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a Constituinte Escolar no Mato Grosso do Sul. **Revista UCDB**, Campo Grande, n. 18. p. 49-62, jul./dez. 2004.

PERONI, V. M. V. Reforma do Estado e políticas educacionais no Brasil. **Educação e Políticas em Debate**. v. 1, n. 1, p. 36-54, jan./jul. 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/17362>. Acesso em janeiro de 2016.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 68, p. 19-31, maio/ago. 2012.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. *In*: PERONI, V. M. V. (org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo, RS: Oikos, 2015. p. 15-34.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, R. M. Redefinições no papel do estado: Terceira via, novo desenvolvimento e as parcerias público-privadas na educação. *In*: 9ª Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. **Anais [...]**. Caxias do Sul, RS: ANPED-Sul, 2012. Disponível em: [http://www.portalanpedsul.com.br/2012/home.php?link=grupos&acao=listar\\_trabalhos&nome=GT05%20-%20Estado%20e%20Pol%C3%ADtica%20Educativa&id=105](http://www.portalanpedsul.com.br/2012/home.php?link=grupos&acao=listar_trabalhos&nome=GT05%20-%20Estado%20e%20Pol%C3%ADtica%20Educativa&id=105). Acesso em: 8 jan. 2016.

PINTO, J. M. R.; ALVES, T. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul./dez. 2010.

PIOVESAN, F. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo, v. 11, n. 45, p. 216-236, out./dez. 2003

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

ROCHA, A. B. B. **Parceria entre o Público e o Privado na Educação**: implicações do Programa Escola Campeã para a Gestão Escolar. 2008. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grade, 2008.

ROCHA, M. B. M. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. *In*: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituições brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

SANTOS, A. O. **Arranjos e estratégias para o cumprimento da emenda constitucional 59/2009**: estudo do município de Campo Grande – MS. 2018. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

SANTOS, B. S. Por uma concepção multicultural de direitos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, p. 11-31, jun. 1997.

SANTOS, B. S. **Globalização**: Fatalidade ou utopia? Porto, PT: Edições Afrontamento, 2001.  
SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2005.

SAVIANI, D. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. *In*: SAVIANI, D. *et al.* (org.). **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SAVIANI, D. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. *In*: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (org.). **Políticas Públicas de Educação na América Latina**: Lições aprendidas e desafios. Campinas: Autores Associados, 2011.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2005.

SCAFF, E. A. S. **Planejamento da educação de cooperação internacional**: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola. 2006. 255 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SCAFF, E. A. S. Estado, mercado e educação: arranjos e tendências. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 21, n. 2, p. 144-152, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/edu.2017.212.03>. Acesso em: 8 jan. 2021.

SCAFF, E. A. S.; BRITO, V. M. Ampliação dos anos de escolaridade no Brasil: uma das políticas educacionais vigentes. *In*: Congresso Ibero-Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2010. **Anais** [...]. Elvas, Portugal, 2010. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/32.pdf>. Acesso em: 9 set. 2016.

SCAFF, E. A. S. *et al.* Implicações da Nova Gestão Pública para a Educação: Análise Comparativa entre Brasil e Angola. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 26, n. 129, out. 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/37595767/Implica%C3%A7%C3%B5es\\_da\\_Nova\\_Gest%C3%A3o\\_P%C3%BAblica\\_para\\_a\\_Educa%C3%A7%C3%A3o\\_An%C3%A1lise\\_Comparativa\\_entre\\_Brasil\\_e\\_Angola\\_1](https://www.academia.edu/37595767/Implica%C3%A7%C3%B5es_da_Nova_Gest%C3%A3o_P%C3%BAblica_para_a_Educa%C3%A7%C3%A3o_An%C3%A1lise_Comparativa_entre_Brasil_e_Angola_1). Acesso em: 8 fev. 2021.

SENA, P. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. *In*: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília, DF: Liber Livro, 2013.

SDCF. Entrevista concedida à pesquisadora Adriana Valadão. Dourados, 2018.

SCGM. Entrevista concedida à pesquisadora Adriana Valadão. Campo Grande, 2018.

SDM. Entrevista concedida à pesquisadora Adriana Valadão. Dourados, 2018.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-466, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>. Acesso em: 9 dez. 2017.

SILVA, J. M.; CARVALHO, C. H. A. O público e privado na definição da Meta 20 do PNE 2014-2024. *In*: ARAÚJO, L.; PINTO, J. M. (org.). **Público e privado: em tempos de golpe**. São Paulo, SP: Fundação Lauro Campos, 2017.

SILVA, A. S.; SCAFF, E. A. S. Ensino fundamental de nove anos: uma política de integração ou de conformação social? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 5, n. 1, p. 97-107, jan./jun. 2010.

SOUZA, K. R. **A reorganização do ensino fundamental de nove anos a partir do projeto político pedagógico das escolas**. 2012. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados. Faculdade de Educação. Dourados, MS, 2012.

SOUZA, K. R. **Direito à educação nos países membros do Mercosul: um estudo comparado**. 2017. 346 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2017.

SOUZA, R. F. **Alicerces da Pátria: História da escola primária no Estado de São Paulo (1890-1976)**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2009.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização. *In*: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituições brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

SUSIN, M. O. K. **A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas**. 2009. 306 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, G. V.; DUARTE, M. R. T. Discursões sobre a participação do setor privado na educação básica no Brasil. *In*: ARAÚJO, L.; PINTO, J. M. (org.). **Público e privado: em tempos de golpe**. São Paulo, SP: Fundação Lauro Campos, 2017. p. 38-71.

TELLES, I. S. **A experiência da democracia liberal**. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças**. Assembleia Geral das Nações Unidas: UNICEF, 1959. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_universal\\_direitos\\_crianca.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf). Acesso em: 8 jan. 2021.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Jomtien, THA: UNICEF, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 8 jan. 2021.

VALADÃO, A. **O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul**. 2015. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.

VEIGA, C. G. **História da educação**. São Paulo, SP: Ática, 2007.

VENÂNCIO FILHO, A. A educação na Constituinte de 1890-1891 e na Revisão Constitucional de 1925-1926. *In*: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, [on-line], v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007.

VIEIRA, S. L. **Política Educacional em Tempos de Transição: 1985-1995**. 2. ed. Brasília, DF: Liber Editora, 2008.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a) \_\_\_\_\_ esta pesquisa tem como título “A efetivação do acesso à pré-escola via privatização: desafios ao direito à educação” e está sendo desenvolvida por Adriana Valadão, doutoranda no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), sob a orientação da professora Elisângela Alves da Silva Scaff. A pesquisa objetiva analisar em âmbito municipal as relações público-privadas realizadas entre a Secretaria de Educação e instituições privadas em atendimento a Emenda Constitucional n.º 59 de 2009 e ao Plano Nacional de Educação (2014-2024) quanto a universalização do acesso à pré-escola previsto até 2016. Para atingir tal objetivo será necessário fazer o levantamento de informações e dados junto às Secretarias Municipais de Educação de Dourados e Campo Grande. A pesquisadora se compromete em guardar sigilo em todas as fases da pesquisa quanto aos participantes que irão responder a entrevista; bem como, se compromete a respeitar o cotidiano de funcionamento desta Instituição. Para se evitar qualquer risco de constrangimento do participante, além do sigilo da identidade do participante em todas as fases da pesquisa, a entrevista será realizada individualmente, somente com a presença do pesquisador. O participante poderá se negar a responder qualquer uma das perguntas, ou se retirar da pesquisa a qualquer momento. Caso o participante sofra algum dano em decorrência da pesquisa, o pesquisador ficará responsável em ressarcir-lo. Não haverá custos da pesquisa para o participante, nem pagamento pela participação do mesmo. O benefício será a possibilidade dos dados obtidos contribuírem para o trabalho dos servidores da Secretaria de Educação na criação de novas políticas educacionais. A pesquisadora estará à disposição do participante em qualquer etapa da pesquisa para esclarecimentos que considerar necessários. A devolutiva dos resultados da pesquisa poderá ser dada por meio de palestras e / ou reuniões com os servidores.

### AUTORIZAÇÃO

Considerando as informações constantes neste Termo e as normas éticas vigentes e determinadas pelo Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde 466/2012 e 510/2016, consinto de modo livre e esclarecido, participar da presente pesquisa na condição de

respondente. Confirmando que recebi todas as informações sobre a pesquisa, que minha participação é voluntária, que posso me retirar da pesquisa a qualquer momento e a negar-me a responder as informações solicitadas nessa entrevista. Declaro que os dados coletados só serão utilizados nesta investigação e os resultados poderão ser veiculados em livros, ensaios e/ou artigos científicos em revistas especializadas e/ou em eventos científicos. O presente termo será assinado em duas vias ficando uma com o participante da pesquisa.

( ) concordo com a gravação da entrevista. ( ) não concordo com a gravação da entrevista.

Dourados, de dezembro de 2018.

Participante: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_ SSP: \_\_\_\_\_

Pesquisadora: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_ SSP: \_\_\_\_\_

Contato da pesquisadora: (61) 999169060 / e-mail: adrianaavaladao01@gmail.com

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – SERVIDORES DA SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE E DOURADOS

Todas as questões do roteiro da entrevista semiestruturada foram elaboradas para atender aos objetivos definidos no projeto; no entanto, no momento da coleta de dados as perguntas não seguiram a ordem apresentada e algumas informações foram acrescentadas que não estavam previstas, mas que eram importantes para desenvolvimento da pesquisa. Os participantes da pesquisa são servidores das Secretarias de Municipais de Educação (SEMED) dos municípios de Campo Grande e Dourados do estado de Mato Grosso do Sul e que, espontaneamente, consentiram em responder as perguntas. Todos os servidores fazem parte do quadro permanente das secretarias e atuam na área de matrículas, área de gestão e administração da educação infantil, e área dos convênios e financeiro das Secretarias. Inicialmente foi apresentado e explicado individualmente o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para os participantes, no qual constam as informações do projeto e condições da entrevista. A entrevista somente se realizou e foi gravada após o consentimento do participante com a assinatura do TCLE.

### **Departamentos: Gerência da Educação Infantil (Campo Grande) – Núcleo de Educação Infantil Municipal (Dourados)**

O participante fez oralmente a sua apresentação que consta dos seguintes dados:

Nome: \_\_\_\_\_ Profissão: \_\_\_\_\_  
 Escolaridade: \_\_\_\_\_ Qual (is) o (s) curso (s): \_\_\_\_\_  
 Possui graduação: \_\_\_\_\_ Qual? \_\_\_\_\_  
 Possui pós-graduação: \_\_\_\_\_ Qual? \_\_\_\_\_  
 Ano de conclusão da graduação? \_\_\_\_\_ Pós-graduação? \_\_\_\_\_  
 Tempo de atuação na área da educação na escola: \_\_\_\_\_  
 Cargo na Secretaria de Educação: \_\_\_\_\_  
 Tempo de atuação neste cargo: \_\_\_\_\_

Perguntas:

1. O município de Dourados conseguiu atender a demanda para ingresso das crianças na pré-escola até o ano de 2016 conforme previsto no PNE (2014- 2024)?
2. Quais as medidas tomadas pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) para atender a demanda da pré-escola?

3. A SEMED conseguiu atender todas as crianças da pré-escola nas escolas públicas em horário integral?
4. Qual (is) as maiores dificuldades para atendimento em horário integral?
5. Qual (is) as maiores dificuldades em universalizar a pré-escola?
6. O município faz parcerias com instituições privadas para oferta de vaga na pré-escola?
7. Nas instituições conveniadas a pré-escola é ofertada em tempo parcial ou integral?
8. Da chamada pública de 2017 para credenciamento de instituições de ensino privadas para chamada pública de 2019 aumentaram 300 vagas para a pré-escola. Que fato a SEMED atribui a esse aumento? Somente Campo Grande.
9. A SEMED analisa o Projeto Político Pedagógico da instituição conveniada? E o planejamento pedagógico?
10. A SEMED presta alguma assessoria pedagógica às instituições conveniadas?
11. É repassada alguma orientação pedagógica para as conveniadas?
12. Os professores das instituições conveniadas participam da formação continuada oferecida pela SEMED?
13. A SEMED promove eventos de capacitação para os profissionais da conveniada?
14. É realizado uma avaliação da formação dos professores que vão atuar nas instituições conveniadas?
15. É realizado uma avaliação da instituição quanto a infraestrutura física, o quadro de pessoal e de professores, os recursos pedagógicos, número de alunos em sala de aula, a situação de acessibilidade?
16. Você deseja relatar algo mais coisa na entrevista?

**Departamento: Gerência de Convênios e Prestação de Contas (Campo Grande) –  
Departamento de Convênios e Financeiro (Dourados)**

17. Atualmente a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) atende 100% das crianças da pré-escola que procuram a rede pública de ensino ou possui convênios com as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas para garantir o acesso à pré-escola?
18. A lei 13.019 de 2014 inicialmente instituiu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil e em seguida veio a lei 13.204 de 2015. Desde 2014 é obrigatório o chamamento público em meio oficial de comunicação para que as instituições possam realizar o convênio, sendo também as condições do convênio já estabelecidas no edital. Como é realizado o processo de seleção das instituições e como eram

definidas as condições do convênio antes de 2014?

19. É necessário a cadastro no FNDE para participar da chamada pública ou apenas participar da chama pública divulgada no Diário oficial?

20. Onde se localizam a maioria das instituições conveniadas com a SEMED?

21. Na escola pública o aluno tem material pedagógico, de ensino, uniforme e alimentação. A SEMED exige das conveniadas que forneça algum desses itens?

22. É realizada alguma fiscalização quanto a oferta desses itens para os alunos?

23. A SEMED cede algum profissional do magistério da educação básica da rede pública de ensino para as instituições conveniadas?

24. Como é determinado o valor do custo de cada aluno a ser repassado para as conveniadas?

25. Quem determina esse valor?

26. Qual a procedência dos recursos para pagamento das conveniadas?

27. Como é realizado o pagamento para as conveniadas?

28. É feito a prestação de contas desses convênios por algum órgão externo à SEMED?

29. Existe alguma previsão orçamentária para o aumento de vagas na pré-escola em escolas públicas?

30. O período entre a chamada pública de 2017 para credenciamento instituições de ensino privadas para a chamada pública de 2019, aumentaram 300 vagas para a pré-escola. Que fato a SEMED atribui a esse aumento? Somente para Campo Grande.

31. Existe alguma previsão para que seja totalmente público o atendimento pelo município para a ampliação do atendimento da educação infantil?

32. Você deseja relatar algo mais coisa na entrevista?

### **Departamentos: Divisão da Central de Matrícula (Campo Grande) – Central de Matrículas (Dourados)**

33. Alguma região de Dourados ou Campo Grande tem uma procura maior por vagas na pré-escola?

34. Qual o quantitativo de crianças que foram encaminhadas para as instituições conveniadas em 2018? Esse número está crescendo ou está diminuindo a cada ano?

