

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Elayne Silva Viana

**RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA:
Análise dos convênios da educação infantil no município de
Campo Grande (1997/2017)**

Campo Grande, MS

2022

ELAYNE SILVA VIANA

**RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA:
Análise dos convênios da educação infantil no município de
Campo Grande (1997/2017))**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de Pesquisa: História, Políticas e Educação. Grupo de Pesquisa Núcleo de Aprofundamento em Gestão Escolar (NAGE).

Orientadora: Prof. Dra. Solange Jarzem Fernandes

Campo Grande, MS

2022

Viana, Elayne Silva. 2022

Relação Público-Privada: análise dos convênios da educação infantil no município de Campo Grande (1997/2017). – 2022

Trabalho de Dissertação (Pós-graduação em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus Campo Grande, 2022.

Orientadora: Solange Jarcem Fernandes

Palavras-chave: 1. Educação Infantil. 2. Público e Privado. 3. Conveniamento da Educação. 4. Trabalhador temporário da Educação. 5. Concurso Público. I. Viana, Elayne Silva. II. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus Campo Grande. III. Relação Público-Privada: análise dos convênios da educação infantil no município de Campo Grande (1997/2017)

Elayne Silva Viana

**RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA:
Análise dos convênios da educação infantil no município de
Campo Grande (1997/2017)**

Trabalho acadêmico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – *Campus* Campo Grande como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Campo Grande, MS, 26 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Solange Jarzem Fernandes - Orientadora
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Profa. Dra. Erika Porceli Alaniz
Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul

Profa. Dra. Margarita Victoria Rodriguez
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof.(^a). Dr. (^a) Maria Aparecida Lima dos Santos - Suplente
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

AGRADECIMENTOS

Ao Mestre Jesus pela imensidão do seu amor...

A minha mãe Maria de Jesus, mulher forte e apaixonada pela docência na alfabetização e letramento, Professora Especialista, Graduada em Pedagogia na UFMS em 1992, pelo carinho de pegar na minha mão e me ensinar a escrever em 1978. Curiosamente não pode ser contratada para trabalhar numa escola estadual porque, por questões financeiras, não possuía curso de qualificação em Pré-Escolar ministrado pela OMEP. Gratidão pela vida, por tudo o que eu sou, por ensinar-me a caminhar de forma justa, ética, pelos ensinamentos e conselhos e por ensinar-me a amar, a lutar por uma família unida e feliz. Eu a amo tanto...

À minha avó Maria Josefa e meu pai Luiz, *in memoriam*, que estariam felizes por mais esta conquista. Minha avó, que voltou para a sala de aula aos 87 anos e era a melhor da aluna (só tinha nota dez, genética boa), com certeza, chegaria umas duas horas de antecedência para pegar um bom lugar e estaria na primeira cadeira me aplaudindo.

Às minhas filhas Adryelle, Anna Beatriz e Anny Karoliny, minha razão de viver e estudar, pela compreensão da minha ausência e por continuarem me amando.

Ao meu marido Rogério, pela parceria, cumplicidade, companheirismo, pelos *capuccinos* na madrugada enquanto eu estudava. Por me apoiar em todos os meus sonhos.

Aos meus irmãos, Marcio, Janaina e Kelly, por tudo que fizeram e fazem por mim e pelas minhas filhas, pelo apoio incondicional. Gratidão Alda, Sidney, Thiago, Luiz Junior, Joaquim e Maria Clara, pelo carinho e incentivo!

Aos meus amigos, em especial, José Lins, *in memoriam*, por todo o trabalho educacional na FUNAI, pelo respeito e amor a comunidade indígena, meu segundo pai, por me inspirar de que eu iria muito mais longe do que eu acreditava.

Ao Advogado Oclécio Assunção, pela sua trajetória histórica, pelo respeito e dedicação à Justiça do Trabalho. Muito mais que um amigo, pessoa que amo e admiro como se fosse meu pai. Gratidão por tudo o que fez e faz por mim e pela minha família.

À minha orientadora Professora Dra Solange, pela dedicação e paciência, por ser minha inspiração como docente, pelo apoio contínuo e motivação durante todo o período de estudo até a finalização, pelo carinho de pegar na minha mão e me ensinar a reescrever.

À Aureotilde Monteiro, professora que admiro e me inspira, por me acompanhar e estar presente em minha vida estudantil do ensino fundamental ao Mestrado. Obrigada pela sua dedicação e carinho ao lecionar.

À Banca Examinadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, composta pelas Professoras Doutoras, Solange Jarcem Fernandes, Erika Porceli Alaniz, Margarita Victoria Rodriguez e Maria Aparecida Lima dos Santos, pela valiosa contribuição, pelos ensinamentos, pelas imprescindíveis considerações que guiaram minha formação acadêmica. Agradeço pela dedicação e tempo despendido em meu auxílio na realização da pesquisa.

Aos professores, que por meio do conhecimento, da sabedoria, do ensino, da aprendizagem, me proporcionaram asas para voar... Ainda estou voando!

Às professoras do Mestrado, Solange, Fabiany de Cassia, Maria Dilneia, Margarita Victoria, por ter ensinado a sempre questionar, a duvidar, a pensar e a sonhar. Gratidão por orientar-me a alçar voos mais altos. Jamais retornarei ao *status quo ante*!

Aos funcionários da UFMS. A prestação de serviço atenciosa e dedicada, auxiliou em meu desenvolvimento ao longo dos anos desde a minha graduação em 2014.

Aos meus colegas no Mestrado, pela valiosa colaboração, em especial, às amigas, Ana Paula, Ana Rita, Elisiane, Júlia, Jéssica, estudamos juntas e vencemos. Gratidão por tudo!

Aos movimentos sociais em favor da Educação.

Aos movimentos em prol dos direitos das mulheres.

A todos, que direta ou indiretamente, me ajudaram ao longo desta caminhada.

O MENINO QUE CARREGAVA ÁGUA NA PENEIRA

Tenho um livro sobre águas e meninos.
Gostei mais de um menino que carregava água na peneira.

A mãe disse que carregar água na peneira era o mesmo que roubar um vento e sair correndo com ele para mostrar aos irmãos.
A mãe disse que era o mesmo que catar espinhos na água.
O mesmo que criar peixes no bolso.

O menino era ligado em despropósitos.
Quis montar os alicerces de uma casa sobre orvalhos.
A mãe reparou que o menino gostava mais do vazio, do que do cheio.
Falava que vazios são maiores e até infinitos.

Com o tempo aquele menino que era cismado e esquisito, porque gostava de carregar água na peneira.
Com o tempo descobriu que escrever seria o mesmo que carregar água na peneira.
No escrever o menino viu que era capaz de ser noviça, monge ou mendigo ao mesmo tempo.
O menino aprendeu a usar as palavras.

Viu que podia fazer peraltagens com as palavras.
E começou a fazer peraltagens.
Foi capaz de modificar a tarde botando uma chuva nela.
O menino fazia prodígios.
Até fez uma pedra dar flor.

A mãe reparava o menino com ternura.
A mãe falou: Meu filho você vai ser poeta!
Você vai carregar água na peneira a vida toda.
Você vai encher os vazios com as suas peraltagens,
e algumas pessoas vão te amar por seus despropósitos!

Manoel de Barros (1916-2014)

RESUMO

O presente estudo faz uma análise dos convênios realizados no processo de contratação de trabalhadores temporários na educação infantil na cidade de Campo Grande/MS no período de 1997 a 2017, bem como, seus desdobramentos em relação aos processos seletivos pela não observância dos princípios constitucionais em relação ao concurso público, ferindo o artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O objetivo geral foi analisar o conveniamento, suas implicações para o trabalhador da educação e o desvirtuamento das finalidades educacionais no processo de contratação da força de trabalho. Os objetivos específicos foram: a) examinar a efetividade dos direitos do trabalhador contratado pela administração pública por meio de contrato temporário e em que, essa medida prejudica o direito do trabalho; b) analisar a opção político-administrativo pela oferta da educação infantil por meio de convênios. A metodologia envolveu a revisão bibliográfica, a análise documental e a análise da legislação relacionada à educação infantil e ao direito do trabalho. Os principais autores que embasaram a análise da pesquisa foram, entre outros: Adrião e Borghi, (2008); Peroni (2007, 2009, 2010, 2012); Fernandes (2018); Fernandes, Alves e Viana, (2021); Kuhlmann (2010); Montaña (2003); Harvey (2008). Ficou comprovado, pelos documentos analisados, que o Município de Campo Grande/MS e o gestor das entidades filantrópicas, por conveniência e vantagem financeira, mantiveram as contratações irregulares até a intervenção judiciária. Conforme constou nos processos ajuizados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, os convênios foram utilizados de forma ilícita com ocorrência de enriquecimento ilícito e dano ao erário em contradição ao direito a uma educação de qualidade prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Concluímos que após a introdução deste novo modelo de relação entre o ente estatal e o privado, a educação também acaba por adequar-se às novas reformas, permitindo-se não mais ser compreendida como um serviço de exclusividade do Estado.

Palavras-chave: Educação Infantil; Público e Privado; Conveniamento da Educação; Trabalhador temporário da Educação; Concurso Público.

ABSTRACT

This study analyzes the agreements made in the process of hiring temporary workers in early childhood education in the city of Campo Grande/MS from 1997 to 2017, as well as their consequences in relation to selection processes due to non-compliance with constitutional principles in relation to the public tender, violating article 37 of the Federal Constitution of 1988. The general objective was to analyze the agreement, its implications for the education worker and the distortion of educational purposes in the process of hiring the workforce. The specific objectives were: a) to examine the effectiveness of the rights of the worker hired by the public administration through a temporary contract and in what way this measure harms the right of work; b) analyze the political-administrative option for offering early childhood education through agreements. The methodology involved a bibliographic review, document analysis and analysis of legislation related to early childhood education and labor law. The main authors who supported the research analysis were, among others: Adrião and Borghi, (2008); Peroni (2007, 2009, 2010, 2012); Fernandes (2018); Fernandes, Alves and Viana, (2021); Kuhlmann (2010); Montaña (2003); Harvey (2008). It was proven, by the analyzed documents, that the Municipality of Campo Grande/MS and the manager of the philanthropic entities, for convenience and financial advantage, maintained the irregular hirings until the judicial intervention. As stated in the lawsuits filed by the Court of Justice of the State of Mato Grosso do Sul, the agreements were used illegally with the occurrence of illicit enrichment and damage to the treasury in contradiction to the right to a quality education provided for in the Federal Constitution (BRASIL, 1988). We conclude that after the introduction of this new model of relationship between the state and the private entity, education also ends up adapting to the new reforms, allowing itself to no longer be understood as an exclusive service of the State.