35. Qual o critério adotado pela Secretaria Municipal de Educação de Dourados ou Campo Grande para seleção dos alunos para ingressarem na pré-escola das instituições conveniadas?

36. É o setor de matrículas que faz essa seleção e encaminhamento?

37. Como é feita a seleção da instituição que a criança será encaminhada? E se houver mais

vagas nas instituições conveniadas que crianças que precisam ser encaminhadas? Como é feita a escolha?

38. Existe muita rotatividade de crianças que vão para as escolas conveniadas ou as crianças que são encaminhadas retornam no próximo ano para a mesma escola, vão para a pública ou são reencaminhadas para a conveniada?

39. Quais os motivos da permanência ou rotatividade?

40. Quais os principais motivos que levam a Secretaria Municipal de Educação a recorrer as instituições conveniadas para oferta da vaga na pré-escola? É somente a falta de vaga nas escolas públicas?

41. Você deseja relatar algo mais coisa na entrevista?

APÊNDICE C – POPULAÇÃO DE CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS  
RESIDENTES EM MS (2010)

<b>Municípios</b>	<b>População total de crianças de 4 a 5 anos 2010</b>	<b>Percentual de População total de crianças de 4 a 5 anos em relação ao total de MS</b>	<b>Percentual Acumulado</b>
<b>Campo Grande</b>	22.786	28,71%	28,71%
<b>Dourados</b>	6.211	7,82%	36,53%
<b>Corumbá</b>	3.724	4,69%	41,22%
<b>Três Lagoas</b>	3.069	3,87%	45,09%
<b>Ponta Porã</b>	2.865	3,61%	48,70%
<b>Aquidauana</b>	1.605	2,02%	50,72%
<b>Nova Andradina</b>	1.560	1,97%	52,68%
<b>Naviraí</b>	1.539	1,94%	54,62%
<b>Sidrolândia</b>	1.514	1,91%	56,53%
<b>Amambai</b>	1.489	1,88%	58,41%
<b>Maracaju</b>	1.259	1,59%	59,99%
<b>Rio Brilhante</b>	1.112	1,40%	61,39%
<b>Paranaíba</b>	1.069	1,35%	62,74%
<b>Caarapó</b>	1.049	1,32%	64,06%
<b>Coxim</b>	945	1,19%	65,25%
<b>Miranda</b>	939	1,18%	66,44%
<b>Itaporã</b>	859	1,08%	67,52%
<b>Jardim</b>	846	1,07%	68,58%
<b>Bela Vista</b>	812	1,02%	69,61%
<b>Anastácio</b>	798	1,01%	70,61%
<b>Ladário</b>	795	1,00%	71,61%
<b>Ribas do Rio Pardo</b>	755	0,95%	72,56%
<b>São Gabriel do Oeste</b>	732	0,92%	73,49%
<b>Paranhos</b>	716	0,90%	74,39%
<b>Chapadão do Sul</b>	691	0,87%	75,26%
<b>Aparecida do Taboado</b>	687	0,87%	76,12%
<b>Bataguassu</b>	685	0,86%	76,99%
<b>Costa Rica</b>	670	0,84%	77,83%
<b>Ivinhema</b>	661	0,83%	78,66%
<b>Bonito</b>	657	0,83%	79,49%
<b>Porto Murtinho</b>	650	0,82%	80,31%
<b>Coronel Sapucaia</b>	636	0,80%	81,11%
<b>Itaquiraí</b>	636	0,80%	81,91%
<b>Nova Alvorada do Sul</b>	604	0,76%	82,67%
<b>Sonora</b>	593	0,75%	83,42%

<b>Rio Verde de Mato Grosso</b>	576	0,73%	84,15%
<b>Nioaque</b>	563	0,71%	84,86%
<b>Terenos</b>	551	0,69%	85,55%
<b>Água Clara</b>	543	0,68%	86,23%
<b>Cassilândia</b>	542	0,68%	86,92%
<b>Tacuru</b>	506	0,64%	87,55%
<b>Mundo Novo</b>	502	0,63%	88,19%
<b>Iguatemi</b>	492	0,62%	88,81%
<b>Fátima do Sul</b>	474	0,60%	89,40%
<b>Aral Moreira</b>	471	0,59%	90,00%
<b>Japorã</b>	436	0,55%	90,55%
<b>Brasilândia</b>	395	0,50%	91,04%
<b>Camapuã</b>	395	0,50%	91,54%
<b>Eldorado</b>	384	0,48%	92,03%
<b>Guia Lopes da Laguna</b>	362	0,46%	92,48%
<b>Batayporã</b>	356	0,45%	92,93%
<b>Dois Irmãos do Buriti</b>	356	0,45%	93,38%
<b>Antônio João</b>	338	0,43%	93,80%
<b>Deodápolis</b>	329	0,41%	94,22%
<b>Sete Quedas</b>	328	0,41%	94,63%
<b>Angélica</b>	271	0,34%	94,97%
<b>Glória de Dourados</b>	255	0,32%	95,29%
<b>Anaurilândia</b>	246	0,31%	95,60%
<b>Bodoquena</b>	245	0,31%	95,91%
<b>Laguna Carapã</b>	244	0,31%	96,22%
<b>Inocência</b>	241	0,30%	96,52%
<b>Santa Rita do Pardo</b>	220	0,28%	96,80%
<b>Pedro Gomes</b>	215	0,27%	97,07%
<b>Jaraguari</b>	197	0,25%	97,32%
<b>Juti</b>	192	0,24%	97,56%
<b>Selvíria</b>	174	0,22%	97,78%
<b>Douradina</b>	172	0,22%	98,00%
<b>Vicentina</b>	171	0,22%	98,21%
<b>Bandeirantes</b>	170	0,21%	98,43%
<b>Caracol</b>	169	0,21%	98,64%
<b>Rochedo</b>	169	0,21%	98,85%
<b>Corguinho</b>	148	0,19%	99,04%
<b>Novo Horizonte do Sul</b>	147	0,19%	99,23%
<b>Rio Negro</b>	142	0,18%	99,40%

<b>Alcinópolis</b>	136	0,17%	99,58%
<b>Jateí</b>	133	0,17%	99,74%
<b>Taquarussu</b>	122	0,15%	99,90%
<b>Figueirão</b>	82	0,10%	100,00%

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do ADH (2020).

**ANEXOS**

## EDITAIS

## Anexo Único

Processo (2019)	Notificação de Débitos (2019)	Inscrição CAE	Sujeito Passivo	CNPJ	Valor Principal dos Débitos
35342	629, 630, 631, 632 e 633	100002269	Concretec Montagem De Barracões Pre-Moldados Ltda - Epp	02.646.134/0001-00	74.708,27
35352	659, 660, 661 e 662	1000075432	Master Log Comercio De Empilhadeiras Eireli - Epp	82.370.420/0001-24	22.987,61
35344	641, 642, 643 e 644	1000112478	Mca Construções Eireli - Me	18.668.945/0001-41	45.897,80
35346	645, 646, 647, 648 e 649	100052959	Vincenzi Pre-Moldados Eireli	04.341.428/0001-59	49.059,51
35350	654, 655, 656, 657 e 658	1000132088	Lavanderia São Francisco Ltda - Me	20.497.176/0001-08	39.077,27
35353	699, 700 e 701	1000168716	Soares Celular Ltda - Me	23.786.669/0001-56	11.550,40
35355	702, 703 e 704	1000102820	Kelsilene Klein Silva	15.038.815/0001-37	15.585,03
35339	650, 651, 652 e 653	1000095603	Rogério Da Silva Macedo - ME	09.118.367/0001-89	26.887,52
35359	723 e 724	100090788	N.C. Dias Me	04.732.445/0001-17	1.518,02
35364	709 e 710	1000203325	T P H Moraes Eireli	28.028.487/0001-30	1.993,16
35357	729	1000191416	Roger A De Menezes - ME	15.378.741/0001-88	345,34
35365	716	1000162530	Ana Paula Teixeira Leite Perrupato - Me	23.047.226/0001-43	315
35367	717, 718 e 719	1000178746	Rodrigo Leal Eireli - Me	24.793.277/0001-87	2.621,97
35368	720 e 721	1000168457	S De F Galvão Comércio De Tintas - ME	21.860.064/0001-32	1.549,17
35370	725	1000124166	Gabrielly Victoria Dourados Confecções Ltda - Me	19.749.627/0001-78	470,01

## EDITAL DE NOTIFICAÇÃO SEMFA/DAFT Nº 101, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2019

Por terem sido ineficazes as tentativas por via postal ou pessoalmente (art. 370, III, e § 1º, da Lei Complementar nº 71, de 29 de dezembro de 2003 – Código Tributário Municipal - CTM), o Departamento de Administração Tributária e Fiscal faz publicar o presente Edital de Notificação de lavratura de Auto de Lançamento e Imposição de Multa - ALIM contra os sujeitos passivos relacionados no Anexo Único deste edital.

Ficam os autuados INTIMADOS para, no prazo de 20 (vinte) dias a contar da publicação deste edital, efetuar recolhimento do crédito tributário constituído e da multa aplicada, podendo, no mesmo prazo, apresentar defesa contra o ALIM, nos termos dos art. 453, 469 a 472 do CTM.

O sujeito passivo ou seu representante - munido de comprovação legal - poderá retirar a via impressa do AI ou ALIM e obter vista do processo, junto ao Departamento de Administração Tributária e Fiscal, localizado na Central de Atendimento ao Cidadão, na Av. Presidente Vargas, nº 425, Centro - Dourados - MS, no horário de 7:30 hs a 13:30 hs.

A não apresentação de defesa no prazo legal ensejará a revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados, sendo o processo encaminhado para imediato julgamento, nos termos do art. 454 do CTM.

CLAUDIO MATOS LEITE

AUDITOR FISCAL DE TRIBUTOS MUNICIPAIS

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

## ANEXO ÚNICO

Processo nº (2019)	ALIM nº (2019)	Fundamentação Legal da Penalidade	Fundamentação Legal do Tributo	Número da Inscrição no CAE	Sujeito Passivo	CNPJ	Valor do ALIM em 23/10/2019
33260	25	art. 35 da LC 123/06 e art. 44, I, da Lei 9430/1996	art. 229 da LC 71/03	1000162530	ANA PAULA TEIXEIRA LEITE PERRUPATO	23.047.226/0001-43	R\$ 234,78
33298	26	art. 35 da LC 123/06 e art. 44, I, da Lei 9430/1996	art. 229 da LC 71/03	1000191416	ROGER A DE MENESES	15.378.741/0001-88	R\$ 1.772,95

## EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA Nº 008/2019/SEMED

O MUNICÍPIO DE DOURADOS, Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, faz saber que estará aberta no dia 19/12/2019, no período das 08:30 horas às 10:00 horas, CHAMADA PÚBLICA para os fins de CREDENCIAMENTO de escolas, entidades, associações e/ou instituições particulares de ensino visando contratação de vagas para a Educação Infantil no ano letivo de 2020.

Os interessados deverão apresentar a documentação exigida, segundo as especificações deste Edital, para a Comissão de Chamada Pública instituída pelo Decreto nº 1.459, de 10 de Dezembro de 2018, na sala de reunião do Departamento de Licitação, localizada no Bloco "F" do Centro Administrativo Municipal, sito na Rua Coronel Ponciano, nº 1.700, Parque dos Jequitibás, na cidade de Dourados-MS, na data acima indicada.

A cópia do edital poderá ser obtida no endereço supracitado, gratuitamente, mediante o fornecimento, pelos interessados, de dispositivo portátil de armazenamento (pendrive) ou através do site do Município (www.dourados.ms.gov.br). Maiores informações, pelo telefone (067) 3411-7193 ou 3411-7635.

Caberá à Central de Matrícula da Secretaria de Educação do Município de Dourados, a distribuição, alocação e efetivação das vagas destinadas, aos respectivos centros de ensino, conforme a disponibilidade de vagas credenciadas.

Não havendo expediente ou ocorrendo qualquer fato superveniente que impeça a realização do credenciamento na data marcada, a sessão será automaticamente transferida para o primeiro dia útil subsequente, no mesmo horário e local anteriormente fixado, desde que não haja comunicação do Município de Dourados em contrário.

## FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

A presente Chamada Pública é regida pela Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações.

## I. DO OBJETO:

A presente Chamada Pública tem por objeto credenciar escolas, entidades, associações e/ou instituições particulares de ensino, visando oferecer vagas para a Educação Infantil, para o ano letivo de 2020.

## II. ESPECIFICAÇÃO DAS MODALIDADES DE VAGAS:

ETAPAS/MODALIDADES	Nº DE VAGAS
EDUCAÇÃO INFANTIL: CRECHE E PRÉ ESCOLA (de 0 a 6 anos de idade)	2000
<b>TOTAL</b>	<b>2000</b>

Parágrafo único: A existência de vagas ofertadas por instituições que venham a ser credenciadas através da presente Chamada Pública, não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a contratação, respeitada a legislação relativa à Lei Federal 8.666 e posteriores alterações.

## III. DO VALOR MENSAL:

Fica estipulado o valor mensal de R\$ 385,00 (trezentos e oitenta e cinco reais) por criança matriculada.

## IV. DA PARTICIPAÇÃO E DO CREDENCIAMENTO:

4.1 Poderão participar desta Chamada Pública, para fins de credenciamento, qualquer interessado que detenha atividade pertinente, e compatível, com quaisquer dos objetos deste Edital, e que atenda a todas as suas exigências, e apresente toda a documentação exigida.

4.1.1 Consideram-se aptos a participar desta Chamada Pública todas as Escolas, Colégios, Associações, Agremiações, Instituições, Centros Educacionais e demais entidades que atuem na área objeto deste ato.

4.2 Na data e horário previsto para o recebimento dos documentos, os interessados deverão apresentar à Comissão de Chamada Pública, em envelope lacrado, os seguintes documentos.

I. Registro ou Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, e alterações, devidamente registrados;

## EDITAIS

II. Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), em plena validade; ([https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/cnpjreva\\_solicitacao2.asp](https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao2.asp))

III. Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União e Previdenciária em vigência; (<http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/certidao/CNDConjuntaInter/InformaNICertidao.asp?tipo=1>)

IV. Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, de acordo com a Lei Federal nº 12.440, de 7 de julho de 2011, mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST em vigência; (<http://www.tst.jus.br/certidao>)

V. Certidão Negativa de Débito com a Fazenda Pública Municipal; em vigência; (<http://egov2.dourados.ms.gov.br/servicosweb/publico/emissaoCertidaoIntegracaoDourados.xhtml>)

VI. Certidão Regularidade do Empregador – FGTS; em vigência; (<https://consulta-crf.caixa.gov.br/consultacrf/pages/consultaEmpregador.jsf>)

VII. Certidão Negativa de Débitos da Secretaria de Fazenda Estadual do MS; em vigência; (<https://servicos.efazenda.ms.gov.br/pndfis/Home/Emissao>)

VIII. Autorização de funcionamento expedido pelo Conselho Municipal de Educação de Dourados - COMED;

IX. Formulário de Credenciamento e Proposta de Projeto Político Pedagógico, conforme modelo constante no Anexo I e II;

X. Declaração de inexistência de fato superveniente, conforme modelo constante do Anexo III;

XI. Declaração referente ao art. 7º, XXXIII da Constituição Federal, conforme modelo constante do Anexo IV;

XII. Declaração de inexistência de vínculo empregatício com o MUNICÍPIO DE DOURADOS (art. 9, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93, com suas alterações);

XIII. Declaração de que a interessada, caso já seja participante como credenciada em anos anteriores, não efetuou reserva antecipada de vagas e/ou matrícula, para o próximo período escolar em questão;

XIV. Regimento Escolar;

XV. Relação nominal, e documental, dos profissionais da participante;

XVI. Caso a interessada em participar seja beneficiária de convênios com a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), deverá apresentar declaração de regularidade de prestação de contas, emitida pelo Departamento de Controladoria Interna, com data atualizada.

XVII. As instituições filantrópicas, além dos documentos citados acima, deverão apresentar, se for o caso, Registro no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

XVIII. Autorização de visita técnica in loco, conforme modelo constante do Anexo VI.

4.3 Não será credenciado o prestador enquadrado em quaisquer das hipóteses elencadas abaixo:

4.3.1. Em recuperação judicial ou extrajudicial, bem como em processo de falência, dissolução ou liquidação;

4.3.2. Declarados inidôneos ou punidos com suspensão por órgão da Administração Pública Direta ou Indireta, nas esferas Federal, Estadual ou Municipal;

4.3.3. Que tenha dentre seus proprietários, administradores ou dirigentes, servidor que exerça cargo ou função de chefia ou função de confiança na Prefeitura Municipal de Dourados-MS;

4.3.4. Que não apresentarem os documentos exigidos no presente edital;

4.3.5. Que não sejam sediados na cidade de Dourados-MS;

4.3.6. Em débito com prestação de contas de convênios firmados com a Secretaria Municipal de Educação.

4.4 A constatação de fraude, a ausência de qualquer documentação, ou a prática de ato inidôneo, ensejará o descredenciamento da interessada.

#### V. DO ATENDIMENTO AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO:

5.1 Os contratados atenderão, em seus próprios estabelecimentos nas condições deste edital, alunos conforme encaminhamentos feitos exclusivamente pela Central de Matrículas da Secretaria Municipal de Educação, de acordo com a demanda de alunos e a distribuição das vagas entre os prestadores contratados, observada a capacidade de atendimento apresentada por cada um;

5.2 Os alunos deverão ser recebidos e tratados com critérios de isonomia, sem qualquer forma de discriminação;

5.3 A qualidade da prestação dos serviços estará sujeita à fiscalização permanente da Secretaria Municipal de Educação, através do Núcleo de Educação Infantil, do Núcleo de Psicologia e Assistência Social, do Núcleo de Nutrição Escolar, do Núcleo de Supervisão Técnica e do Departamento de Controladoria Interna;

5.4 O atendimento das crianças de 0 (zero) a 06 de idade, será em conformidade com as disposições da Resolução/SEMED nº 043/2014, de 04/12/2014.

5.5 A instituição atenderá os alunos em período matutino e vespertino de acordo com a disponibilidade de vagas em cada período.

#### VI. DAS OBRIGAÇÕES DO CREDENCIADO APÓS A CONTRATAÇÃO:

6.1 Manter a qualidade dos serviços e sujeitar-se à fiscalização permanente dos órgãos da Secretaria Municipal de Educação;

6.2 Responsabilizar-se pelos danos causados direta ou indiretamente às crianças nas dependências da escola/instituição;

6.3 Apresentar documentação exigida, a qualquer tempo, pelos órgãos de fiscalização da Secretaria Municipal de Educação, sendo de responsabilidade exclusiva de o contratado providenciá-la junto aos órgãos respectivos;

6.4 Responsabilizar-se exclusiva e integralmente pelos encargos trabalhistas, previdenciários, sociais, fiscais e comerciais resultantes do vínculo empregatício, cujo ônus e obrigações, em nenhuma hipótese, poderão ser transferidos para o Município de Dourados/MS;

6.5 Participar de apresentações públicas, quando solicitado pelo Contratante;

6.6 Providenciar a imediata correção das deficiências e/ou irregularidades apontadas pelo Contratante;

6.7 Executar os serviços com profissionais licenciados em Pedagogia ou Normal Superior, com habilitação em Educação Infantil;

6.8 Garantir atendimento especializado e individualizado às crianças com

deficiências, quando for o caso;

6.9 Não poderá a escola/instituição credenciada efetuar quaisquer cobranças de taxas, ingressos, matrículas e outros valores;

6.10. A Educação Infantil é destinada às crianças de até 06 (seis) anos de idade, e deve proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar da criança, seu desenvolvimento físico, motor, emocional, psicológico, afetivo, intelectual, moral e social, ampliando suas experiências e estimulando o interesse pelo processo de aquisição de conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade;

6.11. A Educação Infantil deve cumprir as funções indispensáveis de cuidar e educar, e as particularidades do desenvolvimento da criança de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade;

6.12. A Educação Infantil deve assim ser organizada para crianças de até 03 (três) anos de idade, e pré-escolas para as crianças de 04 (quatro) a 06 (seis) anos de idade;

6.13. Os parâmetros para agrupamento de alunos nas classes de Educação Infantil devem ser explicitados na proposta de atendimento, de forma que o professor atenderá, no máximo, o seguinte quantitativo de alunos:

- a) de zero a um ano, até seis crianças por professor;
- b) de um a dois anos, até oito crianças por professor;
- c) de dois a três anos, até doze crianças por professor;
- d) de três a quatro anos, até quinze crianças por professor
- e) de quatro a cinco anos, até vinte crianças por professor;
- f) de cinco a seis anos, até vinte crianças por professor, durante o respectivo ano vigente.

§ 1º Em qualquer faixa etária as funções de educar deverão ser exercidas pelo professor, acompanhado por um auxiliar em período integral.

§ 2º A capacidade de matrícula por sala será definida pela relação de uma criança para cada 1,5 m², resguardando a quantidade estabelecida.

§ 3º Para as salas providas de berço, será resguardada a distância entre os berços e a parede de cinquenta centímetros e os mesmos deverão atender apenas uma criança.

§ 4º No caso de berçário, a área mínima é de 2,0 m² por criança.

6.14. Conforme Art. 31, Lei nº 9.394/96:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

6.15. No Projeto Político Pedagógico devem ser respeitados os seguintes fundamentos norteadores:

- a) Princípios éticos da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;
- b) Princípios políticos dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática;
- c) Princípios estéticos da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade, da qualidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais.

6.16. O currículo da Educação Infantil deve articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de zero a cinco anos de idade;

6.17. Na Educação Infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança, sem o objetivo de promoção;

6.18. Para a oferta das vagas, a credenciada deverá ter uma estrutura mínima que contemple:

I. Sala para professores, serviços administrativos, serviços pedagógicos e de apoio em ambientes distintos;

II. Salas destinadas às atividades educacionais, adequadas para o número de crianças a serem atendidas;

III. Banheiros com sanitários e lavatórios, separados por sexo e específico à faixa etária a ser atendida, respeitada a relação de um para cada vinte crianças;

IV. Banheiros adaptados para atendimento às crianças e educadores com deficiência, respeitada a legislação da acessibilidade;

V. Área destinada à Secretaria, com espaço suficiente para abrigar, adequadamente, o mobiliário, os equipamentos, o pessoal responsável e a documentação escolar;

VI. Área coberta e descoberta para a prática de atividades físicas, recreação e atividades culturais;

VII. Parque infantil;

VIII. Sala de banho com espaço apropriado para enxugar e vestir-se;

IX. Fraldário com equipamentos e materiais para higienização;

X. Lactário com equipamentos e recursos para higienização;

XI. Berçário com área mínima de 2,0 m² por criança, provido de berços individuais;

XII. Solário;

XIII. Espaço físico adequado para descanso;

XIV. Refeitório com espaço apropriado para refeições, contando com mobiliário móvel;

XV. Bebedouros e/ou torneiras, ambos com filtro, dispostos próximos às salas de aula e aos ambientes de recreação;

XVI. Mobiliários adequados à faixa atendida;

**EDITAIS**

XVII. Instalações e equipamentos que atendam as exigências de nutrição e saúde;  
 XVIII. Biblioteca com espaço físico adequado para leitura e pesquisa, contendo acervo bibliográfico atualizado que atenda a demanda;  
 XIX. Recursos audiovisuais e equipamentos tecnológicos atualizados;  
 XX. Laboratórios e equipamentos;  
 XXI. Lavanderia e rouparia;  
 XXII. Brinquedos e materiais pedagógicos adequados às diferentes faixas etárias, à quantidade de crianças em espaços externos e internos, atendendo aspectos de segurança, higienização, manutenção e conservação;

§ 1º Os ambientes destinados aos vários serviços da CONTRATADA devem apresentar condições de localização, acessibilidade, salubridade, saneamento, higiene, conforto e segurança a serem dotados de iluminação e ventilação natural, complementados, se for o caso, por meios artificiais;

§ 2º Outras exigências estabelecidas pela Deliberação COMED nº 080, de 16 de junho de 2014.

5.18.1. A comprovação das condições mínimas acima exigidas deverá ser comprovada no Anexo II, da Proposta Pedagógica, através de relatório descritivo;

5.18.2. Tal comprovação poderá ser objeto de fiscalização, in loco, pela Comissão de Chamada Pública até o dia 31/12/2020.

**VII. DOS PAGAMENTOS**

7.1 Os pagamentos serão efetuados conforme o número de crianças efetivamente matriculadas, em período parcial, sob o controle e Atesto exclusivo da Central de Matrículas da Secretaria Municipal de Educação, cuja relação nominal será parte integrante do processo de solicitação dos mesmos;

7.2 Os pagamentos pelos serviços prestados serão efetuados mensalmente até o 5º (quinto) dia útil, do mês subsequente, mediante depósito em conta bancária, conforme o número de crianças matriculadas, e somente após a apresentação da respectiva documentação fiscal, abaixo listada:

- a) 03 (três) vias da Autorização de Fornecimento (AF) carimbadas e assinadas;
- b) Nota fiscal com data de validade de cinco dias corridos, preenchidas conforme especificações da AF;
- c) Certidão Negativa de Débito municipal (CND Municipal);
- d) Certidão Negativa Tributária Estadual (CND Estadual);
- e) Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União (CND INSS);
- f) Certidão Negativa de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias e as de Terceiros (CND Federal);
- g) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CND Trabalhista);
- h) Certificado de Regularidade do FGTS – CRF;
- i) Caso optante do SIMPLES, Declaração do Simples Nacional;
- i) Relação nominal das crianças atendidas, com atesto da Central de Matrículas da Secretaria Municipal de Educação.

7.3 O Município efetuará retenção na fonte dos tributos e contribuições sobre todos os pagamentos feitos aos credenciados pelos serviços prestados.

7.4 O participante fica ciente que o Município de Dourados/MS efetuará a retenção de valores devidos, em razão de cumprimento do referido contrato a ser firmado, caso seja demonstrado que a mesma possua Débitos Trabalhistas.

7.5 Poderá haver mais de um pagamento em um mesmo mês, desde que referente a execução de serviço de período anterior que não foi ou não pode ser quitado em razão de atrasos por problemas financeiros da administração ou ausência de documentação fiscal e tributária da contratada.

**VIII. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:**

8.1. As despesas decorrentes da contratação de serviços objeto deste contrato correrão à conta da seguinte Dotação Orçamentária:

**13.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

13.01 – Secretaria Municipal de Educação

12.365.104 – Programa de Aprimoramento e Oferta de Ensino de Qualidade

1.025 – Implementação e Manutenção da Educação Infantil

33.90.39-00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Fonte: 101.000

**IX. FORMALIZAÇÃO DO VÍNCULO CONTRATUAL:**

9.1 A contratação dos prestadores devidamente credenciados pela Comissão de Chamada Pública, na forma do presente Edital, ocorrerá mediante a celebração de contrato de prestação de serviços, fundamentado no que dispõe a Lei Federal nº 8.666/93, seguindo as condições previstas neste Edital e de acordo com a Minuta do Contrato, tendo em vista que a competição resta faticamente impossibilitada, já que é de interesse da coletividade que o maior número possível de escolas/instituições preste os serviços no intuito de ampliar e facilitar o acesso de crianças na Educação Infantil.

9.2 Em havendo mais de um prestador credenciado para a realização de determinada atividade (modalidade), a quantidade estimada e o respectivo limite financeiro contratual serão distribuídos e divididos de forma isonômica e proporcional para cada prestador antes da contratação, levando-se em consideração a capacidade de atendimento de cada um, conforme a oferta de demanda aprovada durante o credenciamento;

9.2.1 A divisão do número de vagas ficará a cargo da Comissão de Chamada Pública, e conforme a demanda de alunos inscritos;

9.3 No momento da assinatura do contrato, caso não haja aceitação do prestador credenciado, por motivo de qualquer ordem, deverá ser assinado Termo de Desistência, em formulário próprio fornecido pela Prefeitura Municipal de Dourados.

**X. DA VIGÊNCIA CONTRATUAL:**

10.1. O instrumento contratual terá vigência a partir da assinatura, encerrando-se em 31 de dezembro de 2020.

**XI. DA IMPUGNAÇÃO E DOS RECURSOS:**

11.1 Até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública qualquer cidadão ou candidato ao credenciamento poderá impugnar o presente edital de Chamada Pública.

11.1.1. Não serão reconhecidas as impugnações e os recursos fora do prazo legal.

11.2 Os candidatos ao credenciamento terão o prazo de 02 (dois) dias úteis para apresentação de recurso contra a inabilitação, contados a partir da publicação do ato no Diário Oficial do Município.

11.3 Os recursos serão apreciados pela Comissão de Credenciamento no prazo de 02 (dois) dias, e a decisão final competirá ao Secretário Municipal de Educação.

11.4 A falta de manifestação imediata e imotivada importará a decadência do direito de recurso.

11.5 Não serão reconhecidos os recursos apresentados fora do prazo legal ou subscritos por representante não habilitado legalmente ou identificado no processo para responder pelo proponente.

**XII. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE:**

12.1. Prestar assessoramento político-pedagógico-administrativo, de forma sistemática, por intermédio de sua equipe técnica, com registro em relatórios mensais;

12.2. Promover eventos de capacitação, visando à melhoria de desempenho, dos profissionais da CONTRATADA;

12.3. Orientar, fiscalizar e propor alterações, mensalmente, referente à utilização dos pagamentos efetuados, observando o plano de trabalho, apresentado como condição de sua habilitação;

12.4. Estabelecer a quantidade de material, brinquedos, e demais acessórios necessários para cada grupo crianças, conforme disposições da Deliberação COMED nº 080, de 16 de junho de 2014.