Keywords: Early Childhood Education; Public and Private; Education Agreement; Temporary Education Worker; Public tender.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I - O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: ENTRE A FILANTROPIA E O EMPRESARIADO	23
1.1 - Aspectos da constituição das instituições de educação infantil para a classe trabalhadora no Brasil sob o viés do assistencialismo.....	23
1.2. A inserção feminina no mercado de trabalho e a criação das creches para filhos de operários. A creche como direito da mãe trabalhadora.....	26
1.3 - Entre o cuidar e o educar: do direito à educação aos direitos na educação. A creche como direito da criança.....	27
CAPÍTULO II – NEOLIBERALISMO E A PRECARIZAÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO NO BRASIL	31
2.1. Neoliberalismo e as políticas educacionais.....	31
2.2 Organizações Sociais - OS.....	40
2.3 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.....	41
2.4 Organizações da Sociedade Civil – OSC.	43
2.5 A nova lei trabalhista.....	44
2.6 Os trabalhadores na educação e a precarização de direitos.....	45
2.7 O servidor concursado e o servidor contratado.....	54
2.8 - Direitos do professor e das demais funções da educação que ascenderam ao serviço público por meio de concurso.....	56
2.9 - Direitos do professor contratado por tempo determinado.....	60
CAPÍTULO III - A POLÍTICA DE CONVENIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO: OS CONVÊNIOS E A CONTRATAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO	66
3.1. Relação público-privada: a gestão compartilhada entre o ente público e as entidades privadas sem fins lucrativos reconfiguradas para OSCIPs.....	66
3.2. Concessão administrativa: o conveniamento da educação no município de Campo Grande: as ações do Ministério Público contra o Município de Campo Grande.....	72
3.3 Da desvirtuação dos convênios e das contratações irregulares.....	78
3.4 Da prescrição da ilegalidade dos convênios de 1997 a 2011: Seleta e OMEP.....	99
CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	105
DISSERTAÇÕES E TESES	117

INTRODUÇÃO

O presente estudo está vinculado à linha de pesquisa “História, Política, Educação”, do Programa de pós-graduação em Educação – PEGDU/FAED da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), faz uma análise do processo de contratação de trabalhadores temporários na educação infantil na cidade de Campo Grande/MS no período de 1997 a 2017.

O objetivo geral foi analisar o processo de contratação da força de trabalho da educação infantil no município de Campo Grande e seus desdobramentos em relação aos processos seletivos e a não observância dos princípios constitucionais em relação ao concurso público, ferindo o artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Os objetivos específicos foram: a) Examinar a efetividade dos direitos do trabalhador contratado pela administração pública por meio de contrato temporário e em que medida prejudica o direito do trabalho; b) Analisar a opção político-administrativo pela oferta da educação infantil por meio de convênios.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu artigo 37 inciso II, determina que a contratação temporária de trabalhadores é uma exceção porque a regra é a obrigatoriedade do concurso com a realização de provas ou de provas e títulos para a investidura em cargo ou emprego público.

O concurso público, por determinar a exigência de atribuições de conhecimentos especializados e técnicos é mais justo e imparcial porque favorece a equidade de condições entre os candidatos e evita que a nomeação política crie vínculos escusos e ilícitos entre nomeador e nomeado, o que poderá facilitar a improbidade administrativa, dano ao erário e a corrupção.

Dessa forma, o ingresso na carreira do magistério deverá ocorrer, preferencialmente por concurso público de provas e títulos e somente em casos excepcionalíssimos, por exigência de especialidade de uma titulação para preenchimento de cargo e/ou função ou por interesse público é que a contratação deverá ser temporária.

Entretanto não foi isso, que ocorreu no município de Campo Grande, quando a contratação temporária, em desobediência ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, tornou-se, de forma ilícita, a regra. Houve um processo de judicialização. Esta

judicialização, mesmo que tardia¹, foi importante para que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul pudesse averiguar diversas formas de irregularidades na contratação de empregados de duas entidades filantrópicas.

A Omep e a Seleta são associações de caráter beneficente, sem fins lucrativos (filantrópica), que prestavam serviços de utilidade pública na defesa dos direitos da criança e do adolescente e na difusão da educação. Esta seria a finalidade de tais associações: a OMEP ministraria cursos de formação e de aperfeiçoamento para educadores e a Seleta ministraria cursos gratuitos de reforço escolar e profissionalizantes para jovens e mantinha um serviço gratuito de assistência dentária a estas pessoas.

O intuito dos Convênios era a contratação de serviços sócio educativos, para a preservação e ampliação das ações de atenção e de atendimento à criança e ao adolescente de Campo Grande, em regime de cooperação mútua com a Secretaria Municipal de Educação. Os convênios 133-A e 133-B continham diversas irregularidades. Por meio de uma Ação Civil Pública, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, ao investigar essas entidades filantrópicas, constatou diversas ilicitudes na contratação de trabalhadores na educação com o município principalmente a ocorrência de nepotismo, com favorecimentos pessoais aos Presidentes das instituições e seus familiares.

Os programas e as ações deveriam obedecer sistematicamente às diretrizes para o plano de trabalho elaborado pela Secretaria de Assistência Social, sendo que os atendimentos efetivados deveriam se limitar à capacidade física, material e operacional, conforme prévia análise procedida pela Secretaria Municipal de Educação, devendo isso também constar do plano de trabalho elaborado em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação. (TJMS, 2016)

O Município pagava pela contratação de recursos humanos necessários a execução do objeto do contrato, bem como para “[...] contratar pessoal administrativo para a operacionalização e contabilização[...]” dos convênios, podendo, ainda, as

¹ Consideramos tardia, porque desde 1997, os convênios eram renovados de forma sucessiva sem acompanhamento dos órgãos responsáveis pelo controle. Com essa demora, no desdobramento da ação, ocorreu que alguns prefeitos não puderam ser inseridos no processo porque já havia ocorrido a prescrição. Esse foi o caso de André Puccineli (1997-2004) que iniciou os convênios em 1997 mas não foi responsabilizado criminalmente (TJMS, 2016, 2018). Se decorrer o tempo e a pessoa ficar inerte na busca de seu direito, ocorrerá a prescrição. A prescrição é a perda do direito à ação judicial para assegurá-lo. O direito em si sobrevive, mas a exigibilidade do mesmo é retirada do seu titular. Na decadência, extingue-se o próprio direito. (BASTOS, 2010).

entidades adquirir materiais e serviços necessários à implementação das suas atividades, mas desde que, para estas duas últimas finalidades, não ultrapassasse cinco por cento (5%) do valor liberado mensalmente. (TJMS, 2018)

Os contratos administrativos, temporários e irregulares, para a contratação de mão-de-obra não obedeceram a determinação legislativa com previsão no art. 37, IX, (BRASIL, 1988) (contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público), porque na verdade, constituem burla à exigência constitucional de realização de concurso público.

Os trabalhadores em educação infantil, contratados por meio de processos seletivos para prestação de serviços em locais no município, por não serem concursados não são empregados públicos, nem regidos pelos estatutos dos servidores. São celetistas que podem ocasionar em violação nos direitos dos trabalhadores na educação se forem irregulares, maculados de vício, e se não atender estritamente às previsões legais, em especial, a Constituição Federal.

É justificável e prevista em lei, a possibilidade da não realização de concurso público para a contratação temporária desde que haja a necessidade excepcional de interesse público. É da essência destas modalidades de contratações a urgência quando não há tempo hábil para realização de concurso público. O concurso público possui muitas fases e um procedimento extenso e muito demorado. Além disso, ainda corre-se o risco de ajuizamento de ações judiciais que suspendem a sua execução, podendo demorar mais de um ano entre a publicação do edital e nomeação e nem sempre é possível ao estado, no caso da educação, segurança pública e saúde, esperar tanto tempo.

Entretanto, a necessidade e a extrema urgência que assinala e caracteriza a modalidade das contratações temporárias previstas no art. 37, IX, da CF/1988 e que realmente justificaria a não realização de concurso público encontra-se caracterizada quando se está diante de imperativa excepcionalidade, transcendendo os limites da rotina da Administração Pública e que a demora para a realização da realização de um concurso público, causaria sérios prejuízos à sociedade.

Assim, as contratações com as entidades filantrópicas ocorreram com base numa lei municipal, que pelo princípio da hierarquia das leis é infraconstitucional, e viola a Carta Magna.

Conforme investigação do Ministério Público, os convênios realizados por meio das parcerias público-privadas entre o município e as entidades filantrópicas

ocorreram sem a necessidade excepcional de interesse público, sem estarem expressamente estabelecidos em lei e sem prazos limites para tais contratações. Assim as contratações, dos trabalhadores e no caso da presente pesquisa, recreadores, professores, e outros trabalhadores necessários para que o funcionamento das creches e pré-escolas pudessem funcionar, não se enquadram nas hipóteses taxativamente elencadas na lei e/ou aquelas que superam o prazo legalmente fixado, muitas, até, sendo renovadas reiteradas vezes, transmutando o contrato temporário em contrato por prazo indeterminado.

As contratações foram consideradas irregulares, porque apesar do município publicar uma lei, os convênios se amparam numa legislação inconstitucional. Com efeito, os convênios realizados em nosso município, conforme, apurado nos processos judiciais, comprovou-se as situações não correspondem à necessidade excepcional e temporária de interesse público, ao contrário, tratam de necessidades permanentes e comuns da Administração Pública, não subsistindo justificativa para o afastamento da exigência de concurso público.

Em decorrência da supremacia da Constituição, não se pode admitir como válido qualquer ato que a viole, que esteja em desacordo, impondo-se reconhecer como inconstitucional a lei cuja disposição vai de encontro ao texto Constitucional. Para a declaração da inconstitucionalidade da lei, a ordem jurídica admite o controle por meio de ação que declare a inconstitucionalidade de qualquer ato normativo.

Dessa forma, os convênios não observaram os preceitos da Constituição e violaram os princípios da dignidade humana, da qualidade da educação, direitos da criança e do trabalhador, levando-se em consideração que as contratações que se prorrogam indefinidamente no tempo, não sendo, por conseguinte, temporárias, não atendem a excepcional interesse público. É um mecanismo ilegal para burlar a lei.

Com o advento de uma gestão nos modelos do neoliberalismo, e com a reforma do Estado brasileiro que colocou como base da gestão pública, a privatização, terceirização e focalização muitas empresas privadas contratam trabalhadores para prestar serviços em órgãos públicos. Tanto o ente estatal quanto a empresa contratante se beneficiam da mão-de-obra do trabalhador e na maioria das vezes, não pagam os direitos trabalhistas e ambos ficam impunes. A vítima dessa ação criminosa é sempre o trabalhador. E isto também ocorre com os trabalhadores da educação.

É direito de todo cidadão a educação gratuita e de qualidade, sendo papel do Poder Público, dos estados e dos municípios a garantia da efetividade do que está previsto na Constituição Federal e na legislação correspondente.

A idéia da educação, como um direito fundamental do cidadão, apresenta, de pronto, o seu reverso: o dever do Estado de promover-la, facilitá-la, oferecê-la. É claro que desde aí se fazem sentir, como necessários, limites a esse direito e a esse dever, que ao fim e ao cabo, são estabelecidos pelo Estado ou, se preferível, pelos cidadãos enquanto sujeitos da atividade estatal. Nesse caso os cidadãos podem ser mais uma vez encarados como sujeitos passivos ou ativos da atividade estatal. No primeiro caso, enquanto credores da educação, no segundo como responsável pela ação do Estado, exercida no sentido de atender aquele direito. (PERES, 1991, p. 67.)

O padrão à qualidade da educação é previsto na Constituição Federal de 1988. Os estabelecimentos educacionais, públicos ou privados, deverão ser atendidos por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada.

Na crise, a educação é um dos setores que sofre os efeitos do capital, sendo drasticamente abrangida por cortes públicos de financiamentos e repasses ou pelo contingenciamento do orçamento discricionário (despesas consideradas como não obrigatórias). O pagamento de trabalhadores terceirizados está incluído na categoria do gasto com custeio (ou despesas correntes), poderá ser bloqueada ou sofrer um corte.