12.5. Indicar a equipe de Nutricionistas Escolares, de Psicólogos Educacionais e Assistentes Sociais para atuarem, conjuntamente, nas entidades/instituições;

12.6. Entregar e orientar a CONTRATADA quanto aos relatórios que deverão ser entregues mensalmente à CONTRATANTE, como forma de monitoramento da execução contratual;

12.7. Realizar fiscalização prévia, antes do repasse dos recursos, para avaliação da estrutura física, contratação de profissionais com formação superior, avaliação dos móveis e equipamentos, itens necessários para o cumprimento fiel das obrigações de que trata esta Chamada Pública;

12.8. Estabelecer cronograma mensal de visitas de fiscalização, através do Núcleo de Educação Infantil e do Núcleo de Supervisão Técnica da Secretaria Municipal de Educação;

12.9. Confeccionar placa que deverá ser fixada na área de acesso da CONTRATADA, mencionando dados da parceria, dando transparências e publicidade na utilização dos recursos públicos, conforme prevê a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 e a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

**XIII. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA:**

13.1 Atender o número de crianças pleiteado, em período parcial, conforme a disponibilidade de vagas oferecidas, na faixa etária de 0 (zero) a 06 (seis) anos, conforme especificado no plano de trabalho, em conformidade com as disposições da Resolução/SEMED nº 043/2014.

§ 1º As crianças serão encaminhadas, exclusivamente, pela Central de Matrículas da CONTRATANTE.

§ 2º É vedada a matrícula ou rematrícula de crianças que não forem encaminhadas pela Central de Matrículas.

13.2 Proporcionar às crianças o desenvolvimento de ensino e aprendizagem, conforme prevê legislação, complementando a ação da família (pais ou responsáveis legais) e da comunidade;

13.3 Cumprir critérios de matrículas estabelecidos pela CONTRATANTE, conforme resolução vigente;

13.4 Acatar as recomendações das adequações dos itens levantados pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, sob pena de ter os recursos financeiros suspensos e/ou devolvidos;

13.5 Informar a CONTRATANTE o calendário de suas atividades, bem como o período de férias e recessos;

13.6 Comunicar, de imediato, à CONTRATANTE, paralisações das atividades, alteração do número de profissionais, de vagas e/ou de crianças atendidas, bem como quaisquer outras informações e atividades que venham a interferir no atendimento educacional;

13.7 Obedecer à contratação de profissionais com base no número de crianças atendidas, na proporção de um profissional para cada grupo de crianças, conforme disposições do Conselho Municipal de Educação de Dourados-COMED, sob pena de ter os recursos financeiros suspensos e/ou devolvidos, conforme cada caso específico;

13.8 A CONTRATADA deverá ter um Coordenador Pedagógico, com formação em pedagogia e habilitação em educação infantil, conforme disposições do Conselho Municipal de Educação de Dourados-COMED;

13.9 Apresentar, mensalmente, à CONTRATANTE, os relatórios pertinentes ao desempenho do ensino e aprendizagem das crianças, juntamente com o controle de frequência das crianças atendidas.

**XIV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS:**

14.1 Fica vedada a cobrança de mensalidade e/ou matrícula dos pais ou responsável, diante da permanência da criança na entidade e/ou instituição;

14.2 Caso a participante já seja credenciada, em anos anteriores, fica expressamente vedada a reserva antecipada de vagas, para o período escolar subsequente, bem como, também, o consequente acesso à rematrícula;

## EDITAIS

14.3 Os interessados são responsáveis pela fidelidade e legitimidade das informações e documentos apresentados em qualquer fase do processo de Chamada Pública;

14.3.1. A falsidade de qualquer documento apresentado ou a inverdade das informações nele contidas implicará na imediata inabilitação do interessado que o tiver apresentado, ou, caso tenha sido credenciado e contratado, implicará na rescisão do contrato e descredenciamento do interessado do Banco de Prestadores, sem prejuízo das demais sanções cabíveis;

14.4 Na contagem dos prazos estabelecidos neste edital e seus anexos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento;

14.4.1. Em ambos os casos, só se iniciam e vencem os prazos em dias de expediente na Prefeitura Municipal de Dourados;

14.5 A homologação do resultado do credenciamento não implicará em direito futuro;

14.6 Os casos omissos decorrentes da execução do objeto desta Chamada serão resolvidos pela Comissão da Chamada Pública;

Dourados, 18 de Novembro de 2019.

**UPIRAN JORGE GONÇALVES DA SILVA**  
Secretário Municipal de Educação

**ANEXO I**  
**FORMULÁRIO DE CREDENCIAMENTO**

Ilmº Senhor Secretário Municipal de Educação

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo, Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº \_\_\_\_\_, vem solicitar seu credenciamento para futura contratação na oferta de vagas da Educação Infantil, para o ano letivo de 2020, nos termos do Edital de Chamada Pública nº 008/2019/SEMED, nas seguintes especialidades:

MODALIDADES	VAGAS
Creche	_____
Pré-Escola	_____

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**ANEXO II**  
**PROPOSTA DE PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICA**

Ilmº Senhor Secretário Municipal de Educação

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXXX, vem apresentar sua PROPOSTA PEDAGÓGICA, para fins de credenciamento para futura contratação na oferta de vagas da Educação Infantil, para o ano letivo de 2020, nos termos do Edital de Chamada Pública nº 008/2019/SEMED:


Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**ANEXO III**  
**DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE FATO SUPERVENIENTE**

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXXX, por seu representante abaixo assinado, titular do RG nº \_\_\_\_\_-SSP/\_\_\_\_\_ e inscrito no CPF nº \_\_\_\_\_, declara, sob as penas da lei, que até a presente data não existem fatos impeditivos para o seu credenciamento, nos termos do Edital de Chamada Pública nº 008/2019/SEMED, e manifesta-se ciente da obrigação de informar ocorrências posteriores para a mesma finalidade.

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**ANEXO IV**  
**DECLARAÇÃO ART. 7º, XXXIII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXX, por seu representante abaixo assinado, titular do RG nº \_\_\_\_\_-SSP/\_\_\_\_\_ e inscrito no CPF nº \_\_\_\_\_, DECLARA, para fins do disposto no inciso V do art. 27 da Lei Federal nº 8.666/93, acrescido pela Lei Federal nº 9.854/99, que não emprega menor de 18 (dezoito) anos em trabalho

noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de dezesesseis anos.

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**ANEXO V**  
**DECLARAÇÃO DE DOAÇÃO**

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXX, por seu representante abaixo assinado, titular do RG nº \_\_\_\_\_-SSP/\_\_\_\_\_ e inscrito no CPF nº \_\_\_\_\_, DECLARA, para fins de que todo material pedagógico ou de ensino, uniformes, kit escolar e alimentação serão doados de forma gratuita, sem ônus algum ao aluno matriculado.

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**ANEXO VI**  
**AUTORIZAÇÃO**

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXX, por seu representante abaixo assinado, titular do RG nº \_\_\_\_\_-SSP/\_\_\_\_\_ e inscrito no CPF nº \_\_\_\_\_, AUTORIZA, a Secretaria Municipal de Educação, a realizar visita técnica in loco nesta unidade de ensino, afim de auferir o atendimento das exigências estabelecidas pela Deliberação disposto pela Deliberação COMED nº 080, de 16 de junho de 2014.

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**MINUTA DE CONTRATO**

Contrato que entre si celebram o município de dourados, com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e \_\_\_\_\_, em decorrência da Chamada Pública nº 008/2019/SEMED, processo de inexigibilidade de licitação nº \_\_\_\_\_/2019.

O MUNICÍPIO DE DOURADOS, ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF nº 03.155.926/0001-44, com sede na Rua Coronel Ponciano, s/n Pavilhão Dom Teodoro Leitz, Parque dos Jequitibás, por intermédio da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, através de seu Secretário, UPIRAN JORGE GONÇALVES DA SILVA, brasileiro, portador do RG nº 403.053-SSP/MS e do CPF nº 436.549.161-04, residente e domiciliada à Rua Antonio Emílio de Figueiredo nº 1977, Centro, nesta cidade de Dourados-MS, doravante denominado CONTRATANTE, e de outro lado..... (qualificação da parte contratada), doravante denominada CONTRATADA, tendo em vista o que dispõe a Lei nº 8.666/93, e posteriores alterações, o Processo de Chamada Pública nº 008/2019/SEMED, da Secretaria Municipal de Educação, decorrente da Inexigibilidade de Licitação nº 3.019/2019, com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93 celebram o presente Contrato de Prestação de Serviços, mediante as cláusulas e condições seguintes:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

Constitui objeto do presente instrumento a contratação de instituição de ensino visando atender a oferta de vagas, em período matutino e vespertino, para atender a EDUCAÇÃO INFANTIL, conforme abaixo especificado:

ETAPAS/MODALIDADES	Nº DE VAGAS
EDUCAÇÃO INFANTIL: CRECHE E PRÉ ESCOLA (de 0 a 6 anos de idade)	2000
<b>TOTAL</b>	<b>2000</b>

**CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR DO CONTRATO**

02.01. O CONTRATANTE pagará mensalmente à CONTRATADA valor correspondente ao número de crianças, de acordo com a relação nominal de matriculados, devidamente atestada pela(o) responsável da Central de Matrícula da Secretaria Municipal de Educação.

02.03. O valor total do contrato será de R\$ ..... (.....).

**CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA CONTRATUAL**

03.01. O instrumento contratual terá vigência a partir da assinatura, encerrando-se em 31 de dezembro de 2020.

**CLÁUSULA QUARTA – DO PAGAMENTO**

04.01. O pagamento pelos serviços prestados pela Contratada será efetuado mensalmente até o 5º dia útil mediante depósito em conta bancária, conforme o número de alunos matriculados e somente após a apresentação da respectiva documentação fiscal, juntamente com a relação nominal dos alunos efetivamente atendidos.

04.02. Caso se constate erro ou irregularidade nas Notas Fiscais, o CONTRATANTE, a seu critério, poderá devolvê-los para as devidas correções, ou aceitá-los, com a glosa da parte que considerar indevida.

04.02.01. Na hipótese de devolução, as Notas Fiscais serão consideradas como não apresentadas, para fins de atendimento das condições contratuais.

04.03. Os eventuais encargos financeiros, processuais e outros, decorrentes da inobservância, pela CONTRATADA, de prazo de pagamento, serão de sua exclusiva responsabilidade.

04.04. O CONTRATANTE efetuará retenção na fonte dos tributos e contribuições

## EDITAIS

sobre todos os pagamentos efetuados a CONTRATADA.

04.05. Poderá haver mais de um pagamento em um mesmo mês, desde que referente a execução de serviço de período anterior que não foi ou não pode ser quitado em razão de atrasos por problemas financeiros da administração ou ausência de documentação fiscal e tributária da contratada.

#### CLÁUSULA QUINTA – DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

05.01. O presente Contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avançadas e as normas da Lei Federal nº 8.666/93 e suas atualizações, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

05.02. A eventual mudança de endereço do local de prestação dos serviços ora contratado será imediatamente comunicada ao CONTRATANTE, que analisará a conveniência de mantê-los, podendo, ainda, rever as condições do contrato e, até mesmo rescindi-lo, se entender conveniente.

05.03. Durante a vigência deste contrato, a CONTRATADA fica vinculada à Proposta de Trabalho apresentada durante seu credenciamento, sendo que qualquer alteração, durante a vigência contratual, deverá ser devidamente justificada e submetida à análise da Comissão de Chamada Pública, que poderá requerer parecer técnicos da Secretaria Municipal de Educação para analisar o pedido da Contratada.

05.04. É de responsabilidade exclusiva e integral da CONTRATADA a utilização de pessoal para execução do objeto deste contrato, incluído os encargos trabalhistas, previdenciários, sociais, fiscais, e comerciais resultantes de vínculo empregatício, cujo ônus e obrigações em nenhuma hipótese poderão ser transferidos para o CONTRATANTE.

05.05. A instituição atenderá os alunos em período matutino e vespertino de acordo com a disponibilidade de vagas em cada período.

Parágrafo único - O fiscalizador do Contrato será servidor .....

#### CLÁUSULA SEXTA – DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

06.01. As despesas decorrentes da contratação dos serviços objeto deste contrato correrão à conta da seguinte Dotação Orçamentária:

13.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

13.01 – Secretaria Municipal de Educação

12.365.104 – Programa de Aprimoramento e Oferta de Ensino de Qualidade

1.025 – Implementação e Manutenção da Educação Infantil

33.90.39-00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Fonte: 101.000

#### CLÁUSULA SÉTIMA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

07.01. Constituem obrigações da CONTRATADA, além das demais previstas neste contrato ou dele decorrentes:

I – Manter a qualidade dos serviços e sujeitar-se à fiscalização permanente da Secretaria Municipal de Educação.

II – Responsabilizar pelos danos causados direta ou indiretamente a terceiros e aos alunos durante a execução das aulas.

III – Apresentar documentação exigida, a qualquer tempo pela Secretaria Municipal de Educação.

IV – Responsabilizar-se exclusiva e integralmente pelos encargos trabalhistas, previdenciários, sociais, fiscais e comerciais resultantes do vínculo empregatício, cujo ônus e obrigações, em nenhuma hipótese poderão ser transferidos para o Município de Dourados-MS.

V – Participar de apresentações públicas quando solicitado pelo Contratante.

VI – Providenciar a imediata correção das deficiências e/ou irregularidades apontadas pela Contratante.

VII – Manter contrato de trabalho que assegure direitos trabalhistas, sociais e previdenciários aos seus trabalhadores e prestadores de serviços.

VIII – Executar os serviços com profissionais de qualificação técnica comprovada.

IX – Reservar 10% (dez por cento) das vagas aos alunos com deficiência garantindo-lhes atendimento especializado e individualizado.

X – Apresentar mensalmente ao Contratante controle de frequência dos alunos matriculados.

XI – Ministrar as aulas com profissionais da área devidamente comprovado, sob pena de rescisão contratual.

XII – Não poderão as escolas/instituições contratadas:

a) efetuarem quaisquer cobranças de taxas, ingressos, e outros valores dos alunos.

b) efetuarem a cobrança de mensalidade e/ou matrícula dos pais ou responsável, diante da permanência da criança na entidade e/ou instituição.

c) receberem qualquer outro tipo de auxílio financeiro;

d) em caso de já credenciamento, em anos anteriores, efetuarem a reserva antecipada de vagas, bem como, também, o consequente acesso à matrícula.

e) Solicitar doações dos pais ou quaisquer outro tipo de taxas.

#### CLÁUSULA OITAVA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

8.1. Constituem obrigações da contratante, além das demais previstas neste contrato ou dele decorrentes:

I - Fiscalizar o presente contrato através do setor competente do contratante;

II - Cumprir todos os compromissos financeiros assumidos com a contratada;

III – Fornecer e colocar à disposição da contratada todos os elementos e informações que se fizerem necessárias à execução do objeto contratado;

IV – Notificar a contratada, por escrito e com antecedência, sobre multas, penalidades e quaisquer débitos de sua responsabilidade;

V – Notificar, formal e tempestivamente, a contratada sobre as irregularidades observadas no cumprimento deste contrato;

VI – Observar se durante a vigência do contrato estão sendo cumpridas as obrigações assumidas pela contratada, bem como mantidas todas as condições da habilitação e qualificação exigidas na licitação;

VII – Prestar aos funcionários da contratada todas as informações e esclarecimentos necessários que eventualmente venham a ser solicitados;

VIII – Aplicar as penalidades legais e contratuais.

#### CLÁUSULA NONA - DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

9.1 Pela inexecução total ou parcial das obrigações assumidas, garantida a prévia defesa, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, com suas alterações, a Administração

poderá aplicar a CONTRATADA as seguintes sanções:

I – advertência, por escrito, quando praticar as irregularidades de pequena monta;

II – multa administrativa no percentual de 0,5% (meio por cento), por dia de atraso na execução dos serviços, sobre o valor do contrato, a partir do primeiro dia útil da data fixada para seu início, limitada a 10% (dez por cento) do valor dos serviços/ produtos;

II.a – multa administrativa no percentual de 0,5% (meio por cento), por dia de atraso na execução dos serviços, sobre o valor do contrato, contado a partir da ciência do Contratante em caso de interrupção injustificada da execução na vigência do contrato;

III – suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar com o município de Dourados, por prazo não superior a dois anos, caso deixe de recolher aos cofres públicos as multas aplicadas de acordo com o inciso I deste item;

IV – declaração de inidoneidade para Licitar ou Contratar com o município de Dourados enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a CONTRATADA ressarcir o CONTRATANTE pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção, aplicada com base no inciso II deste item, no caso de não cumprimento das obrigações assumidas.

V – Rescisão contratual nos termos dos artigos 78 e 79 da Lei nº 8666/93.

VI – Suspensão temporária do serviço de ofício, quando houver apuração de denúncia de irregularidade ou fraude na execução dos serviços contratados, ou ainda, como medida cautelar em processo administrativo aberto pela Contratante para apurar denúncia de irregularidade, o que implicará no bloqueio da agenda do prestador.

9.1.1. As sanções previstas nos incisos III e IV do item anterior poderão ser aplicadas juntamente com as de multa, facultada a defesa prévia do interessado no respectivo processo, observando o disposto nos artigos 109 e 110 da Lei Federal nº 8.666/93, no prazo de 05 (cinco) dias úteis contados da publicação no Diário Oficial.

9.2. A notificação que dará ciência à CONTRATADA de que foi penalizada informará o motivo da aplicação da penalidade e, no caso de multa, o valor a ser pago.

9.2.1. A CONTRATADA, uma vez cientificada de que lhe foi imposta penalidade, terá o direito de recorrer, observando o disposto na Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores.

9.3. Sendo aplicada a multa especificada nos incisos II e II. a do item 9.01 deverá a CONTRATADA recolher o valor da mesma na Tesouraria da Prefeitura Municipal de Dourados, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro horas), contadas da entrega da notificação, sendo que, em hipótese de não pagamento, a cobrança da mesma deverá ser feita após sua inscrição em dívida ativa e mediante processo judicial de execução fiscal.

9.4. Quaisquer outras multas aplicadas deverão ser recolhidas no órgão competente no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, sempre com a observância do direito ao contraditório e à ampla defesa, observado o disposto no item anterior.

#### CLÁUSULA DECIMA – DA RESCISÃO CONTRATUAL

10.1. O CONTRATANTE poderá rescindir o presente contrato de pleno direito, independentemente de interpelação judicial, pela ocorrência de quaisquer hipóteses previstas nos incisos I a XII, XVII e XVIII do artigo 78, combinado com o artigo 79 da Lei Federal nº 8.666/93, garantindo à CONTRATADA, em qualquer hipótese, o direito à ampla defesa e ao contraditório, nos termos do artigo 109 da mesma Lei.

10.1.1. Sem prejuízo dos casos previstos nos itens anteriores, a CONTRATANTE poderá rescindir o contrato, de forma unilateral quando, diante de constatação levada a efeito pela Contratante, restar demonstrado que a CONTRATADA não vem cumprindo satisfatoriamente os serviços ora contratados, garantindo-se o direito à ampla defesa e ao contraditório.

10.2. O inadimplemento ou inexecução total ou parcial dos serviços nos prazos propostos e contratados, para o início dos serviços prestados, caracterizará inadimplemento contratual, motivando a rescisão do presente contrato sem prejuízo da aplicação das penalidades a que alude o artigo 87 da Lei nº 8.666/93.

10.3. A rescisão acarretará, independentemente de qualquer procedimento judicial ou extrajudicial por parte do CONTRATANTE, a retenção dos créditos decorrentes deste contrato, limitada ao valor dos prejuízos causados, além das sanções previstas neste ajuste, até a completa indenização dos danos.

10.4. Fica expressamente acordado que, em caso de rescisão, nenhuma remuneração será cabível, a não ser o ressarcimento de despesas autorizadas pelo CONTRATANTE e, comprovadamente realizadas pela CONTRATADA, previstas no presente contrato.

10.5. Em caso de cisão, incorporação ou fusão da CONTRATADA com outras empresas, caberá ao CONTRATANTE decidir pela continuidade do presente contrato.

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PROIBIÇÃO DA SUBCONTRATAÇÃO

11.1 Fica expressamente proibido a subcontratação total ou parcial deste contrato.

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DAS ALTERAÇÕES

12.1. Salvo as possíveis hipóteses de alteração unilateral do contrato pelo CONTRATANTE, decorrentes das normas de direito público vigentes, o presente contrato poderá ser alterado para ajuste de condições supervenientes que impliquem em modificações, com as devidas justificativas, por acordo entre as partes, nos seguintes casos:

a) quando necessária à modificação do regime de execução dos serviços em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

b) quando necessária à modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação de pagamento, com relação ao cronograma fixado, sem a correspondente contraprestação de execução dos serviços;

c) na hipótese do disposto na alínea “d” do inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93.

12.2. Qualquer alteração nas condições ora estipuladas neste contrato deverá ser feita através de Termo Aditivo, devidamente assinado pelos representantes legais das partes, na forma da Lei nº 8.666/93, excetuando-se as hipóteses de reajuste de valor.

#### CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – AMPARO LEGAL E DA SUJEIÇÃO ÀS NORMAS LEGAIS E CONTRATUAIS

## EDITAIS

13.1. O presente contrato regula-se pelas suas cláusulas e pelos seus preceitos de direito público, aplicando-lhe, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

13.2. Os casos omissos que se tornarem controvertidos em face das cláusulas do presente contrato serão resolvidos segundo os princípios jurídicos aplicáveis.

13.3. Após a assinatura deste contrato, toda comunicação entre o CONTRATANTE e a CONTRATADA será por escrito, mediante troca de ofícios e correspondências devidamente registradas.

13.4. As partes se declaram sujeitas às normas previstas na Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores e às demais disposições aplicáveis aos contratos administrativos.

13.5. Não terão eficácia quaisquer exceções às especificações contidas neste instrumento e/ou em seus anexos, em relação às quais o CONTRATANTE e a CONTRATADA não houverem, por escrito, se declarado de acordo.

13.6. Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorrido após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES

14.1. A CONTRATADA fica obrigada a manter durante o período de execução do presente contrato, todas as condições de habilitação exigidas no edital de Chamada Pública nº XX/2018 /SEMED.

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO

15.1. O presente contrato será publicado, por extrato, no Diário Oficial do Município de Dourados.

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DO FORO

16.1. Fica eleito o foro desta Comarca de Dourados (MS) para dirimir qualquer questão oriunda deste contrato, ou de sua interpretação, com renúncia expressa de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem as partes justas e contratadas, firmam o presente contrato em 03 (três) vias de igual teor e forma para um único efeito, na presença de duas testemunhas, abaixo assinadas.

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

**UPIRAN JORGE GONÇALVES DA SILVA**  
Secretário Municipal de Educação

CONTRATADA \_\_\_\_\_

Testemunhas: \_\_\_\_\_

#### Modelo de Cálculo - Área de aluno por metro quadrado e Professores

a) de zero a um ano		Alunos por sala			Professores por sala				
Sala de Aula	tamanho m2	T = tamanho sala de aula			P = Professor				
		A = alunos por sala			A = alunos por sala				
		M = metro quadrado por aluno /1,5m2			Q = professor por alunos/06				
		cálculo	T	=	A	cálculo	A	=	P
tamanho m2			M				Q		

b) de um a dois anos		Alunos por sala			Professores por sala				
Sala de Aula	tamanho m2	T = tamanho sala de aula			P = Professor				
		A = alunos por sala			A = alunos por sala				
		M = metro quadrado por aluno /1,5m2			Q = professor por alunos/06				
		cálculo	T	=	A	cálculo	A	=	P
tamanho m2			M				Q		

c) de dois a três anos		Alunos por sala			Professores por sala				
Sala de Aula	tamanho m2	T = tamanho sala de aula			P = Professor				
		A = alunos por sala			A = alunos por sala				
		M = metro quadrado por aluno /1,5m2			Q = professor por alunos/08				
		cálculo	T	=	A	cálculo	A	=	P
tamanho m2			M				Q		

d) de três a quatro anos		Alunos por sala			Professores por sala				
Sala de Aula	tamanho m2	T = tamanho sala de aula			P = Professor				
		A = alunos por sala			A = alunos por sala				
		M = metro quadrado por aluno /1,5m2			Q = professor por alunos/12				
		cálculo	T	=	A	cálculo	A	=	P
tamanho m2			M				Q		

e) de quatro a cinco anos		Alunos por sala			Professores por sala				
Sala de Aula	tamanho m2	T = tamanho sala de aula			P = Professor				
		A = alunos por sala			A = alunos por sala				
		M = metro quadrado por aluno /1,5m2			Q = professor por alunos/20				
		cálculo	T	=	A	cálculo	A	=	P
tamanho m2			M				Q		

f) de cinco a seis anos		Alunos por sala			Professores por sala				
Sala de Aula	tamanho m2	T = tamanho sala de aula			P = Professor				
		A = alunos por sala			A = alunos por sala				
		M = metro quadrado por aluno /1,5m2			Q = professor por alunos/20				
		cálculo	T	=	A	cálculo	A	=	P
tamanho m2			M				Q		

## LICITAÇÕES

#### AVISO DE LICITAÇÃO PREGÃO PRESENCIAL Nº 4/2019

Processo: nº 248/2019. Objeto: Formalização de ata de registro de preços visando a eventual aquisição de material odontológico, em atendimento a Atenção Básica, Unidades Especializadas e o Programa IST/AIDS. Tipo: Menor Preço, tendo como critério de julgamento o valor do item. Participação: Aberta. Data, hora e local da sessão pública: Dia 02/12/2019 (dois de dezembro do ano de dois mil e dezenove), às 8h (oito horas), na sala de reunião do Departamento de Licitação, localizado na Secretaria Municipal de Fazenda, Bloco "F" do Centro Administrativo Municipal-CAM, sito na Rua Coronel Ponciano, nº 1.700, Parque dos Jequitibás, na cidade

de Dourados-MS. Obtenção do edital: O edital esta disponível no Departamento de Licitação conforme endereço supracitado e também no endereço eletrônico "www.dourados.ms.gov.br", selecionando as opções Empresa > Licitação > Mês da Publicação. Informações Gerais: Telefone (0XX67) 3411-7755 ou pelo e-mail "pregao@dourados.ms.gov.br".

Dourados-MS, 14 de novembro de 2019.

**Duhan Tramarin Sgaravatti**  
Diretor do Departamento de Licitação

## FUNDAÇÕES / RESULTADO DE LICITAÇÃO - FUNSAUD

#### RESULTADO DE LICITAÇÃO PREGÃO PRESENCIAL nº 027/2019 - PROCESSO DE LICITAÇÃO nº 095/2019

A FUNDAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE DOURADOS-FUNSAUD, por intermédio do Pregoeiro e Equipe de Apoio, comunica aos interessados o resultado da Licitação abaixo, tipo Menor Preço Por Item, nos termos da Lei Federal nº 10.520/02 subsidiariamente pela Lei Federal nº 8.666/93 de 21/06/93 e demais alterações em vigor.

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO EM CONSIGNAÇÃO DE MATERIAIS DE ORTESE E PRÓTESE QUE CONSTAM FORA DA TABELA SUS, COM ENTREGA PARCELADA E COM O COMODATO DE MATERIAL AUXILIAR, CONSISTENTE EM INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS/ESSENCIAIS A REALIZAÇÃO DAS CIRURGIAS ORTOPÉDICAS E BUCOMAXILOFACIAL, para consumo pelo período de aproximadamente de 12 (doze) meses, com as características mínimas e condições de acordo com o Termo de Referências, nos autos, especificações, condições e demais anexos e termos afins contidos no Processo Licitatório.

Consoantes normas disciplinadoras da licitação, na melhor forma processual, a Pregoeira conforme ata do certame em referência julgou as propostas e concluiu o processo de adjudicação como segue:

ITENS	SITUAÇÃO DOS ITENS	EMPRESA VENCEDORA	VALOR TOTAL DO LOTE (R\$) ESTIMADO
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12.	ADJUDICADO	BIOMED MATERIAIS DE IMPLANTES CIRÚRGICOS EIRELI	R\$ 259.030,73

Por conseguinte, não tendo havido tempestivamente interposição de recursos administrativos, nos termos da Lei Federal nº 10.520/02, aos interessados fica os autos com vista franqueada junto ao Setor Administrativo da FUNSAUD, na Rua Hilda Bergo Duarte, 1.440, Vila Planalto - Dourados-MS, no horário 07h00min às 11h00 e das 13h00min às 17h00. Por conseguinte, obedecendo aos trâmites legais, o processo será submetido à autoridade superior da FUNDAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE DOURADOS-FUNSAUD. Para providências legais cabíveis.

Dourados-MS, 06 de Novembro de 2019.

**Juliana Matos Fernandes**  
Pregoeira - Portaria nº 091/2018



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE**  
**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**EXTRATO DA JUSTIFICATIVA DE DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO**

- **OBJETO:** O presente extrato tem por objeto a publicação da Justificativa da Dispensa do Chamamento Público, visando à celebração de Parceria por meio de Termo de Colaboração entre o **MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE**, por intermédio da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO** e as **ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL** abaixo relacionadas, tendo por objeto o repasse dos recursos financeiros, oriundos do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação/FUNDEB**, para alcance dos objetivos apresentados no Plano de Trabalho, entre eles, o atendimento a programas, projetos e ações, bem como o atendimento às despesas realizadas e a realizar, entre elas, as operacionais da unidade escolar, tais como, conservação da rede física, manutenção de equipamentos, aquisição de materiais de consumo em geral, etc, compreendidas entre no período de execução de janeiro a dezembro de 2019.
- **FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:** Art. 30, inciso IV, da Lei 13.019 de 2014 e art. 10 do Decreto municipal n. 13.022 de 23 de dezembro de 2016.
- **JUSTIFICATIVA:** Verifica-se a exequibilidade da Dispensa do Chamamento, com base jurídica supracitada, haja vista, tratar-se de Organização da Sociedade Civil, que desenvolve atividades voltadas ou vinculadas a serviço de educação, estando às mesmas, previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. A formalização da Dispensa do Chamamento Público fundamenta-se no art. 32 da Lei 13.019 de 2014 e do § 4º do art. 10 do Decreto Municipal 13.022/2016.