Para Montaño (2010) a privatização e a descentralização dos processos de gestão e de prestação de serviços sociais e assistenciais, pressupõe iniciativas distantes dos mecanismos democráticos no âmbito estatal: contratos temporários, inexistência de concursos públicos, inexistência de licitações públicas, inexistência de controles sociais sobre os gastos e recursos, garantia de descontinuidade dos serviços, entre outros processos.

Ainda para esse autor, a atuação das organizações sociais por meio de parcerias, representa a desresponsabilização do Estado frente as questões sociais com a transferência para o setor privado e, visa o esvaziamento do Estado, através da diminuição das atividades sociais, precarização dos serviços com a perda da dimensão de universalidade, desvalorização da força de trabalho, cancelando direitos trabalhistas e sociais.

Dessa forma, as transferências das ações estatais para a entidade de caráter público/privada deslocaram as responsabilidades do Estado para a iniciativa privada e o direito a uma educação de qualidade foi substituído por interesses outros, como

demonstram os documentos analisados e os processos instaurados. Neste caso específico, a parceria deixou para a educação e os trabalhadores da educação o ônus da ação.

Dessa forma as problemáticas aqui elencadas se referem as opções político-administrativo do município em delegar para as instituições público-privadas a contratação de parte significativa da força de trabalho que atuou na educação infantil no período analisado por meio de convênios. Ainda, essa opção, ao delegar a entidades privadas a gestão de grande parte das contratações para a educação infantil não observou as prerrogativas constitucionais e legais para os contratos o que ocasionou para o trabalhador, ao ser determinado o fim dos convênios, a busca para receberem os seus direitos trabalhistas, uma vez que as entidades e o município se omitem no pagamento desses direitos.

Os processos seletivos ocasionam na violação de direitos dos trabalhadores porque acarreta na desvalorização da mão-de-obra e desqualificação profissional que só favorecem o capital para atender as demandas e a reestruturação do mercado de trabalho sobre o sistema educativo.

Metodologia e revisão de literatura

A metodologia envolveu a revisão bibliográfica, a análise documental e a análise da legislação relacionada à educação infantil e ao direito do trabalho. Os principais autores que embasaram a análise da pesquisa foram, entre outros: Adrião e Borghi, (2008); Peroni (2007, 2009, 2010, 2012); Fernandes (2018); Fernandes, Alves e Viana, (2021); Kuhlmann (2010); Montaña (2003); Harvey (2008). Esses pesquisadores fornecem os subsídios teóricos e práticos necessários à compreensão da constituição da temática e possibilitam responder às indagações levantadas neste estudo.

Quanto à legislação que contempla política de contratação de trabalhadores temporários da educação infantil, podemos destacar, a atual Constituição da República Federativa (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996).

No Brasil, o primeiro documento a considerar a criança enquanto sujeito portador de direitos subjetivos é a Constituição Federal de 1988. A partir dela a criança passou a ser considerada prioridade para a sociedade, e o Estado. Da sua

aprovação, destacam-se alguns referenciais teóricos que estão relacionados à Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), Estatuto da Criança e Adolescente (BRASIL, 1990a), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), o Plano Nacional de Educação Infantil (PNEI), o Pacto pela Infância em abril de 1993, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), o Plano de Ações Articuladas (PAR), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

O levantamento bibliográfico teve como recorte temporal o período de 2000 a 2022 e foi realizado no banco de dados do Catálogo de Teses e Dissertações- CAPES, Scientific Electronic Library Online (SciELO), Redalyc; Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações- BDTD, Periódicos da CAPES. Os critérios utilizados para a pesquisa foram alguns descritores, para maior eficiência usou-se como apoio, os Operadores Booleanos e caracteres especiais, que possibilitaram a limitação da pesquisa, no que mais interessava ou tivesse máxima contribuição para o entendimento do objetivo pesquisado.

Para a BDTD, utilizamos como descritores, “Educação Infantil” e “Política de contratação de professores”, alcançando 13 produções. Após a leitura dos resumos, selecionamos três artigos: a) De pajens a professoras de educação infantil: representações acerca da carreira e das condições de trabalho no município de São Paulo (1980-2015) (SILVA, 2017). b) Parceria público privado: um estudo sobre o uso de material apostilado na educação infantil no município de Irati - PR (CZEKALSKI, 2019).

A Tese de Doutorado de Silva (2017) investigou as representações da carreira e das condições dos profissionais da Educação Infantil (vínculo empregatício, formação exigida, atividades desenvolvidas e remuneração) e as políticas públicas sobretudo nas questões de contratação e plano de carreira.

A dissertação de Czekalski (2019) apresentou um estudo a respeito da parceria público-privado e as políticas de currículo para a primeira infância, especialmente as que indicam a relação entre a teoria e a prática no fazer pedagógico dos professores.

Silva (2018) pesquisou sobre a educação do corpo infantil, em Campo Grande, sul de Mato Grosso, entre 1931 e 1940, no espaço privado (mãe, instituição família) e público (professores, instituição escolar).

Na Scientific Electronic Library Online (SciELO), utilizamos como descritores, “trabalhadores” e “Educação Infantil” chegamos a 14 artigos, incluindo “Política” é reduzido para três, dos quais selecionamos apenas dois: a) Carreira, remuneração e piso salarial docente na rede municipal de educação de Belo Horizonte (ROCHA e MELO, 2019) b) Educadores de criança: condições de trabalho e vida (MEZZALIRA; WEBER; GUZZO, 2013).

O artigo de Rocha e Melo (2019) apresentou uma discussão acerca das mudanças operadas na carreira e na remuneração dos professores da rede municipal de educação de Belo Horizonte a partir de 2003, com a criação do cargo de educador infantil (EI) e, de 2008 em diante, com a instituição da lei do piso salarial profissional nacional (PSPN). Destacou-se a ocorrência de precarização do trabalho docente, a desvalorização do magistério, o rebaixamento na remuneração e a restrição às lutas dos professores.

Mezzalira, Weber e Guzzo (2013), investigou como trabalhadoras da educação de uma escola pública de educação infantil percebiam as dimensões de seu trabalho. Os resultados revelaram que as relações de poder existentes na escola não asseguravam o desenvolvimento pleno e saudável das crianças e dos trabalhadores da educação.

Na Revista da UCDB, sobressaiu o estudo de Motta (2003), denominado de “As ações da Organização Mundial para Educação Pré-escolar – OMEP/Brasil/Mato Grosso do Sul e suas contribuições para a educação infantil em Mato Grosso do Sul”, para que pudéssemos compreender a trajetória histórica da instituição no mundo após a segunda guerra mundial e seu início em Campo Grande/MS, a partir de 1976. A pesquisadora destaca a importância da organização para a educação infantil, especialmente quanto à formação do profissional e o atendimento direto à criança.

A dissertação de João Gomes Moreira, pesquisou as “Implicações das parcerias público-privadas na educação infantil: gestão compartilhada e a reconfiguração do trabalho docente” e a de Alessandra Costa (2018), “A precarização do trabalho docente na educação infantil do município de Marília”. O estudo de Moreira (2019) analisou as parcerias público-privadas, em suas diferentes vertentes, mais

especificamente na modalidade da gestão compartilhada e as suas implicações no trabalho docente.

A pesquisa está organizada em três capítulos.

No primeiro capítulo realizou-se um breve histórico da Educação Infantil no Brasil assim como das políticas públicas educacionais para a referida etapa, com a contextualização das principais legislações, normativas e pesquisas bibliográficas desde a educação da criança que era única e exclusivamente responsabilidade da família até chegarmos a redefinição como primeira etapa da Educação Básica.

A Assistência Social está relacionada ao direito à cidadania e possui natureza preventiva e protetiva. É uma política pública regulamentada, prevista na Constituição Federal de 1988. O assistencialismo está relacionado às ações de assistência aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social, possuindo um caráter mais imediatista, que busca prover uma necessidade momentânea, sem criar um vínculo com o assistido, sendo muitas vezes criticado e visto de forma negativa por parte da sociedade. O assistencialismo é um oferecimento de um serviço, geralmente não assegurado como direito, como por exemplo, doação ou favores, que pode causar desigualdade e favorecimentos ilícitos. Assim, a Constituição de 1988 será o marco jurídico e histórico, sendo que em período anterior foi utilizada a expressão “Assistencialismo” e, posteriormente à Lei Magna, “Assistência Social”.

Até a década de 1940, o assistencialismo no Brasil estava basicamente na caridade e na solidariedade religiosa, principalmente porque foi necessário atender famílias em situação de vulnerabilidade social advindas da Segunda Guerra Mundial.

O contexto econômico e social no país, na década de 1980, iniciou novas práticas e o desenvolvimento de legislações de amparo às políticas públicas por meio da inclusão de direitos. Nesse contexto, a Constituição Federal, instituída em 1988, trouxe o reconhecimento da assistência social como direito. (BRASIL, 1988)

O atendimento em creches e pré-escolas, ocorrem por meio de múltiplas relações construídas no Estado e que estão inseridas no conjunto de diversas políticas públicas que refletem os interesses antagônicos de uma sociedade de classes.

As políticas públicas no contexto da Educação Infantil brasileira ocasionaram expansão ao atendimento de crianças de zero a cinco anos. A garantia do direito subjetivo à educação implica ao poder público o dever de oferecer ensino de qualidade, tanto no acesso quanto na permanência da criança, provendo instituições

com mobiliários e materiais necessários, com espaços adequados que retratem a cultura e o meio social em que a criança está inserida.

A proposta pedagógica precisará incluir atividades lúdicas que complementam o aprendizado emocional, social e cognitivo. O atendimento deverá ser específico para atender cada faixa etária (zero a cinco anos) e ainda, investir na formação dos professores gestores, elaborar diretrizes curriculares, dentre outras ações, promovendo a destinação correta de recursos públicos. O currículo deverá estar em acordo com as orientações do Conselho Nacional de Educação (CNE), Estadual (CEE), Municipal (CME) e com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nas diferentes etapas e modalidades.

Do ponto de vista histórico, durante muito tempo, o cuidado e a educação da criança menor de seis anos esteve sobre a responsabilidade familiar, especialmente sob os cuidados maternos. A instituição creche surgiu no Brasil no fim do século XIX, decorrente da industrialização e da urbanização do país e principalmente, após movimentos sociais e a inserção da mulher no mercado de trabalho.

A história do atendimento infantil evidencia-se entre as ações no assistencialismo e o espaço de aspectos educacionais, que deixa de ser um privilégio até alcançar o *status* de direito subjetivo da criança (a partir dos quatro anos de idade):

[...] as políticas de atendimento em creches e pré-escolas são parte de um conjunto de outras políticas sociais e que refletem os interesses antagônicos de uma sociedade de classes. Portanto, sua implementação é determinada pelas múltiplas relações construídas historicamente entre Estado e sociedade civil. (SILVA, 1999, p. 41)

Desta forma, no contexto histórico, verifica-se que não havia um entendimento de que a criança necessitava de uma atenção especial desde os primeiros anos de vida e que o surgimento das Políticas Públicas específicas à educação infantil ocorreu de forma tardia.