Conforme quadro:

NOME	CNPJ	VALOR
Associação Cammille Flamarion	73.806.432/0001-68	R\$ 286.853,49
Sociedade Assistencial Meimei	86.816.196/0001-02	R\$1.090.851,30
Associação Escola Clinica Santa Terezinha	73.576.894/0001-36	R\$ 139.436,64
Associação de Pais e Amigos da Creche e Pré Escolar Flamingos	36.796.647/0001-19	R\$ 391.898,43
Centro Social Dom Bosco	03.236.126/0001-58	R\$ 505.023,75

Sociedade Eunice Weaver de Campo Grande	03.224.599/0001-35	R\$ 600.989,61
Lar Creche Nossa Senhora do Perpetuo Do Socorro	00.991.828/0001-59	R\$ 375.737,67
Obras Sociais do Centro Espirita Fraternidade Anália Franco	02.879.216/0001-02	R\$ 391.097,07
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Campo Grande -Apae	03.025.707/0001-40	R\$ 774.113,76
Associação Evangélica de Proteção à Criança	15.412.174/0001-39	R\$ 378.378,90
Lar Nossa Senhora Aparecida	03.225.216/0001-43	R\$ 685.062,63
Creche Pequeno Príncipe	15.520.562/0001-33	R\$ 387.858,24
Associação Pestalozzi De Campo Grande MS	15.413.222/0001-03	R\$ 396.673,67
Associação de Educação Especial Marcelo Takahashi	33.741.612/0001-94	R\$ 235.599,84
Obras Sociais Francisco Thiesen	02.054.553/0001-52	R\$ 481.717,53
Associação Especial de Atendimento Ao Deficiente Mental - Aseadem	37.226.362/0001-05	R\$ 201.942,72
Associação Beneficente do Aero Rancho	02.008.041/0001-50	R\$ 1.139.333,58
Associação de Mães Trabalhando A Inclusão - Amati	03.127.962/0001-02	R\$ 772.878,33
Associação Anandamóyi	10.144.573/0001-42	R\$ 607.798,17
Associação Clube de Mães Cantinho Da Amizade	00.991.612/0001-93	R\$ 343.416,15
Associação Especial de Apoio a Criança e ao Adolescente - Ceaca	03.528.011/0001-37	R\$ 1.002.467,97
Associação Beneficente Girassol	00.748.740/0001-00	R\$ 640.954,44
Associação Clube de Mães Unidos Venceremos	01.533.090/0001-49	R\$ 569.666,79

Campo Grande, 28 de fevereiro de 2019.



Elza Fernandes Ortelhado  
Secretária Municipal de Educação



## EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA Nº 008/2018/SEMED

O MUNICÍPIO DE DOURADOS, Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, faz saber que estará aberta no dia 07/01/2019, no período das 08:30 horas às 09:30 horas, **CHAMADA PÚBLICA** para os fins de CREDENCIAMENTO de escolas, entidades, associações e/ou instituições particulares de ensino visando contratação de vagas para a Educação Infantil no ano letivo de 2019.

Os interessados deverão apresentar a documentação exigida, segundo as especificações deste Edital, para a Comissão de Chamada Pública instituída pelo Decreto nº 707, 11 de Novembro de 2017, na sala de reunião do Departamento de Licitação, localizada no Bloco “F” do Centro Administrativo Municipal, sito na Rua Coronel Ponciano, n.º 1.700, Parque dos Jequitibás, na cidade de Dourados-MS, na data acima indicada.

A cópia do edital poderá ser obtida no endereço supracitado, gratuitamente, mediante o fornecimento, pelos interessados, de dispositivo portátil de armazenamento (pendrive) ou através do site do Município ([www.dourados.ms.gov.br](http://www.dourados.ms.gov.br)). Maiores informações, pelo telefone (067) 3411-7193 ou 3411-7635.

Caberá à Central de Matrícula da Secretaria de Educação do Município de Dourados, a distribuição, alocação e efetivação das vagas destinadas, aos respectivos centros de ensino, conforme a disponibilidade de vagas credenciadas.

Não havendo expediente ou ocorrendo qualquer fato superveniente que impeça a realização do credenciamento na data marcada, a sessão será automaticamente transferida para o primeiro dia útil subsequente, no mesmo horário e local anteriormente fixado, desde que não haja comunicação do Município de Dourados em contrário.

### FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

A presente Chamada Pública é regida pela Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações.

### I. DO OBJETO:

A presente Chamada Pública tem por objeto credenciar escolas, entidades, associações e/ou instituições particulares de ensino, visando oferecer vagas para a Educação Infantil, para o ano letivo de 2019.

### II. ESPECIFICAÇÃO DAS MODALIDADES DE VAGAS:

ETAPAS/MODALIDADES	Nº DE VAGAS TOTAL
CRECHES (de 0 a 3 anos de idade)	Até 600
PRÉ ESCOLAR (de 4 a 6 anos de idade)	Até 900
<b>TOTAL</b>	<b>Até 1.500</b>

### III. DO VALOR MENSAL:



Fica estipulado o valor mensal de R\$ 370,00 (Trezentos e Setenta Reais) por criança matriculada.

#### **IV. DA PARTICIPAÇÃO E DO CREDENCIAMENTO:**

4.1 Poderão participar desta Chamada Pública, para fins de credenciamento, qualquer interessado que detenha atividade pertinente, e compatível, com quaisquer dos objetos deste Edital, e que atenda a todas as suas exigências, e apresente toda a documentação exigida.

4.1.1 Consideram-se aptos a participar desta Chamada Pública todas as Escolas, Colégios, Associações, Agremiações, Instituições, Centros Educacionais e demais entidades que atuem na área objeto deste ato.

4.2 Na data e horário previsto para o recebimento dos documentos, os interessados deverão apresentar à Comissão de Chamada Pública, em envelope lacrado, os seguintes documentos.

I. Registro ou Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, e alterações, devidamente registrados;

II. Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), em plena validade;

III. Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União. ([www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br));

IV. Prova de Regularidade Relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fornecido pela Caixa Econômica Federal, de acordo com a Lei Federal nº 8.036, de 11 de maio de 1990. ([www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br));

V. Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, de acordo com a Lei Federal nº 12.440, de 7 de julho de 2011, mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST ([HTTP://www.tst.gov.br/certidao](http://www.tst.gov.br/certidao))

VI. Certidão Negativa de Débito com a Fazenda Pública Municipal (Certidão de Tributos Mobiliários e Imobiliários);

VII. Autorização de funcionamento expedido pelo Conselho Municipal de Educação de Dourados - COMED;

VIII. Formulário de Credenciamento e Proposta de Projeto Político Pedagógico, conforme modelo constante no Anexo I e II;

IX. Declaração de inexistência de fato superveniente, conforme modelo constante do Anexo III;

X. Declaração referente ao art. 7º, XXXIII da Constituição Federal, conforme modelo constante do Anexo IV;

XI. Declaração de inexistência de vínculo empregatício com o MUNICÍPIO DE DOURADOS (art. 9, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93, com suas alterações);

XII. Declaração de que a interessada, caso já seja participante como credenciada em anos anteriores, não efetuou reserva antecipada de vagas e/ou rematrícula, para o próximo período escolar em questão;

XIII. Regimento Escolar;

XIV. Relação nominal, e documental, dos profissionais da participante;

XV. Caso a interessada em participar seja beneficiária de convênios com a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), deverá apresentar declaração de regularidade de prestação de contas, emitida pelo Departamento de Controladoria Interna, com data atualizada.

XVI. As instituições filantrópicas, além dos documentos citados acima, deverão apresentar, se for o caso, Registro no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

4.3 Não será credenciado o prestador enquadrado em quaisquer das hipóteses elencadas abaixo:



- 4.3.1. Em recuperação judicial ou extrajudicial, bem como em processo de falência, dissolução ou liquidação;
  - 4.3.2. Declarados inidôneos ou punidos com suspensão por órgão da Administração Pública Direta ou Indireta, nas esferas Federal, Estadual ou Municipal;
  - 4.3.3. Que tenha dentre seus proprietários, administradores ou dirigentes, servidor que exerça cargo ou função de chefia ou função de confiança na Prefeitura Municipal de Dourados-MS;
  - 4.3.4. Que não apresentarem os documentos exigidos no presente edital;
  - 4.3.5. Que não sejam sediados na cidade de Dourados-MS;
  - 4.3.6. Em débito com prestação de contas de convênios firmados com a Secretaria Municipal de Educação.
- 4.4 A constatação de fraude, a ausência de qualquer documentação, ou a prática de ato inidôneo, ensejará o descredenciamento da interessada.

## **V. DO ATENDIMENTO AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO:**

- 5.1 Os contratados atenderão, em seus próprios estabelecimentos nas condições deste edital, alunos conforme encaminhamentos feitos exclusivamente pela Central de Matrículas da Secretaria Municipal de Educação, de acordo com a demanda de alunos e a distribuição das vagas entre os prestadores contratados, observada a capacidade de atendimento apresentada por cada um;
- 5.2 Os alunos deverão ser recebidos e tratados com critérios de isonomia, sem qualquer forma de discriminação;
- 5.3 A qualidade da prestação dos serviços estará sujeita à fiscalização permanente da Secretaria Municipal de Educação, através do Núcleo de Educação Infantil, do Núcleo de Psicologia e Assistência Social, do Núcleo de Nutrição Escolar, do Núcleo de Supervisão Técnica e do Departamento de Controladoria Interna;
- 5.4. O atendimento das crianças de 0 (zero) a 06 de idade, será em conformidade com as disposições da Resolução/SEMED nº 043/2014, de 04/12/2014.
- 5.5. A instituição atenderá os alunos em período matutino e vespertino de acordo com a disponibilidade de vagas em cada período.

## **VI. DAS OBRIGAÇÕES DO CREDENCIADO APÓS A CONTRATAÇÃO:**

- 6.1 Manter a qualidade dos serviços e sujeitar-se à fiscalização permanente dos órgãos da Secretaria Municipal de Educação;
- 6.2 Responsabilizar-se pelos danos causados direta ou indiretamente às crianças nas dependências da escola/instituição;
- 6.3 Apresentar documentação exigida, a qualquer tempo, pelos órgãos de fiscalização da Secretaria Municipal de Educação, sendo de responsabilidade exclusiva de o contratado providenciá-la junto aos órgãos respectivos;
- 6.4 Responsabilizar-se exclusiva e integralmente pelos encargos trabalhistas, previdenciários, sociais, fiscais e comerciais resultantes do vínculo empregatício, cujo ônus e obrigações, em nenhuma hipótese, poderão ser transferidos para o Município de Dourados/MS;
- 6.5 Participar de apresentações públicas, quando solicitado pelo Contratante;
- 6.6 Providenciar a imediata correção das deficiências e/ou irregularidades apontadas pelo Contratante;
- 6.7 Executar os serviços com profissionais licenciados em Pedagogia ou Normal Superior, com habilitação em Educação Infantil;



6.8 Garantir atendimento especializado e individualizado às crianças com deficiências, quando for o caso;

6.9 Não poderá a escola/instituição credenciada efetuar quaisquer cobranças de taxas, ingressos, e outros valores;

6.10. A Educação Infantil é destinada às crianças de até 06 (seis) anos de idade, e deve proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar da criança, seu desenvolvimento físico, motor, emocional, psicológico, afetivo, intelectual, moral e social, ampliando suas experiências e estimulando o interesse pelo processo de aquisição de conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade;

6.11. A Educação Infantil deve cumprir as funções indispensáveis de cuidar e educar, e as particularidades do desenvolvimento da criança de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade;

6.12. A Educação Infantil deve assim ser organizada para crianças de até 03 (três) anos de idade, e pré-escolas para as crianças de 04 (quatro) a 06 (seis) anos de idade;

6.13. Os parâmetros para agrupamento de alunos nas classes de Educação Infantil devem ser explicitados na proposta de atendimento, de forma que o professor atenderá, no máximo, o seguinte quantitativo de alunos:

- a) de zero a um ano, até seis crianças por professor;
- b) de um a dois anos, até oito crianças por professor;
- c) de dois a três anos, até doze crianças por professor;
- d) de três a quatro anos, até quinze crianças por professor;
- e) de quatro a cinco anos, até vinte crianças por professor;
- f) de cinco a seis anos, até vinte crianças por professor, durante o respectivo ano vigente.

§ 1º Em qualquer faixa etária as funções de educar deverão ser exercidas pelo professor, acompanhado por um auxiliar em período integral.

§ 2º A capacidade de matrícula por sala será definida pela relação de uma criança para cada 1,5 m<sup>2</sup>, resguardando a quantidade estabelecida.

§ 3º Para as salas providas de berço, será resguardada a distância entre os berços e a parede de cinquenta centímetros e os mesmos deverão atender apenas uma criança.

§ 4º No caso de berçário, a área mínima é de 2,0 m<sup>2</sup> por criança.

6.14. Conforme Art. 31, Lei nº 9.394/96:

**Art. 31.** A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

**I** - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

**II** - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

**III** - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

**IV** - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

**V** - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

6.15. No Projeto Político Pedagógico devem ser respeitados os seguintes fundamentos norteadores:



- a) Princípios éticos da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;
- b) Princípios políticos dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática;
- c) Princípios estéticos da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade, da qualidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais.

6.16. O currículo da Educação Infantil deve articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de zero a cinco anos de idade;

6.17. Na Educação Infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança, sem o objetivo de promoção;

6.18. Para a oferta das vagas, a credenciada deverá ter uma estrutura mínima que contemple:

- I. Sala para professores, serviços administrativos, serviços pedagógicos e de apoio em ambientes distintos;
- II. Salas destinadas às atividades educacionais, adequadas para o número de crianças a serem atendidas;
- III. Banheiros com sanitários e lavatórios, separados por sexo e específico à faixa etária a ser atendida, respeitada a relação de um para cada vinte crianças;
- IV. Banheiros adaptados para atendimento às crianças e educadores com deficiência, respeitada a legislação da acessibilidade;
- V. Área destinada à Secretaria, com espaço suficiente para abrigar, adequadamente, o mobiliário, os equipamentos, o pessoal responsável e a documentação escolar;
- VI. Área coberta e descoberta para a prática de atividades físicas, recreação e atividades culturais;
- VII. Parque infantil;
- VIII. Sala de banho com espaço apropriado para enxugar e vestir-se;
- IX. Fraldário com equipamentos e materiais para higienização;
- X. Lactário com equipamentos e recursos para higienização;
- XI. Berçário com área mínima de 2,0 m<sup>2</sup> por criança, provido de berços individuais;
- XII. Solário;
- XIII. Espaço físico adequado para descanso;
- XIV. Refeitório com espaço apropriado para refeições, contando com mobiliário móvel;
- XV. Bebedouros e/ou torneiras, ambos com filtro, dispostos próximos às salas de aula e aos ambientes de recreação;
- XVI. Mobiliários adequados à faixa atendida;
- XVII. Instalações e equipamentos que atendam as exigências de nutrição e saúde;
- XVIII. Biblioteca com espaço físico adequado para leitura e pesquisa, contendo acervo bibliográfico atualizado que atenda a demanda;
- XIX. Recursos audiovisuais e equipamentos tecnológicos atualizados;
- XX. Laboratórios e equipamentos;
- XXI. Lavanderia e rouparia;
- XXII. Brinquedos e materiais pedagógicos adequados às diferentes faixas etárias, à quantidade de crianças em espaços externos e internos, atendendo aspectos de segurança, higienização, manutenção e conservação;



§ 1º Os ambientes destinados aos vários serviços da CONTRATADA devem apresentar condições de localização, acessibilidade, salubridade, saneamento, higiene, conforto e segurança a serem dotados de iluminação e ventilação natural, complementados, se for o caso, por meios artificiais;

§ 2º Outras exigências estabelecidas pela Deliberação COMED nº 080, de 16 de junho de 2014.