A institucionalização da creche dentro da legislação educacional, como espaço educativo de socialização e desenvolvimento, passa a denominar o atendimento da criança (de zero a três anos em creches e de quatro a cinco² anos em pré-escolas), como Educação Infantil, etapa inicial do Ensino Básico, tornando obrigatório o seu oferecimento pelas instâncias municipais. (BRASIL, 1988; 1996; 2013)

² A Lei 13306 de 04 de julho de 2016, alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente e fixou em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil. (BRASIL, 2016b)

A criança de zero a cinco anos no Brasil ganha maior visibilidade, com ampliação de direitos e uma nova história após a constituição da república federativa do Brasil de 1988. Independente da classe social, a educação entre zero a seis (cinco anos após 2006) passou a ser reconhecida como extremamente importante ao desenvolvimento infantil e que todas as crianças deveriam ter acesso a ela.

O Estatuto da Criança e Adolescente regulamentou o artigo 227 da Constituição Federal, instituindo um novo direcionamento de proteção à infância e garantia de direitos. A nova lei revogou o Código de Menores, em vigor desde 1979, que era instrumento de controle social da infância e do adolescente, que restringia o amparo às crianças e aos adolescentes que se encontrassem em situação irregular, de vulnerabilidades, mas não adotava a proteção integral à infância: não havia políticas públicas de prevenção, mas somente de punição. (BRASIL, 1979; 1990a)

A história da Educação Infantil no Brasil demonstra as modificações em sua estrutura em que o papel das instituições de cunho assistencialista visava apenas o cuidar, não havia a preocupação de educar as crianças de zero a seis anos. Após as alterações normativas, (BRASIL, 1988; 1990a; 1996), o cuidar e o educar fazem parte intrinsecamente da educação infantil, pois a educação é um direito da criança desde o seu nascimento. Desta forma, podemos concluir que no Brasil, a educação infantil passou por cinco fases:

1 - Invisibilidade: Total ausência de conceito de infância. Nascimentos e óbitos eram irrelevantes, não haviam dados estatísticos. Alta taxa de mortalidade. Ausência de especificidade. Os adultos desconheciam a idade e a data de nascimento das crianças, as quais eram “[...] meros seres biológicos, sem estatuto social, nem autonomia existencial”. Sobreviver era um privilégio. (SARMENTO, 2004, p.3)

2 - Assistencial: como se fosse um ato benevolência, de caridade do estado. Destacam-se as rodas dos excluídos.

3 - Início do cuidado com a vida – Pediatria, sociologia e a Pedagogia

4 - Direito da mulher: Local onde a mãe podia deixar seus filhos enquanto trabalhava. Início das creches.

5. Educar: Direito subjetivo da criança. Educação infantil. (BRASIL, 1988)

No segundo capítulo propõe-se a compreender como as redefinições no papel do Estado influenciaram entre o público e privado e materializam-se na política educacional em Campo Grande/MS, por meio de parcerias do setor público com o terceiro setor mercantil.

A pesquisa buscou-se compreender como as precárias condições do trabalho docente se relacionaram com as modificações ocorridas no mundo do trabalho nas políticas educacionais neoliberais, a partir dos anos de 1990, em especial na Educação Infantil municipal de Campo Grande.

Buscamos identificar os trabalhadores na educação e utilizamos a categoria trabalho. A qualificação da mão-de-obra da docência ocorreu por meio da implantação de programas de pós-graduação, que incentivaram e ampliaram a inclusão social e a participação popular na pesquisa educacional e científica, trazendo experiências inovadoras às práticas da/na educação infantil na formação acadêmica e científica trazendo consequências no desenvolvimento legislativo e de políticas públicas à educação no Brasil.

A análise apontou para as alterações legislativas, a obrigatoriedade de oferta pelo Poder Público, a indissociabilidade entre o cuidar e educar, o caráter predominantemente assistencialista e que precisava ser redimensionado quanto ao seu papel nesta etapa da educação

No terceiro capítulo estudamos a força do trabalho e a mão de obra para o atendimento da/na educação infantil durante o período de 1997 a 2016. Neste período, o município de Campo Grande/MS, no âmbito educacional celebrou contratos administrativos de concessão na modalidade conveniada tendo como objeto a prestação de serviços socioeducativos para preservação e ampliação de ações de atendimento à criança e ao adolescente, renovados sucessivamente, de forma ininterrupta e sem licitação, fato que motivou a intervenção do Ministério Público mediante Termos de Ajuste de Conduta e em Ação Civil Pública.

A Constituição Cidadã, no capítulo relativo à administração pública, definiu a regra em vigor atualmente, de que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração no artigo 37, inciso II. (BRASIL, 1988).

Em 2016, o Ministério Público ajuizou diversas ações em face de duas entidades filantrópicas que mantinham relações público-privadas com o município de Campo Grande desde o ano de 1997, mediante o qual restou comprovado corrupção, dano ao erário e improbidade administrativa.

CAPÍTULO I - O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: ENTRE A FILANTROPIA E O EMPRESARIADO

1.1 - Aspectos da constituição das instituições de educação infantil para a classe trabalhadora no Brasil sob o viés do assistencialismo.

Até o século XVI, Guimarães (2017, p. 83) destaca a ausência da compreensão da especificidade do tempo de ser criança³, citando o descaso do poder público, a desvalorização da infância e a ausência de políticas públicas, as péssimas condições de saúde e higiene da população, ocasionado especialmente por um atendimento precário e negligente, ampliou o índice de mortalidade infantil causando óbitos de gestantes e pós-natal até um ano de vida.

Antes, entre o século XV a XVIII, a questão infantil continuava camuflada pelos adultos ou sociedade. Com isso, há a coisificação das crianças, excluindo-a enquanto ser humano, vistas como meros animais ou de serventia para os adultos. Pensá-las como seres vulneráveis, era improvável, na época. (COSTA, 2016, p.4)

No decorrer de sua trajetória histórica, Kuhlmann Jr (2010, p.77) afirma que as primeiras iniciativas de atendimento à infância “[...] foram assistenciais e filantrópicas articuladas aos interesses econômicos, jurídicos, empresariais, políticos, médicos, pedagógicos e religiosos”.

O abandono de incapaz e o de recém-nascido, são crimes previstos nos artigos 133 e 134 do Código Penal. (BRASIL, 1940). Em sua trajetória histórica, sempre houve a ocorrência de negligência, omissão e violências à criança.

Após tomar conhecimento da grande quantidade de bebês mortos no rio Tibre, o papa Inocêncio III adotou um dispositivo para receber crianças nos territórios da Igreja. Em Roma, a “Roda dos Enjeitados” foi criada no Hospital de Santa Maria in

³ Os estudos iconográficos, identificaram que o sentimento de infância é um conceito construído socialmente na transição da sociedade feudal para a industrial e que a trajetória histórica da criança foi marcada pela marginalização, indiferença e exploração e não como um ser em desenvolvimento, com características, especificidades e necessidades próprias. Na idade média, a “[...] passagem da criança pela família e pela sociedade era muito breve e muito insignificante para que tivesse tempo ou razão de forçar a memória e tocar a sensibilidade.” As formas de tratamento e comportamentos sociais foram modificados com o tempo, influenciando decisivamente novas percepções do adulto sobre a criança, a qual passa a ser vista não apenas como objeto de estudo, como uma fase caracterizada por questões biológicas, mas também como sujeito histórico. (ARIÈS, 1981, p. 12).

Saxia (1201-1204) e foi um marco para a história das instituições de assistência à infância. (MARCÍLIO, 1998, p. 54).

Esse mecanismo foi uma maneira de evitar a mortalidade infantil e proteger as crianças. Utilizava-se para recolher as que fossem rejeitadas e/ou abandonadas por pais, mães, responsáveis ou terceiros interessados em omitir o infante da sociedade, geralmente filhos de escravas, que ficavam ao cuidado de instituições católicas de cunho caritativo e garantiam o anonimato do expositor evitando-se e diminuindo, o aborto, o infanticídio, o óbito de gestantes. (GUIMARÃES, 2017, p. 86).

O ato caritativo originou-se na necessidade em se recolher e abrigar bebês logo após o nascimento, considerados como ilegítimos porque eram gerados fora dos padrões normativos religiosos e católicos do casamento e, portanto, rejeitados pela sociedade. A maneira de depositar a criança nas Santas Casas de Misericórdia ocorria de forma sigilosa, garantindo o anonimato.

O dispositivo giratório de madeira, fixado no muro ou na janela da instituição, tinha uma divisória, em que metade ficava no interior e a outra na parte exterior, de forma que o expositor depositava o recém nascido, “[...] tocava a campainha, imediatamente o cilindro rodava, ficando a lateral aberta para receber a criança e em seguida a levava para seu interior.” (COSTA, 2016, p. 4).

O mecanismo, em forma de tambor ou portinhola giratória, embutido numa parede, era construído de tal forma que aquele que expunha a criança não era visto por aquele que a recebia. [...] objetivava validar o abandono de crianças negras, mestiças ou ilegítimas, frutos de relações extraconjugais de senhores de escravos, comerciantes ou padres. Outras instituições de assistência a crianças expostas surgiram após a Independência, quando foram criados os asilos de órfãos, as escolas industriais e agrícolas. Fica evidenciado que inicialmente não existia prestação de assistência à infância por parte do Estado, sendo, anos depois, transferida tal incumbência para a Igreja, a caridade e a filantropia. (UFMG, 2016, p. 27)

No Brasil, as Rodas dos Expostos foram introduzidas a partir de 1726, na cidade de Salvador/Bahia (Rio de Janeiro, 1738; Recife, 1789 e em São Paulo, 1825). (MARCÍLIO, 1998, p. 58-59)

A Santa Casa de Misericórdia em São Paulo (2018), cita que o término do uso da roda ocorreu oficialmente em 20 de dezembro de 1950, entretanto, a “[...] Irmandade de Misericórdia continuou a receber enjeitados até 26 de dezembro de 1960. Glória Graciana Sampaio foi o último registro, de número 4696.” Afirma também que entre 1923 a 1960 em alguns lugares do Brasil, ainda haviam as Rodas dos

Expostos e concomitantemente, às instituições assistenciais e estas, exclusivamente, após 1960.

As instituições das rodas começaram a ser fechadas⁴, pois passaram a ser consideradas contrárias aos interesses do estado e da sociedade, o que fez com que religiosos, empresários e educadores comesçassem a pensar em espaços destinados aos cuidados da criança fora do âmbito familiar ou filantrópico.

O caráter assistencialista durou muito tempo na concepção das instituições da educação infantil brasileiras. As creches, para a população pobre, foram fundadas antes dos jardins-de-infância destinados à elite.

Em 1837, foram criadas as Salas de Asilo, destinadas ao atendimento da classe trabalhadora para cuidar e ministrar uma educação inicial às crianças até a idade de seis anos:

O decreto-lei de 22 de dezembro de 1837 regula o funcionamento das salas de asilo, até 1881, quando essas são transformadas em escolas maternas. Esse documento caracteriza as *salas de asilo ou escolas da primeira idade* como instituições "muito úteis e morais", destinadas aos filhos das classes trabalhadoras, onde terão o cuidado de uma "educação doméstica e maternal". São estabelecimentos de caridade – públicos ou privados –, que admitem crianças até a idade de 6 anos, para *cuidar* e ministrar uma educação inicial, que compreende os primeiros exercícios de instrução religiosa e noções elementares de leitura, escrita e cálculo verbal, cantos instrutivos e morais, trabalhos de agulha e todos os trabalhos manuais. (BASTOS, 2010, p.18)

Segundo Guimarães (2017, p. 93), foi somente em 1875, que o primeiro jardim de infância foi fundado no Brasil pelo médico José Menezes Vieira e sua esposa Carlota de Menezes Vieira, no Rio de Janeiro. A instituição de natureza privada, funcionava em um bairro nobre do Rio de Janeiro e destinava seu atendimento às crianças entre 3 e 6 anos pertencentes à elite carioca, para oferecer a "[...] atenção e a educação que não tinham nos lares". (SANTOS; SÁ, 2011).

⁴ O Decreto 17.943, de 2 de outubro de 1927, consolidou e reuniu num Código de Menores as leis de assistência e proteção à infância, relativamente à forma como as crianças seriam acolhidas nas instituições, teoricamente, o "Sistema de Rodas, havia sido extinto, conforme descrevem, os arts. 15 e 16 do referido Decreto. [...] a admissão dos expostos à assistência, se fará por consignação direta, excluído o sistema de rodas." (Art. 15) [...] as instituições destinadas a recolher a criar expostos, terão um registro secreto organizado de modo a respeitar e garantir o incógnito em que se apresentem e desejem manter os portadores de crianças a serem asiladas." (Art. 16) Nas leis, ou seja na teoria, não eram mais para existir a Roda dos Expostos, entretanto, o Código de Menores, Decreto 17.943, de 2 de outubro de 1927, revogado somente em 10 de outubro de 1979 pela Lei n. 6.697, tinha um capítulo intitulado como "Dos Infantes Expostos" que conceituava em seu artigo 14, que expostos eram "[...] os infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que seja" os quais deveriam ser admitidos por "[...] consignação direta, excluído o sistema das rodas." (art. 15). Foi a primeira lei brasileira específica e destinada para assistência e proteção aos menores de dezoito anos. (BRASIL, 1927) As crianças deveriam ser acolhidas nas instituições, uma vez que o "Sistema de Rodas", em tese, deveria ter sido extinto desde 1923, mas esse mecanismo somente foi encerrado no Brasil na década de 60, conforme Santa Casa de Misericórdia em São Paulo (2018), demonstrando o descaso e a negligência estatal.

A sociedade, dividida entre classes sociais, demarcava as instituições, onde os menos favorecidos frequentavam um espaço com uma educação assistencialista enquanto as crianças da alta sociedade tinham acesso e oportunidade de propostas educativas e desenvolvimento de aprendizagens escolares.

Na verdade, o atendimento à criança no Brasil é diferenciado conforme os segmentos de classe. Essa é a segunda questão que considero relevante. Para as crianças ricas, a educação pré-escolar, com métodos e atividades pedagógicas voltadas para o desenvolvimento social, cognitivo e de outras habilidades, já era oferecida, inclusive pelo poder público, desde as primeiras décadas da República. Para os pobres, o atendimento se resumia à guarda, alimentação, cuidados com a saúde e a higiene e formação de hábitos de bom comportamento na sociedade. Esse quadro, de clara divisão de conteúdos e objetivos se agrava, de um lado, com o aprofundamento da situação de pobreza, miséria e abandono da grande maioria da população infantil brasileira e de outro, pela constante falta de recursos, eufemismo amplamente utilizado para justificar a péssima qualidade de atendimento oferecido pelas instituições públicas e/ou privadas. (SILVA, 1999, p. 41)

Historicamente, as políticas públicas da creche, da concepção de ser destinada aos filhos da mulher trabalhadora ao direito subjetivo da criança, passam a ter mais visibilidade e se tornam mais prioritárias, após movimentos sociais, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, principalmente, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996).

1.2. A inserção feminina no mercado de trabalho e a criação das creches para filhos de operários. A creche como direito da mãe trabalhadora.

Com o desenvolvimento da industrialização e a ascensão do capitalismo originou-se a necessidade de inserção da mulher e das crianças no mundo do trabalho, para auxiliarem na complementação da renda familiar.

Diante do fortalecimento da organização operária, em julho de 1917 ocorreu a primeira greve geral da história do Brasil em São Paulo e no Rio de Janeiro, que durou trinta dias. As mulheres estavam na linha de frente do movimento grevista e uma das exigências das trabalhadoras era a proteção à criança, além de reivindicação por melhores condições de trabalho, aumento salarial, fim do trabalho infantil e redução das cargas horárias exaustivas. (FRACCARO, 2016, p. 39)

Essa era uma estratégia de luta das classes populares que visava suprir as necessidades das mães trabalhadoras e pressionar o poder público, sensibilizar os

políticos, para a construção e manutenção de creches públicas para que as operárias pudessem exercer o labor com a tranquilidade de seus filhos estivessem em segurança e não corressem risco de vida.

Em consequência ao movimento grevista, em julho de 1917, Maurício de Lacerda (1888-1959), advogado e parlamentar, que desenvolvia sua atuação em contato com organizações operárias, apresentou Projetos de Lei que abordavam o trabalho das mulheres (n. 125, de 16/07/1917) e o da criação de creches em estabelecimentos industriais (n. 135, de 24/07/1917). A greve de 1917 foi uma demarcação para os direitos trabalhistas brasileiros e modificou a legislação que acompanha trabalhadores e trabalhadoras no século XXI. (FRACCARO, 2016, p. 83)

As instituições de educação infantil, nasceram com o intuito de atender famílias de baixa renda, indispensáveis à mãe que precisava trabalhar o dia todo e não tinha com quem deixar seu filho, sendo as creches usadas como lugar destinado às crianças carentes, como forma de erradicação da pobreza, marcadas pelo cuidado com o corpo, saúde e alimentação.

O processo de industrialização e urbanização e as transformações ocorridas nas estruturas familiares, ascendeu a mulher no mercado de trabalho e seu papel na sociedade ganhou maior visibilidade. Para acesso e permanência, foi necessária a qualificação, o aumento da escolaridade, para vencer o preconceito e atingir os postos hierarquicamente cada vez mais altos, ampliando melhores quadros de profissionalização em sua carreira em posições cada vez mais competitivas no mercado de trabalho.

Era imprescindível uma nova modalidade de cuidado às crianças, a creche passa então, a ser incluída nas políticas educacionais com concepções pedagógicas e não mais assistencialista, passando a ser um dever do Estado e direito da criança vista sob a perspectiva de ser social, histórico, pertencente a uma determinada classe social e cultural.

1.3 - Entre o cuidar e o educar: do direito à educação aos direitos na educação. A creche como direito da criança.

A partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) as políticas públicas passaram a olhar para a educação infantil de forma diferenciada, respeitando as especificidades dessa etapa

da educação básica, com novas propostas pedagógicas, aproximando do aspecto educativo e distanciando-a do caráter assistencial.

Após longo período ditatorial era preciso ocorrer a redemocratização no país. Também conhecida como a Constituição Cidadã, inaugurou em seu artigo 227, a doutrina da proteção integral, estabelecendo que a criança e adolescente gozam de prioridade absoluta, onde seus interesses devem se sobrepor aos de qualquer outra pessoa, além de inovar ao responsabilizar não só a família, mas também a sociedade e o Estado na garantia de direitos independente de classe social, cultura, raça, etnia, religião ou qualquer outra diversidade.

A Constituição de 1988, reconhece crianças e adolescentes como cidadãos, garantindo-lhes os direitos fundamentais de sobrevivência e de desenvolvimento pessoal e social, bem como, a vida, a saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, ao brincar, a dignidade da pessoa humana, integridade física, psicológica e moral, e protegê-los de maneira especial contra a negligência, maus-tratos, discriminação, violência, exploração, crueldade e opressão.

O atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade torna-se dever do Estado. Dentre as conquistas alcançadas pela nova Constituição, podemos elencar a gratuidade do ensino público em todos os níveis, a gestão democrática da educação pública e o direito à educação às crianças na faixa etária de zero a seis anos reduzida para cinco anos conforme alteração legislativa (BRASIL, 1988; 1996).

Impunha-se, assim, a partir da Carta Constitucional, a superação da tradição clientelista e paternalista que marca a história do Estado e da sociedade no Brasil. Foi também a Constituição que, pela primeira vez na nossa história afirmou a cidadania da criança ao estabelecer que ela é sujeito de direitos. Definiu, ainda, que a creche e a pré-escola são direitos não só da criança como de seus pais trabalhadores, homens e mulheres, e afirmou a natureza educativa da creche e pré-escola (CRAIDY, 2002, p. 58).

A década de 1990 sinalizou uma nova concepção para a infância, fundamentadas após a Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), a Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF, 1990a), Declaração Mundial sobre Educação para Todos na Conferência de Jomtien (UNICEF, 1990b), Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a).

A carta de direitos fundamentais para a infância e a juventude é um documento que considera criança a pessoa até 12 anos de idade incompletos e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade. A política de atendimento ocorre por meio de um “[...] conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” Surgiram importantes instituições, como os Conselhos Municipais, Tutelares e os de Direitos da Criança. (BRASIL, 1990a)

A proteção integral estabelece e assegura, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, independentemente de suas idades, etnias, culturas, classes sociais, com amplo respeito ao desenvolvimento psicológico, físico, moral e social.

O Estatuto da Criança e Adolescente foi considerado uma legislação avançada, com políticas públicas, que tem por objetivo a reeducação e reinserção do menor à sociedade, sendo premissa a dignidade da pessoa humana. Diferente do Código de Menores (BRASIL, 1979), as medidas adotadas passam a ter caráter pedagógico e não caráter meramente punitivo.

Com o advento da Lei 9.394/96 uma nova percepção de infância, de Educação Infantil e de profissional responsável pela educação de crianças de zero a seis anos passou a ser difundida. O Decreto 10343, de 22 de janeiro de 2008, instituiu o plano de carreira e remuneração do magistério público da prefeitura municipal de Campo Grande. Em seu artigo 2º, III, classifica a educação infantil como uma unidade de ensino municipal. Modificação legislativa com a Lei 11.274 de 06 de fevereiro de 2006, antecipou o acesso ao Ensino Fundamental para os 6 anos de idade e a Educação Infantil passa a atender a faixa etária de zero a 5 anos (BRASIL, 1996)

A expressão educação “pré-escolar”, utilizada no Brasil até a década de 1980, expressava o entendimento de que a Educação Infantil era uma etapa anterior, independente e preparatória para a escolarização, que só teria seu começo no Ensino Fundamental. Situava-se, portanto, fora da educação formal. (BRASIL, 2018)

A promulgação da LDB (BRASIL, 1996) integra a Educação Infantil na Educação Básica, igualando-a ao Ensino Fundamental e o Ensino Médio com a obrigatoriedade de matrícula para crianças de 4 e 5 anos.

Como primeira etapa da Educação Básica, a Educação Infantil é o início de da vida educacional e a inclusão nos sistemas de ensino. A inserção em novo ambiente, depende de processo de adaptação da criança ao separar-se dos seus vínculos afetivos familiares para se incorporarem a uma situação de socialização estruturada.