5.18.1. A comprovação das condições mínimas acima exigidas deverá ser comprovada no Anexo II, da Proposta Pedagógica, através de relatório descritivo;

5.18.2. Tal comprovação poderá ser objeto de fiscalização, *in locu*, pela Comissão de Chamada Pública até o dia xx/xx/2018.

## VII. DOS PAGAMENTOS

7.1 Os pagamentos serão efetuados conforme o número de crianças efetivamente matriculadas, em período parcial, sob o controle exclusivo da Central de Matrículas da Secretaria Municipal de Educação, cuja relação nominal será parte integrante do processo de solicitação dos mesmos;

7.2 Os pagamentos pelos serviços prestados serão efetuados mensalmente até o 5º (quinto) dia útil, do mês subsequente, mediante depósito em conta bancária, conforme o número de crianças matriculadas, e somente após a apresentação da respectiva documentação fiscal, abaixo listada:

- a) 03 (três) vias da Autorização de Fornecimento (AF) carimbadas e assinadas;
- b) Nota fiscal com data de validade de cinco dias corridos, preenchidas conforme especificações da AF;
- c) Certidão Negativa de Débito municipal (CND Municipal);
- d) Certidão Negativa Tributária Estadual (CND Estadual);
- e) Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União (CND INSS);
- f) Certidão Negativa de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias e as de Terceiros (CND Federal);
- g) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CND Trabalhista);
- h) Certificado de Regularidade do FGTS – CRF;
- i) Caso optante do SIMPLES, Declaração do Simples Nacional;
- i) Relação nominal das crianças atendidas, com atesto da Central de Matrículas da Secretaria Municipal de Educação.

7.3 O Município efetuará retenção na fonte dos tributos e contribuições sobre todos os pagamentos feitos aos credenciados pelos serviços prestados.

7.4 O participante fica ciente que o Município de Dourados/MS efetuará a retenção de valores devidos, em razão de cumprimento do referido contrato a ser firmado, caso seja demonstrado que a mesma possua Débitos Trabalhistas.

7.5 Poderá haver mais de um pagamento em um mesmo mês, desde que referente a execução de serviço de período anterior que não foi ou não pode ser quitado em razão de atrasos por problemas financeiros da administração ou ausência de documentação fiscal e tributaria da contratada.

## VIII. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

8.1. As despesas decorrentes da contratação de serviços objeto deste contrato correrão à conta da seguinte Dotação Orçamentária:



## 13.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

13.01 – Secretaria Municipal de Educação

12.365.104 – Programa de Aprimoramento e Oferta de Ensino de Qualidade

1.025 – Implementação e Manutenção da Educação Infantil

33.90.39-00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Fonte: 101.000

### **IX. FORMALIZAÇÃO DO VÍNCULO CONTRATUAL:**

9.1 A contratação dos prestadores devidamente credenciados pela Comissão de Chamada Pública, na forma do presente Edital, ocorrerá mediante a celebração de contrato de prestação de serviços, fundamentado no que dispõe a Lei Federal nº 8.666/93, seguindo as condições previstas neste Edital e de acordo com a Minuta do Contrato, tendo em vista que a competição resta faticamente impossibilitada, já que é de interesse da coletividade que o maior número possível de escolas/instituições preste os serviços no intuito de ampliar e facilitar o acesso de crianças na Educação Infantil.

9.2 Em havendo mais de um prestador credenciado para a realização de determinada atividade (modalidade), a quantidade estimada e o respectivo limite financeiro contratual serão distribuídos e divididos de forma isonômica e proporcional para cada prestador antes da contratação, levando-se em consideração a capacidade de atendimento de cada um, conforme a oferta de demanda aprovada durante o credenciamento;

9.2.1 A divisão do número de vagas ficará a cargo da Comissão de Chamada Pública, e conforme a demanda de alunos inscritos;

9.3 No momento da assinatura do contrato, caso não haja aceitação do prestador credenciado, por motivo de qualquer ordem, deverá ser assinado Termo de Desistência, em formulário próprio fornecido pela Prefeitura Municipal de Dourados.

### **X. DA VIGÊNCIA CONTRATUAL:**

10.1. O instrumento contratual terá vigência a partir da assinatura, encerrando-se em 31 de dezembro de 2019.

### **XI. DA IMPUGNAÇÃO E DOS RECURSOS:**

11.1 Até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública qualquer cidadão ou candidato ao credenciamento poderá impugnar o presente edital de Chamada Pública.

11.1.1. Não serão reconhecidas as impugnações e os recursos fora do prazo legal.

11.2 Os candidatos ao credenciamento terão o prazo de 02 (dois) dias úteis para apresentação de recurso contra a inabilitação, contados a partir da publicação do ato no Diário Oficial do Município.

11.3 Os recursos serão apreciados pela Comissão de Credenciamento no prazo de 02 (dois) dias, e a decisão final competirá ao Secretário Municipal de Educação.

11.4 A falta de manifestação imediata e imotivada importará a decadência do direito de recurso.

11.5 Não serão reconhecidos os recursos apresentados fora do prazo legal ou subscritos por representante não habilitado legalmente ou identificado no processo para responder pelo proponente.

### **XII. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE:**



- 12.1. Prestar assessoramento político-pedagógico-administrativo, de forma sistemática, por intermédio de sua equipe técnica, com registro em relatórios mensais;
- 12.2. Promover eventos de capacitação, visando à melhoria de desempenho, dos profissionais da CONTRATADA;
- 12.3. Orientar, fiscalizar e propor alterações, mensalmente, referente à utilização dos pagamentos efetuados, observando o plano de trabalho, apresentado como condição de sua habilitação;
- 12.4. Estabelecer a quantidade de material, brinquedos, e demais acessórios necessários para cada grupo crianças, conforme disposições da Deliberação COMED nº 080, de 16 de junho de 2014.
- 12.5. Indicar a equipe de Nutricionistas Escolares, de Psicólogos Educacionais e Assistentes Sociais para atuarem, conjuntamente, nas entidades/instituições;
- 12.6. Entregar e orientar a CONTRATADA quanto aos relatórios que deverão ser entregues mensalmente à CONTRATANTE, como forma de monitoramento da execução contratual;
- 12.7. Realizar fiscalização prévia, antes do repasse dos recursos, para avaliação da estrutura física, contratação de profissionais com formação superior, avaliação dos móveis e equipamentos, itens necessários para o cumprimento fiel das obrigações de que trata esta Chamada Pública;
- 12.8. Estabelecer cronograma mensal de visitas de fiscalização, através do Núcleo de Educação Infantil e do Núcleo de Supervisão Técnica da Secretaria Municipal de Educação;
- 12.9. Confeccionar placa que deverá ser fixada na área de acesso da CONTRATADA, mencionando dados da parceria, dando transparências e publicidade na utilização dos recursos públicos, conforme prevê a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 e a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

### **XIII. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA:**

13.1 Atender o número de crianças pleiteado, em período parcial, conforme a disponibilidade de vagas oferecidas, na faixa etária de 0 (zero) a 06 (seis) anos, conforme especificado no plano de trabalho, em conformidade com as disposições da Resolução/SEMED nº 043/2014.

§ 1º As crianças serão encaminhadas, exclusivamente, pela Central de Matrículas da CONTRATANTE.

§ 2º É vedada a matrícula ou rematrícula de crianças que não forem encaminhadas pela Central de Matrículas.

13.2 Proporcionar às crianças o desenvolvimento de ensino e aprendizagem, conforme prevê legislação, complementando a ação da família (pais ou responsáveis legais) e da comunidade;

13.3 Cumprir critérios de matrículas estabelecidos pela CONTRATANTE, conforme resolução vigente;

13.4 Acatar as recomendações das adequações dos itens levantados pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, sob pena de ter os recursos financeiros suspensos e/ou devolvidos;

13.5 Informar a CONTRATANTE o calendário de suas atividades, bem como o período de férias e recessos;

13.6 Comunicar, de imediato, à CONTRATANTE, paralisações das atividades, alteração do número de profissionais, de vagas e/ou de crianças atendidas, bem como quaisquer outras informações e atividades que venham a interferir no atendimento educacional;

13.7 Obedecer à contratação de profissionais com base no número de crianças atendidas, na proporção de um profissional para cada grupo de crianças, conforme disposições do Conselho



Municipal de Educação de Dourados-COMED, sob pena de ter os recursos financeiros suspensos e/ou devolvidos, conforme cada caso específico;

13.8 A CONTRATADA deverá ter um Coordenador Pedagógico, com formação em pedagogia e habilitação em educação infantil, conforme disposições do Conselho Municipal de Educação de Dourados-COMED;

13.9 Apresentar, mensalmente, à CONTRATANTE, os relatórios pertinentes ao desempenho do ensino e aprendizagem das crianças, juntamente com o controle de frequência das crianças atendidas.

#### **XIV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS:**

14.1 Fica vedada a cobrança de mensalidade e/ou matrícula dos pais ou responsável, diante da permanência da criança na entidade e/ou instituição;

14.2 Caso a participante já seja credenciada, em anos anteriores, fica expressamente vedada a reserva antecipada de vagas, para o período escolar subsequente, bem como, também, o consequente acesso à rematrícula;

14.3 Os interessados são responsáveis pela fidelidade e legitimidade das informações e documentos apresentados em qualquer fase do processo de Chamada Pública;

14.3.1. A falsidade de qualquer documento apresentado ou a inverdade das informações nele contidas implicará na imediata inabilitação do interessado que o tiver apresentado, ou, caso tenha sido credenciado e contratado, implicará na rescisão do contrato e descredenciamento do interessado do Banco de Prestadores, sem prejuízo das demais sanções cabíveis;

14.4 Na contagem dos prazos estabelecidos neste edital e seus anexos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento;

14.4.1. Em ambos os casos, só se iniciam e vencem os prazos em dias de expediente na Prefeitura Municipal de Dourados;

14.5 A homologação do resultado do credenciamento não implicará em direito futuro;

14.6 Os casos omissos decorrentes da execução do objeto desta Chamada serão resolvidos pela Comissão da Chamada Pública;

Dourados, XX de XXXXXX de 2018.

**UPIRAN JORGE GONÇALVES DA SILVA**  
Secretário Municipal de Educação



ANEXO I

FORMULÁRIO DE CREDENCIAMENTO

Ilm<sup>a</sup> Senhora Secretária Municipal de Educação

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo, Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº xxxxx, vem solicitar seu credenciamento para futura contratação na oferta de vagas da Educação Infantil, para o ano letivo de 2019, nos termos do Edital de Chamada Pública nº 008/2018/SEMED, nas seguintes especialidades:

MODALIDADES	VAGAS
Creche	_____
Pré-Escola	_____

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

\_\_\_\_\_



ANEXO II

PROPOSTA DE PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICA

Ilm<sup>a</sup> Senhora Secretária Municipal de Educação

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXXX, vem apresentar sua PROPOSTA PEDAGÓGICA, para fins de credenciamento para futura contratação na oferta de vagas da Educação Infantil, para o ano letivo de 2019, nos termos do Edital de Chamada Pública nº 008/2018/SEMED:


Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

-----



ANEXO III

DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE FATO SUPERVENIENTE

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXXX, por seu representante abaixo assinado, titular do RG nº \_\_\_\_\_-SSP/\_\_\_\_ e inscrito no CPF nº \_\_\_\_\_, declara, sob as penas da lei, que até a presente data não existem fatos impeditivos para o seu credenciamento, nos termos do Edital de Chamada Pública nº 008/2018/SEMED, e manifesta-se ciente da obrigação de informar ocorrências posteriores para a mesma finalidade.

Dourados, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

\_\_\_\_\_



ANEXO IV

DECLARAÇÃO ART. 7º, XXXIII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXX, por seu representante abaixo assinado, titular do RG nº \_\_\_\_\_-SSP/\_\_\_\_\_ e inscrito no CPF nº \_\_\_\_\_, DECLARA, para fins do disposto no inciso V do art. 27 da Lei Federal nº 8.666/93, acrescido pela Lei Federal nº 9.854/99, que não emprega menor de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de dezesseis anos.

Dourados, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

-----



ANEXO V

DECLARAÇÃO DE DOAÇÃO

A Entidade/Empresa \_\_\_\_\_ com sede (endereço completo), Dourados (MS), inscrita no CNPJ sob o nº XXX, por seu representante abaixo assinado, titular do RG nº \_\_\_\_\_-SSP/\_\_\_\_\_ e inscrito no CPF nº \_\_\_\_\_, DECLARA, para fins de que todo material pedagógico ou de ensino, uniformes, e alimentação serão doados de forma gratuita, sem ônus algum ao aluno matriculado.

Dourados, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

-----



## MINUTA DE CONTRATO

*Contrato que entre si celebram o município de dourados, com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e \_\_\_\_\_, em decorrência da Chamada Pública nº 008/2018/SEMED, processo de inexigibilidade de licitação nº \_\_\_\_/2019.*

O MUNICÍPIO DE DOURADOS, ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF nº 03.155.926/0001-44, com sede na Rua Coronel Ponciano, s/n Pavilhão Dom Teodoro Leitz, Parque dos Jequitibás, por intermédio da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, através de seu Secretário, **UPIRAN JORGE GONÇALVES DA SILVA**, brasileiro, portador do RG nº 403.053-SSP/MS e do CPF nº 436.549.161-04, residente e domiciliada à Rua Antonio Emílio de Figueiredo nº 1977, Centro, nesta cidade de Dourados-MS, doravante denominado CONTRATANTE, e de outro lado..... (qualificação da parte contratada), doravante denominada CONTRATADA, tendo em vista o que dispõe a Lei nº 8.666/93, e posteriores alterações, o Processo de Chamada Pública nº 008/2018/SEMED, da Secretaria Municipal de Educação, decorrente da Inexigibilidade de Licitação nº. \_\_\_\_\_ nº \_\_\_\_/2019, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93 celebram o presente Contrato de Prestação de Serviços, mediante as cláusulas e condições seguintes:

### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui objeto do presente instrumento a contratação de instituição de ensino visando atender a oferta de vagas, em período matutino e vespertino, para atender a EDUCAÇÃO INFANTIL, conforme abaixo especificado:

ETAPAS	Nº DE VAGAS
Creches	Até 600
Pré-Escolar	Até 900
TOTAL	Até 1500

### CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR DO CONTRATO

02.01. O CONTRATANTE pagará à CONTRATADA a importância de até R\$ 370,00 (Trezentos e Setenta Reais) por criança, correspondente ao número efetivamente matriculado, cujo encaminhamento exclusivamente através da Central de Matrícula da CONTRATANTE.