A visibilidade da educação infantil, enquanto um direito da criança, como primeira etapa da educação básica, e a sua inclusão nos sistemas de ensino, quer seja estadual e ou municipal, exigiu a superação de serviços que outrora foram marcados pela divisão entre assistência e educação, como também uma adequação da legislação educacional. Dessa forma, a garantia da qualidade na estrutura física das instituições educativas, da formação dos profissionais, das propostas pedagógicas, dos concursos de professores, da segurança, da alimentação e dos direitos das crianças, como lazer e convívio familiar, foram e continuam sendo imprescindíveis. (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 14)

As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI, Resolução CNE/CEB n. 5/2009), instituiu os princípios, fundamentos e procedimentos para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, definindo a criança como um sujeito histórico e de direitos e desta forma, nas interações, nas relações e práticas cotidianas que ela vivencia, há a construção de sua “[...] identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura.” (BRASIL, 2009)

A educação infantil no contexto brasileiro, emergiu enquanto direito da criança de zero a cinco anos de idade após a promulgação da Constituição Cidadã quando o atendimento passou a ser de responsabilidade dos municípios (BRASIL, 1988).

CAPÍTULO II – NEOLIBERALISMO E A PRECARIZAÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO NO BRASIL

2.1. Neoliberalismo e as políticas educacionais

De acordo com Harvey (2008), o neoliberalismo é um projeto político que se originou a partir do colapso de 1970, quando o domínio da classe capitalista corporativa, sentiu-se ameaçada e buscou mecanismos para combater e estagnar o poder da classe trabalhadora.

A crise da acumulação do capital na década de 1970 afetou a todos por meio da combinação de desemprego em ascensão e inflação acelerada. A insatisfação foi generalizada, e a conjunção do trabalho com os movimentos sociais urbanos em boa parte do mundo capitalista avançado parecia apontar para a emergência de uma alternativa socialista ao compromisso social entre capital e trabalho que fundamentara com tanto sucesso a acumulação do capital no pós-guerra. Partidos comunistas e socialistas ganhavam terreno, quando não tomavam o poder, em boa parte da Europa, e mesmo nos Estados Unidos forças populares agitavam por amplas reformas e intervenções estatais. Havia nisso uma clara ameaça política às elites econômicas e classes dirigentes em toda parte, tanto em países capitalistas avançados (como a Itália, a França, a Espanha e Portugal) como em muitos países em desenvolvimento (como o Chile, o México e a Argentina). (HARVEY, 2008, p. 22-23)

Uma desregulamentação do sistema monetário internacional e a descoberta de que o petróleo é um recurso natural não renovável, originaram uma crise econômica que, no início dos anos 70, bloqueou o crescimento nos países industrializados, o que ocasionou na introdução neoliberal para a reestruturação geral do capital.

Como resposta à crise introduz-se o “terceiro setor”, que não ocorre por motivos de questões relacionadas à eficiência ou não eficiência do Estado e nem de assistencialismo à uma parte da população carente e necessitada. A nova demanda é altamente lucrativa para o setor empresarial.

Para Montanõ (1999), as ONGs não são mais eficientes do que Estado, o motivo político-ideológico é,

[...] retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) [...]”, bem como, “[...] escamotear e mistificar os reais processos de transformação social, [...]. O avanço neoliberal, na realidade acaba por retirar e esvaziar “[...] as históricas conquistas sociais e dos trabalhadores, contidas no chamado ‘pacto keynesiano’, gerando maior aceitação e menor resistência a este processo [...]. (MONTANÕ, 1999, p. 23-24).

Assim, para enfrentar a crise, o capital reage para manter-se em sua hegemonia e para ampliar os níveis do lucro em detrimento da força do trabalho e da precarização de direitos da classe trabalhadora.

As alterações ocorridas nas sociedades capitalistas conduzidas pelo projeto neoliberal, resultaram na necessidade do capital em reestruturar-se nas esferas da produção e da reprodução social, em países de capitalismo central e periférico, incluindo nestes últimos o Brasil. (HARVEY, 2008)

Quando o padrão de produção e acumulação capitalista entra em crise, visto que não mais responde às necessidades e aos interesses de altas taxas de lucro, o capital reinicia um processo de reestruturação objetivando a recuperação do seu ciclo reprodutivo e cumulativo e para isso, realiza transformações na órbita do trabalho.

Para Montaño (1999), no início do século XX, a transição para a consolidação do capitalismo no Brasil, ocorreu de forma oligárquica e dependente, constituído inicialmente sem sistema industrializado,

[...] de extração/exportação de matérias-primas e importação/consumo de produtos industrializados nos países 'centrais' [...], para manter o controle social “[...] onde a burguesia brasileira *cede seu poder econômico para manter o poder político* [...]”. (MONTAÑO, 1999, 30-31)

Ainda, segundo o autor, no Brasil, a industrialização por substituição de importações demandava forte intervenção estatal e a participação engajada de trabalhadores, enquanto produtores e enquanto consumidores, e a transferência de tecnologia produzida nos países centrais.

Para Montaño (1999, 30-31), no início do século XX, a transição para a consolidação do capitalismo no Brasil, ocorreu de forma oligárquica e dependente, constituído inicialmente sem sistema industrializado, “[...] de extração/exportação de matérias-primas e importação/consumo de produtos industrializados nos países 'centrais' [...], para manter o controle social “[...] onde a burguesia brasileira *cede seu poder econômico para manter o poder político* [...].”

No Brasil, a industrialização por substituição de importações demandava forte intervenção estatal e a “[...] participação engajada de trabalhadores, enquanto produtores e enquanto consumidores, e a transferência de tecnologia produzida nos países centrais.” (MONTAÑO, 1999, p. 32)

Neste sentido, a industrialização ocorre para aumentar a produção e conseqüentemente, o lucro, mediante a ampliação do emprego. A finalidade da elevação de salário real era aumentar o consumo e, assim como todo direito concedido aos trabalhadores, favorecia a hegemonia capitalista industrial:

A tardia e dependente construção de uma sociedade brasileira industrializada, fundada no trabalho urbano assalariado propicia a constituição de um também tardio e inacabado Estado “protecionista”. Porém, os “ganhos” aqui incorporados nos direitos do trabalhador e da população em geral não ocorrem sem uma contrapartida de legitimação sistêmica e consolidação da hegemonia capitalista industrial. (MONTAÑO, 1999, p. 32)

A nova ordem geopolítica substituiu as medidas do modelo keynesiano⁵ e apoiava os princípios capitalistas ao defender que o desenvolvimento social de um país ocorreria se ampliasse a autonomia dos cidadãos nos setores políticos e econômicos. Teve supedâneo em importantes obras de Friedrich Von Hayek e Milton Friedman e foi apresentada na sociedade a partir dos governos da pioneira Margareth Thatcher (1979-1990) na Inglaterra e Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos. O modelo implicava numa tríade composta pela desregulação, privatização e a intervenção mínima do Estado na ordem econômica. (HARVEY, 2008, p. 19)

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro.[...] (HARVEY, 2008, p.12)

⁵ Keynesianismo é uma teoria econômica consolidada no século XX, a partir do presidente estadunidense Franklin Delano Roosevelt, no início da década de 1930, para salvar o país da Crise de 1929, que contrariava os ideais do liberalismo e defendia a ampla participação do Estado na regulação da economia, o qual tinha o dever de conceder benefícios sociais para que a população tivesse um padrão mínimo de vida. A “[...] doutrina neoliberal opunha-se profundamente às teorias do Estado intervencionista, como as de John Maynard Keynes, que alcançaram a proeminência nos anos 1930 em resposta à Grande Depressão. Muitos legisladores depois da Segunda Guerra Mundial, recorreram à orientação da teoria keynesiana em seus esforços para manter sob controle os ciclos de negócios e as recessões.[...]” Para Keynes a participação do Estado era fundamental em segmentos que não podiam ser atendidos pela iniciativa privada. Esta teoria alicerçou o “Estado de bem-estar social” que acredita que por meio das políticas sociais e assistencialismo é possível reduzir os índices de pobreza e desigualdade. (HARVEY, 2008)

Os objetivos do Consenso de Washington, realizado em 1989, era impulsionar o livre mercado, a abertura comercial e econômica dos países, o controle fiscal, o afastamento do Estado das suas responsabilidades sociais, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, a regulação entre trabalho e capital, bem como a consolidação destes financiamentos e como centralizador da desregulação e (contra)reforma estatal, privatização. (MONTAÑO, 1999, p. 29)

Em janeiro de 1993, um grupo de especialistas, incluindo o brasileiro Bresser Pereira, se reuniu nos EUA para tratar sobre o programa de estabilização e reforma econômica conforme o plano de ajuste do Consenso de Washington. O ideário do Neoliberalismo é no sentido de caracterizar uma transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil. (MONTAÑO, 1999, p. 19)

No Brasil, as reformas do Estado dos anos de 1990 foram fundamentadas no documento Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que enfatiza que a melhor alternativa para solucionar a crise econômica seria implementar a substituição da administração pública burocrática pela gerencial. A reforma do Estado está relacionada ao conjunto da sociedade brasileira. A reforma do Aparelho do Estado se refere às diretrizes para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. (BRASIL, 1995a).

O Consenso de Washington encontra ressonância no Brasil no documento Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995a), que descreve a natureza da crise do Estado; posteriormente apresenta três formas de administração pública, indicando a administração pública gerencial como a melhor alternativa para a eficiência do Estado. Na sequência, faz uma retrospectiva das reformas administrativas implementadas no Brasil para discutir as novas funções do Estado, seus objetivos e os mecanismos legais para alcançar a mudança sugerida.

Desta forma, o Pacto de Washington introduz o neoliberalismo durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) e se consolida com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) à presidência. A redução de impostos e tributos, propiciou as relações econômicas internacionais, privatizando as empresas estatais, proporcionando a livre circulação de capitais internacionais e a abertura econômica para a entrada de empresas multinacionais. O PDRAE estabeleceu mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos, servidores ou agentes públicos. (BRASIL, 1995b)

Fernando Collor de Mello propôs um plano para a criação de uma nova moeda, mudança de leis trabalhistas, abertura do mercado nacional e a privatização de estatais. Para atingir os mercados internacionais, o país participou de alguns blocos econômicos regionais como o Mercosul. Acusado de corrupção e ameaçado ao impeachment, renunciou ao cargo de chefe executivo em 30 de dezembro de 1992. O sucessor Itamar Franco nomeou o Senador Fernando Henrique Cardoso aos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda que delineou o Plano Real e estabilizou a economia, fato que ocasionou em sua vitória à Presidência da República por dois mandatos (1995-2003).

As justificativas que embasavam a reforma era que a administração pública descentralizada e gerencial, retomaria o desenvolvimento econômico, iria se tornar mais eficiente, menos burocrática, que ofereceria mais serviços, com maior qualidade aos cidadãos e que a carreira do servidor seria aprimorada com abertura de novos concursos, com mais estímulos no desenvolvimento profissional e com melhores condições de trabalho. Entretanto, de forma contraditória, a tendência neoliberal favoreceu na realidade, a integridade do sistema financeiro, a qualquer custo, tratando o trabalho como mera mercadoria, precarizando direitos coletivos e sociais. (MONTAÑO,1999; HARVEY, 2008)

A Proposta de Emenda Constitucional n. 173, publicada no Diário do Congresso Nacional n. 125 em 18 de agosto de 1995, elaborado pelo deputado Moreira Franco, estabelecia a reforma administrativa relativa às disposições que regiam o regime jurídico e disciplinava a estabilidade dos servidores públicos. A PEC 173/1995, foi transformada na Emenda Constitucional 19/1998. (BRASIL, 1995b).

Conforme entendimento de Pereira (1997, p 12 e 13), para equilibrar a economia, a PEC 173/1995 objetivava mais eficiência e qualidade do serviço público, por meio da viabilização do federalismo administrativo, o rompimento de formatos jurídicos e institucionais rígidos, uniformizadores e burocráticos. Quanto aos servidores esperava resultados de recuperação da imagem e do respeito perante à sociedade, a flexibilização da estabilidade, o desenvolvimento profissional mediante a motivação e a reserva de vagas em concursos e processos seletivos, o reenquadramento na carreira, a qualificação e profissionalização por meio da melhoria das condições de trabalho com novos métodos e técnicas de gestão.

Dentre os projetos do PDRAE (BRASIL, 1995a), a reforma previa a descentralização e a melhoria por meio de um desempenho de ordem gerencial na

prestação de serviços públicos na área social, mediante a implantação de Organizações Sociais e a criação de Agências Regulatórias das atividades exploradas por concessão estatal.

A reforma previa a descentralização e a melhoria do desempenho gerencial na prestação de serviços públicos na área social, mediante a implantação de Organizações Sociais e a criação de Agências Regulatórias das atividades exploradas por concessão estatal.

Na teoria, o discurso era para que ocorresse a “[...] eliminação da pobreza (no plano doméstico e mundial) pode ser mais bem garantida através dos livres mercados e do livre comércio [...]”. O papel do Estado era criar e preservar, mesmo que por imposição, uma estrutura dominante institucional que favoreça os direitos individuais à propriedade privada, entre indivíduos juridicamente configurados e privilegiados com ampla liberdade de ação contratual muito lucrativa e competitiva no âmbito do mercado. (HARVEY, 2008, p. 74)

A reforma caracteriza-se por um processo de reordenamento do Estado, a partir dos interesses do capital, em oposição à garantia de direitos sociais via políticas sociais públicas e em contradição à natureza do seu próprio discurso porque a “flexibilização” das leis trabalhistas amplia a “exploração” da força de trabalho. “[...] O entendimento de políticas como materialização de direitos sociais é uma das grandes perdas.” (PERONI, 2010, p. 13)

Por um lado, verifica-se uma forte *ofensiva contra o trabalho*, com o fim de aumentar os níveis de extração da mais valia (o volume geral e a taxa mais-valia), intensificando o trabalho e diminuindo os custos de produção por via da redução/eliminação de gastos atrelados ao salário (conquistados até o período de chamado “pacto keynesiano”). Isto é, o aumento da exploração da força de trabalho, permitindo a ampliação da concentração do capital. Estabelece-se assim, a “flexibilização” (precarização) dos *contratos de trabalho*, o esvaziamento ou atenuação da *legislação trabalhista*, a retirada dos direitos e até políticos, do horizonte da cidadania e dos trabalhadores, a *subcontratação/terceirização* das relações de trabalho, criando formas de exploração de *mais-valia absoluta* combinadas com a mais valia-relativa, a *redução do poder sindical*, subsumindo o sindicato à empresa, a automação que, combinada com o aumento do *desemprego estrutural*, leva a uma constante redução salarial e precarização das condições de trabalho e emprego. Não casualmente, o projeto neoliberal constitui uma radical *ofensiva contra as conquistas históricas dos trabalhadores*. (MONTAÑO, 1999, p. 25-26)

Os movimentos sociais sempre lutaram contra a exploração do trabalho humano, principalmente em ambientes insalubres, para melhorias aos operários que eram contratados com salários baixos e elevadas jornadas de trabalho. A legislação

trabalhista vem de encontro e ocorre concomitantemente com o início da industrialização no país, para qualificação da mão-de-obra mediante a regulamentação de escolas de aprendizagem para industriários. (BRASIL, 1942; 1943).

Entretanto, o impacto da desregulamentação do neoliberalismo no Direito do Trabalho, ocasionou um retrocesso histórico. O Direito vai adequando-se sempre às novas realidades e neste sentido, muitas conquistas dos trabalhadores foram retiradas, de forma injusta mas legal, na nova lei trabalhista em vigor desde 11/11/2017, como por exemplo as *horas in itinere*⁶. (BRASIL, 2017)

A teoria neoliberal está alicerçada de que o Estado é culpado pela crise estrutural da economia, e como reação, reforma-se transformando-se em participação minimalista, ou seja, mínimo para as políticas sociais e máximo para os interesses capitalistas. Assim, para Peroni, (2007, p.3), “[...] a crise atual não se encontra no Estado, é uma crise estrutural do capital.”

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 13).

Para as estratégias propostas que fundamentaram o Plano de Reforma do Estado no Brasil (BRASIL, 1995a) ocorreram as parcerias entre público e privado para a execução das políticas educacionais.

“Nesse contexto, a relação público/privado ganha novos contornos, ou mudando a execução das políticas, repassando para o público não-estatal ou o privado, ou mudando a lógica de gestão do público, tendo como parâmetro o privado.” (PERONI, 2007, p. 11).

⁶ A Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943) previa em seu artigo 4º que deveria ser remunerado o período do serviço efetivo, ou seja, aquele em que o empregado estivesse à disposição do empregador para o trabalho, aguardando ou executando ordens. Assim, o trabalhador recebia no período em que estivesse em deslocamento para chegar ao trabalho, em locais de difícil acesso ou não, como por exemplo, os trabalhadores das indústrias ou os motoristas de ônibus de algumas prefeituras com estudantes matriculados na capital, durante o trajeto casa-trabalho e vice-versa que saíam diariamente de Campo Grande para prestar serviços em outras cidades, como Sidrolândia (71,8 km). O tempo de viagem de ônibus, que eram fornecidos pelos empregadores, durava em média 3h (ida e volta). Assim, para um trabalhador mensal com jornada semanal de segunda-feira a sexta, teria direito a receber no mínimo, sessenta horas extras, acrescidas de integração, reflexos e outros direitos previstos em lei. A Lei de 2017 deixou de prever as horas *in itinere* no artigo 58, em seu parágrafo § 2º, passando a determinar que o tempo despendido pelo empregado desde a sua residência até a efetiva ocupação do posto de trabalho e para o seu retorno, “[...] caminhando ou por qualquer meio de transporte, inclusive o fornecido pelo empregador, não será computado na jornada de trabalho, por não ser tempo à disposição do empregador.” (BRASIL, 2017)

A relação público-privado na educação já existia antes da Constituição de 1988, porque faz parte de um processo histórico-dialético, com mudanças sociais e econômicas produzidas pelo capital e pelo Estado. As políticas públicas da educação tiveram avanços, mas muitos retrocessos ao longo da trajetória histórica brasileira.

A descentralização da administração das políticas sociais, inclusive em relação às educacionais, fortalecidas pelo contexto pós-reforma, com novos conceitos de gestão gerencial incorporados e ressignificados, expandiu os espaços para que o Estado estabelecesse novas relações com o setor privado. (BRASIL, 1995a)

O primeiro setor é o Estado, o segundo é o Mercado. Via de regra, o Terceiro Setor deveria ser aquele que atuasse de forma impessoal em benefício da sociedade civil, a qual não estaria inserida nos interesses e nem na hegemonia do primeiro e segundo setores, já que não se enquadraria na classificação nem pública e nem privada. Entretanto, o Terceiro Setor delineou um movimento em favorecimento aos interesses do capital porque a privatização do público, na lógica mercantil, impede a democratização da educação. A democratização é entendida “[...] como a não separação entre o econômico e o político e também como a materialização de direitos e igualdade social. Enfim, são projetos societários em disputa”. (PERONI, 2011, p. 14)

O Terceiro Setor faz parte da sociedade civil. A terceira via é constituída de pessoas jurídicas de direito privado, que são institucionalizadas e constituídas conforme a lei civil, sem fins lucrativos, para atuar voluntariamente na assistência social. (BRASIL, 2002)

A Terceira Via é uma estratégia do Terceiro Setor para a execução das políticas sociais, sob o discurso de ampliação de iniciativas voltadas para o desenvolvimento assistencial e neste sentido, impulsionar as sociedades civis sem fins lucrativos, as associações civis e as fundações de direito privado, com interesse social:

A Terceira Via partilha com o neoliberalismo do mesmo diagnóstico de crise, segundo o qual o Estado tem gastado muito com políticas sociais, o que gerou a crise fiscal. Assim sendo, questionamos se a alternativa encontrada pela Terceira Via, o Terceiro Setor, coloca-se como alternativa ao projeto neoliberal ou se é instrumental para ele. Enquanto o neoliberalismo propõe a privatização e o Estado mínimo, a Terceira Via pretende reformar o Estado, que passa a ser o coordenador e o avaliador das políticas, mas não mais o principal executor. Assim, o Terceiro Setor é a estratégia da Terceira Via para a execução das políticas sociais. A parceria entre o público e o privado acaba sendo “a política” pública. (PERONI, 2011, p. 13)

As duas principais inovações do PDRAE (Brasil, 1995a) foram as organizações sociais e a criação das agências executivas. A desestatização, ou seja, a participação mínima do Estado, deveria ocorrer no sentido de privatização, publicização e terceirização. Na forma lei, a publicização das organizações sociais prevê a transferência para as entidades públicas não estatais (de direito privado) a prestação de serviços públicos na área social e científica (saúde, educação, cultura e ciência e tecnologia). As entidades da administração indireta, autarquias e fundações foram transformadas em agências executivas. (BRASIL, 1995a)

Montaño (2010, p.53) tece críticas ao Terceiro Setor no sentido de que suas boas ações e intenções são contraditórias e parciais, na realidade são mascaradas porque estariam relacionadas aos interesses do capital:

Montaño (2010, p.53) tece críticas ao Terceiro Setor no sentido de que suas boas ações e intenções são contraditórias e parciais, na realidade são mascaradas porque estariam relacionadas aos interesses do capital:

O conceito terceiro setor foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia [...] claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social. Como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” ao âmbito do mercado e o “social” remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista.

Com o processo de privatização uma empresa estatal seria transformada em empresa privada; na terceirização os serviços públicos auxiliares ou de apoio, a força do trabalho, seriam transferidos ao setor privado; e com a publicização uma organização estatal se transformaria em uma organização de direito privado, recebendo a denominação de pública não-estatal. A Terceira via deveria promover a ampliação dos direitos sociais, mas o que ocorreu na realidade foi satisfazer as exigências do capital. Para Montaño (1999, p. 23)

[...] o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “ questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “Terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial.

As mudanças ocorridas na legislação trabalhista, cada vez mais a-pessoa-que-trabalhado está sendo pressionada à terceirização, à precarização, à superexploração da força de trabalho, à inserção dos (as) profissionais em dois ou três campos de atuação com contratos precários, temporários, o que tem causado adoecimento físico e mental.

As reformas políticas e econômicas realizadas no Brasil não se restringiram apenas à educação, mas ao Estado como um todo, entretanto, nos restringiremos ao objeto da pesquisa: os efeitos da terceirização mediante a contratação por meio de convênios.