02.01. O CONTRATANTE pagará mensalmente à CONTRATADA valor correspondente ao número de crianças efetivamente matriculadas e desde que comprove a frequência neste período, juntamente com a relação nominal dos mesmos.

02.03. O valor total do contrato será de R\$ ..... (.....).

### CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA CONTRATUAL

03.01. O instrumento contratual terá vigência a partir da assinatura, encerrando-se em 31 de dezembro de 2019.



#### CLÁUSULA QUARTA – DO PAGAMENTO

04.01 O pagamento pelos serviços prestados pela Contratada será efetuado mensalmente até o 5º dia útil mediante depósito em conta bancária, conforme o número de alunos matriculados e somente após a apresentação da respectiva documentação fiscal, juntamente com a relação nominal dos alunos efetivamente atendidos.

04.02. Caso se constate erro ou irregularidade nas Notas Fiscais, o CONTRATANTE, a seu critério, poderá devolvê-los para as devidas correções, ou aceitá-los, com a glosa da parte que considerar indevida.

04.02.01. Na hipótese de devolução, as Notas Fiscais serão consideradas como não apresentadas, para fins de atendimento das condições contratuais.

04.03. Os eventuais encargos financeiros, processuais e outros, decorrentes da inobservância, pela CONTRATADA, de prazo de pagamento, serão de sua exclusiva responsabilidade.

04.04. O CONTRATANTE efetuará retenção na fonte dos tributos e contribuições sobre todos os pagamentos efetuados à CONTRATADA.

04.05. Poderá haver mais de um pagamento em um mesmo mês, desde que referente a execução de serviço de período anterior que não foi ou não pode ser quitado em razão de atrasos por problemas financeiros da administração ou ausência de documentação fiscal e tributária da contratada.

#### CLÁUSULA QUINTA – DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

05.01. O presente Contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avançadas e as normas da Lei Federal nº 8.666/93 e suas atualizações, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.

05.02. A eventual mudança de endereço do local de prestação dos serviços ora contratados será imediatamente comunicada ao CONTRATANTE, que analisará a conveniência de mantê-los, podendo, ainda, rever as condições do contrato e, até mesmo rescindi-lo, se entender conveniente.

05.03. Durante a vigência deste contrato, a CONTRATADA fica vinculada à Proposta de Trabalho apresentada durante seu credenciamento, sendo que qualquer alteração, durante a vigência contratual, deverá ser devidamente justificada e submetida à análise da Comissão de Chamada Pública, que poderá requerer parecer técnicos da Secretaria Municipal de Educação para analisar o pedido da Contratada.

05.04. É de responsabilidade exclusiva e integral da CONTRATADA a utilização de pessoal para execução do objeto deste contrato, incluído os encargos trabalhistas, previdenciários, sociais, fiscais, e comerciais resultantes de vínculo empregatício, cujo ônus e obrigações em nenhuma hipótese poderão ser transferidos para o CONTRATANTE.

05.05. A instituição atenderá os alunos em período matutino e vespertino de acordo com a disponibilidade de vagas em cada período.

*Parágrafo único* - O fiscalizador do Contrato será servidor Ivano Souza Clink Pereira, brasileiro, portador da matrícula 114771235-2, conforme Decreto Nº 1.121 de 28 de junho de 2018.

#### CLÁUSULA SEXTA – DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

06.01. As despesas decorrentes da contratação dos serviços objeto deste contrato correrão à conta da seguinte Dotação Orçamentária:

13.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

13.01 – Secretaria Municipal de Educação

12.365.104 – Programa de Aprimoramento e Oferta de Ensino de Qualidade

1.025 – Implementação e Manutenção da Educação Infantil



33.90.39-00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Fonte: 101.000

#### CLÁUSULA SÉTIMA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

07.01. Constituem obrigações da CONTRATADA, além das demais previstas neste contrato ou dele decorrentes:

I – Manter a qualidade dos serviços e sujeitar-se à fiscalização permanente da Secretaria Municipal de Educação.

II – Responsabilizar pelos danos causados direta ou indiretamente a terceiros e aos alunos durante a execução das aulas.

III – Apresentar documentação exigida, a qualquer tempo pela Secretaria Municipal de Educação.

IV – Responsabilizar-se exclusiva e integralmente pelos encargos trabalhistas, previdenciários, sociais, fiscais e comerciais resultantes do vínculo empregatício, cujo ônus e obrigações, em nenhuma hipótese poderão ser transferidos para o Município de Dourados-MS.

V – Participar de apresentações públicas quando solicitado pelo Contratante.

VI – Providenciar a imediata correção das deficiências e/ou irregularidades apontadas pela Contratante.

VII – Manter contrato de trabalho que assegure direitos trabalhistas, sociais e previdenciários aos seus trabalhadores e prestadores de serviços.

VIII – Executar os serviços com profissionais de qualificação técnica comprovada.

IX – Reservar 10% (dez por cento) das vagas aos alunos com deficiência garantindo-lhes atendimento especializado e individualizado.

X – Apresentar mensalmente ao Contratante controle de frequência dos alunos matriculados.

XI – Ministras as aulas com profissionais da área devidamente comprovado, sob pena de rescisão contratual.

XII - Não poderão as escolas/instituições contratadas:

- a) efetuarem quaisquer cobranças de taxas, ingressos, e outros valores dos alunos.
- b) efetuarem a cobrança de mensalidade e/ou matrícula dos pais ou responsável, diante da permanência da criança na entidade e/ou instituição.
- c) receberem qualquer outro tipo de auxílio financeiro;
- d) em caso do já credenciamento, em anos anteriores, efetuarem a reserva antecipada de vagas, bem como, também, o conseqüente acesso à rematrícula.
- e) Solicitar doações dos pais ou quaisquer outro tipo de taxas.

#### CLÁUSULA OITAVA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

8.1. Constituem obrigações da contratante, além das demais previstas neste contrato ou dele decorrentes:

I - Fiscalizar o presente contrato através do setor competente do contratante;

II - Cumprir todos os compromissos financeiros assumidos com a contratada;

III – Fornecer e colocar à disposição da contratada todos os elementos e informações que se fizerem necessárias à execução do objeto contratado;

IV – Notificar a contratada, por escrito e com antecedência, sobre multas, penalidades e quaisquer débitos se sua responsabilidade;

V – Notificar, formal e tempestivamente, a contratada sobre as irregularidades observadas no cumprimento deste contrato;

VI – Observar se durante a vigência do contrato estão sendo cumpridas as obrigações assumidas pela contratada, bem como mantidas todas as condições da habilitação e qualificação exigidas na licitação;



- VII – Prestar aos funcionários da contratada todas as informações e esclarecimentos necessários que eventualmente venham a ser solicitados;  
VIII – Aplicar as penalidades legais e contratuais.

#### CLÁUSULA NONA - DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

9.1 Pela inexecução total ou parcial das obrigações assumidas, garantida a prévia defesa, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, com suas alterações, a Administração poderá aplicar à CONTRATADA as seguintes sanções:

- I – advertência, por escrito, quando praticar as irregularidades de pequena monta;  
II – multa administrativa no percentual de 0,5% (meio por cento), por dia de atraso na execução dos serviços, sobre o valor do contrato, a partir do primeiro dia útil da data fixada para seu início, limitada a 10% (dez por cento) do valor dos serviços/produtos;  
II.a – multa administrativa no percentual de 0,5% (meio por cento), por dia de atraso na execução dos serviços, sobre o valor do contrato, contado a partir da ciência do Contratante em caso de interrupção injustificada da execução na vigência do contrato;  
III – suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar com o município de Dourados, por prazo não superior a dois anos, caso deixe de recolher aos cofres públicos as multas aplicadas de acordo com o inciso I deste item;  
IV – declaração de inidoneidade para Licitar ou Contratar com o município de Dourados enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a CONTRATADA ressarcir o CONTRATANTE pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção, aplicada com base no inciso II deste item, no caso de não cumprimento das obrigações assumidas.  
V – Rescisão contratual nos termos dos artigos 78 e 79 da Lei nº 8666/93.

VI – Suspensão temporária do serviço de ofício, quando houver apuração de denúncia de irregularidade ou fraude na execução dos serviços contratados, ou ainda, como medida cautelar em processo administrativo aberto pela Contratante para apurar denúncia de irregularidade, o que implicará no bloqueio da agenda do prestador.

9.1.1. As sanções previstas nos incisos III e IV do item anterior poderão ser aplicadas juntamente com as de multa, facultada a defesa prévia do interessado no respectivo processo, observando o disposto nos artigos 109 e 110 da Lei Federal nº 8.666/93, no prazo de 05 (cinco) dias úteis contados da publicação no Diário Oficial.

9.2. A notificação que dará ciência à CONTRATADA de que foi penalizada informará o motivo da aplicação da penalidade e, no caso de multa, o valor a ser pago.

9.2.1. A CONTRATADA, uma vez notificada de que lhe foi imposta penalidade, terá o direito de recorrer, observando o disposto na Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores.

9.3. Sendo aplicada a multa especificada nos incisos II e II. a do item 9.01 deverá a CONTRATADA recolher o valor da mesma na Tesouraria da Prefeitura Municipal de Dourados, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro horas), contadas da entrega da notificação, sendo que, em hipótese de não pagamento, a cobrança da mesma deverá ser feita após sua inscrição em dívida ativa e mediante processo judicial de execução fiscal.

9.4. Quaisquer outras multas aplicadas deverão ser recolhidas no órgão competente no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, sempre com a observância do direito ao contraditório e à ampla defesa, observado o disposto no item anterior.

#### CLÁUSULA DECIMA – DA RESCISÃO CONTRATUAL



10.1. O CONTRATANTE poderá rescindir o presente contrato de pleno direito, independentemente de interpelação judicial, pela ocorrência de quaisquer hipóteses previstas nos incisos I a XII, XVII e XVIII do artigo 78, combinado com o artigo 79 da Lei Federal nº 8.666/93, garantindo à CONTRATADA, em qualquer hipótese, o direito à ampla defesa e ao contraditório, nos termos do artigo 109 da mesma Lei.

10.1.1. Sem prejuízo dos casos previstos nos itens anteriores, a CONTRATANTE poderá rescindir o contrato, de forma unilateral quando, diante de constatação levada a efeito pela Contratante, restar demonstrado que a CONTRATADA não vem cumprindo satisfatoriamente os serviços ora contratados, garantindo-se o direito à ampla defesa e ao contraditório.

10.2. O inadimplemento ou inexecução total ou parcial dos serviços nos prazos propostos e contratados, para o início dos serviços prestados, caracterizará inadimplemento contratual, motivando a rescisão do presente contrato sem prejuízo da aplicação das penalidades a que alude o artigo 87 da Lei nº 8.666/93.

10.3. A rescisão acarretará, independentemente de qualquer procedimento judicial ou extrajudicial por parte do CONTRATANTE, a retenção dos créditos decorrentes deste contrato, limitada ao valor dos prejuízos causados, além das sanções previstas neste ajuste, até a completa indenização dos danos.

10.4. Fica expressamente acordado que, em caso de rescisão, nenhuma remuneração será cabível, a não ser o ressarcimento de despesas autorizadas pelo CONTRATANTE e, comprovadamente realizadas pela CONTRATADA, previstas no presente contrato.

10.5. Em caso de cisão, incorporação ou fusão da CONTRATADA com outras empresas, caberá ao CONTRATANTE decidir pela continuidade do presente contrato.

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PROIBIÇÃO DA SUBCONTRATAÇÃO

11.1 Fica expressamente proibido a subcontratação total ou parcial deste contrato.

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DAS ALTERAÇÕES

12.1. Salvo as possíveis hipóteses de alteração unilateral do contrato pelo CONTRATANTE, decorrentes das normas de direito público vigentes, o presente contrato poderá ser alterado para ajuste de condições supervenientes que impliquem em modificações, com as devidas justificativas, por acordo entre as partes, nos seguintes casos:

a) quando necessária à modificação do regime de execução dos serviços em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

b) quando necessária à modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação de pagamento, com relação ao cronograma fixado, sem a correspondente contraprestação de execução dos serviços;

c) na hipótese do disposto na alínea “d” do inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93.

12.2. Qualquer alteração nas condições ora estipuladas neste contrato deverá ser feita através de Termo Aditivo, devidamente assinado pelos representantes legais das partes, na forma da Lei nº 8.666/93, excetuando-se as hipóteses de reajuste de valor.

#### CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – AMPARO LEGAL E DA SUJEIÇÃO ÀS NORMAS LEGAIS E CONTRATUAIS

13.1. O presente contrato regula-se pelas suas cláusulas e pelos seus preceitos de direito público, aplicando-lhe, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

13.2. Os casos omissos que se tornarem controvertidos em face das cláusulas do presente contrato serão resolvidos segundo os princípios jurídicos aplicáveis.



13.3. Após a assinatura deste contrato, toda comunicação entre o CONTRATANTE e a CONTRATADA será por escrito, mediante troca de ofícios e correspondências devidamente registradas.

13.4. As partes se declaram sujeitas às normas previstas na Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores e às demais disposições aplicáveis aos contratos administrativos.

13.5. Não terão eficácia quaisquer exceções às especificações contidas neste instrumento e/ou em seus anexos, em relação às quais o CONTRATANTE e a CONTRATADA não houverem, por escrito, se declarado de acordo.

13.6. Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorrido após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES

14.1. A CONTRATADA fica obrigada a manter durante o período de execução do presente contrato, todas as condições de habilitação exigidas no edital de Chamada Pública nº XX/2018 /SEMED.

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO

15.1. O presente contrato será publicado, por extrato, no Diário Oficial do Município de Dourados.

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DO FORO

16.1. Fica eleito o foro desta Comarca de Dourados (MS) para dirimir qualquer questão oriunda deste contrato, ou de sua interpretação, com renúncia expressa de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem as partes justas e contratadas, firmam o presente contrato em 03 (três) vias de igual teor e forma para um único efeito, na presença de duas testemunhas, abaixo assinadas.

Dourados, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

**UPIRAN JORGE GONÇALVES DA  
SILVA**

Secretário Municipal de Educação

\_\_\_\_\_  
CONTRATADA

Testemunhas: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_