2.2 Organizações Sociais - OS

A Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, qualifica 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, 1998b)

A Organização Social - OS é a qualificação jurídica dada a uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, que recebe apoio financeiro por parte do governo, seja ele municipal, estadual ou federal, mediante contrato de gestão, no qual lhe são delegadas atividades a ser desempenhadas no serviço público de natureza social. Foi um modelo implementado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mediante o PDRAE de 1995 do Ministro de Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável por formular as diretrizes do modelo de gestão gerencial, alinhadas com os postulados do neoliberalismo que se caracteriza pela redução do tamanho do Estado delimitando e reduzindo as suas funções por meio da privatização, terceirização e publicização. No setor educacional o estudante passa a ser visto como um consumidor, submetido à racionalidade do capital e à lógica dos mercados. (BRASIL, 1998b)

A entidade é criada como associação ou fundação e somente após habilitar-se, recebe a qualificação e o título jurídico como organização social que é outorgado pelo Poder Público. O principal objetivo é a prestação de serviços para a sociedade. (BRASIL, 2002)

2.3 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

A Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, regulamentada pelo Decreto 3100/1999, instituiu e disciplinou o Termo de Parceria e qualificou as OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cuja atuação ocorria no espaço público não estatal. Neste sentido, os recursos públicos deveriam ser aplicados integralmente nos respectivos e limites dos objetivos sociais e normas estatutárias para atendimento social conforme a legislação. Uma OSCIP não deveria distribuir, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais “[...] excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades [...]”. (BRASIL, 1999)

Conforme Montaño (1999, p. 23), a regulação das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil foi elaborada com o principal objetivo de fortalecer a Terceira Via, para gerar projetos, empreender iniciativas e disponibilizar recursos públicos sob o discurso de desenvolvimento e assistência social.

O Termo de Parceria é uma das principais inovações da Lei das OSCIPs. Tratava-se de um novo instrumento jurídico criado pela Lei 9.790/99 em seu artigo 9º, para a realização de parcerias exclusivamente com o Poder Público para o fomento e execução de projetos.

Assim, na forma da lei, uma OSCIP é uma qualificação jurídica atribuída a diferentes tipos de entidades privadas da terceira via, que podem atuar em determinadas áreas do setor público com interesse social, que podem ser financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos. Estas entidades estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro como forma de facilitar parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permitir que doações realizadas por empresas possam ser descontadas no imposto de renda. (BRASIL, 1999)

Uma OSCIP é uma qualificação jurídica atribuída a diferentes tipos de entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público com interesse social, que podem ser financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos. Ou seja, as entidades típicas do terceiro setor. A OSCIP está prevista no ordenamento jurídico brasileiro como forma de facilitar parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permite que doações realizadas por empresas possam ser descontadas no imposto de renda. (SEBRAE, 2019)

A OSCIP é qualificada e existe conforme reconhecimento oficial no ordenamento jurídico, mas a figura da ONG, não. O termo ONG, que significa Organização Não Governamental, criado em 1945 nos termos do artigo 71 da Organização das Nações Unidas⁷, é utilizado para identificar as organizações da terceira via. Uma ONG pode ser qualquer tipo de organização desde que seja independente da influência do governo e sem fins lucrativos. (BRASIL, 2007)

Nos termos da lei, a arrecadação de capital diferencia as OSCIPs e as ONGs. As OSCIPs recebem incentivos fiscais do governo mediante contratos, enquanto as fontes de recursos das ONGs ocorrem exclusivamente por meio de doações e não realizam parcerias com os administradores de municípios e estados. Elas podem, no entanto, ser elevadas ao status de OSCIP se preencher os requisitos legais. (BRASIL, 1999)

De um modo geral, toda e qualquer entidade privada que exerça atividades intermediárias entre a sociedade e o Estado, sem objetivo de lucro, poderá ser considerada uma Organização Não Governamental – ONG, a qual pode ter, ou não, a qualificação de OSCIP, já que a lei faz distinção. Para que ocorra a qualificação, é preciso preencher os requisitos legais e solicitar o reconhecimento ao Ministério da Justiça e para obter o título, a entidade necessita primeiro ser constituída sob a forma de associação ou fundação, e realizar o requerimento qual será avaliado pelo órgão competente. No entanto, sob o aspecto jurídico, a entidade poderá ser constituída por meio de uma associação ou fundação. Assim, toda OSCIP é uma ONG, mas nem toda ONG é uma OSCIP. (BRASIL, 1999; 2002)

Nos termos do artigo 44 do Código Civil, são classificadas como pessoas jurídicas de direito privado, as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas e os partidos políticos. O artigo 53 determina que as associações são constituídas pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos, ou seja, sem fins lucrativos. (BRASIL, 2002)

Assim, quando o objetivo é a união de pessoas, com uma finalidade comum para a defesa de determinados interesses, sem objetivar, na forma da lei, o lucro, constitui-se uma associação. Se o patrimônio for destinado a servir, sem intuito de

⁷ A Carta da ONU é o tratado que estabeleceu as Nações Unidas e é o documento mais importante da organização. No dia primeiro de janeiro de 1942, representantes de 26 países que lutavam contra o Eixo Roma-Berlim-Tóquio decidiram apoiar a Declaração das Nações Unidas. A ONU começou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945. (BRASIL, 2007)

lucro a uma causa de interesse público determinada, criar-se-á uma fundação, por meio da manifestação do seu instituidor ou instituidores, que pode ocorrer, inclusive, após sua morte, através de testamento. (BRASIL, 2002)

Portanto, as associações e fundações devem ser constituídas sem finalidade lucrativa. Se houver violação à lei e dano ao erário, poderá tipificar em crime de corrupção ativa e improbidade administrativa (BRASIL, 1940; 1998b)

Observa-se que ONG corresponde a uma denominação que destaca a principal característica das entidades do Terceiro Setor, que é realizar atividades de fins públicos, sem serem integrantes do Governo. O que não poderá ocorrer é a utilização de uma ONG para fins de lavagem de dinheiro público. (BRASIL, 1998a). Esses esclarecimentos são importantes para o entendimento do conveniamento da Educação Infantil no município de Campo Grande.

2.3 Organizações da Sociedade Civil – OSC.

Em 2016, com a entrada em vigor da Lei Federal n. 13019/14, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, as entidades privadas sem fins lucrativos que celebravam parcerias com o poder público passaram a ser denominadas como Organizações da Sociedade Civil – OSC. (BRASIL, 2014b).

A nova expressão substituiu a denominação ONG, por melhor atender aos interesses das entidades, da sociedade civil que se organizavam e que buscavam suprir as necessidades da sociedade em parcerias com o poder público em diversas áreas, incluindo o âmbito educacional. A ONG é uma organização que tem fins sociais, mas não podiam receber recursos do governo.

Com a inovação no regime jurídico, as organizações da sociedade civil (OSCs), instituições privadas sem fins lucrativos com a possibilidade de contratação com o poder público, podiam ser constituídas por qualquer grupo de pessoas desde que preenchessem os requisitos da lei:

[...] algumas OSCs recebem, desde o fim da década de 1990, os títulos de Organização Social (OS) ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Tais qualificações, de ordem jurídica, são outorgadas pela Administração Pública municipal, estadual ou federal para que a entidade possa receber benefícios de governos e órgãos públicos (na forma de estabelecimento de parcerias, dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.) para a realização de suas atividades, que devem ser, necessariamente, de interesse coletivo da sociedade. [...] (BRASIL, 2020, p. 3)

A nova lei ampliou as parcerias com o poder público, incluindo neste grupo as organizações religiosas que realizavam também atividades sociais, e alguns tipos de cooperativas, como as sociais previstas na Lei n. 9.867/99, e as que tinham cunho social. (BRASIL, 2014b)

2.5 A nova lei trabalhista

A reforma trabalhista brasileira, por meio da Lei n. 13.467/2017, claramente com os contornos neoliberais, se materializam na sociedade brasileira, uma vez que foi ela a responsável por profundas alterações no ordenamento jurídico que disciplina as relações trabalhistas, desde a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, porque permitiu que houvesse um acirramento das relações trabalhista ao normatizar algumas regras que podem na prática prejudicar direitos dos trabalhadores, como por exemplo, a dispensa coletiva sem intervenção a sindical, prevista no artigo 477-A⁸.

Muitos movimentos sindicais criticaram a reforma trabalhista brasileira, por entender que muitos aspectos da nova legislação violaram regras da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e são um retrocesso dos direitos sociais. Conforme Sindicato dos Professores do Ensino Privado do Rio Grande do Sul (2017):

Aprovada em tempo recorde no Congresso e sancionada em apenas dois dias pelo Executivo, a reforma trabalhista impõe o maior retrocesso nos direitos dos trabalhadores desde o Estado Novo, admitindo relações e condições de trabalho que já haviam sido superadas no século 19. Os prejuízos atingem todos os trabalhadores, incluindo os professores do ensino privado. Feita sob medida para atender aos interesses dos empresários e sem um debate com a sociedade, a reforma enfrenta amplo repúdio dos movimentos sociais, que desde a proposição organizaram protestos em todos os estados e duas greves gerais.

Dentre os artigos que poderão atingir o direito dos trabalhadores em educação podemos destacar as inovações dos artigos 75-A, 394-A, 442-B e 443. O artigo 387, letra B, proibia o trabalho da mulher em condições insalubres. (BRASIL, 1943). A nova lei passou a prever o trabalho da gestante em condições insalubres, no artigo 394-A da CLT, mediante apresentação de atestado médico. (BRASIL, 2017)

A reforma trabalhista introduziu em seu artigo 443, a modalidade do contrato de trabalho intermitente, na qual a prestação de serviços não ocorre de forma

⁸ "As dispensas imotivadas individuais, plúrimas ou coletivas equiparam-se para todos os fins, não havendo necessidade de autorização prévia de entidade sindical ou de celebração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho para sua efetivação" (BRASIL, 1943)

contínua, com alternância de períodos de trabalho e de inatividade, sendo convocado e dispensado constantemente. O salário determina-se pelo tempo empregado e determinado conforme a quantidade de horas, dias ou meses trabalhados. Não há pagamento nos momentos de inatividade. (BRASIL, 2017)

No artigo 442-B, tornou possível a contratação de trabalhador autônomo, sem vínculo de emprego, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não. O caráter de autonomia afasta o vínculo e conseqüentemente todos os direitos inerentes à condição de empregado. (BRASIL, 2017)

A lei passa a regular no artigo 75-A as atividades desenvolvidas na modalidade à distância denominando-as como teletrabalho. O art. 62, inciso III, exclui o direito dos trabalhadores do controle da jornada e do pagamento de horas extras. (BRASIL, 2017)

Para adequar a legislação às novas relações de trabalho, reforma trabalhista alterou a “[...] Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 e as Leis n.s 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990 e 8.212, de 24 de julho de 1991[...]”. (BRASIL, 2017)

A lei entrou em vigor após decorridos cento e vinte dias de sua publicação no Diário Oficial da União que ocorreu em 14 de julho de 2017. Assim, a vigência iniciou no dia 11 de novembro de 2017. (BRASIL, 2017)

2.6 Os trabalhadores na educação e a precarização de direitos

O ser humano produz atividades sociais e materiais para a sua sobrevivência. O trabalho em seu caráter universal ocorre mediante a cooperação dos seres sociais ao produzir formas de interação humana por meio de um processo de participação e objetivação que estabelece materialmente, as condições, modos e formas da vida em sociedade (BARROCO, 2005, p. 26-27).

Desta forma, o trabalho é uma atividade exclusivamente humana e por meio dele, relaciona-se diretamente com a natureza e faz a história. Diferente dos demais animais, que por instinto “[...] se adaptam à natureza, os homens têm de adaptar a natureza a si. Agindo sobre ela e transformando-a, os homens ajustam a natureza às suas necessidades. (SAVIANI, 2007, p. 154)

A categoria fundante desse processo de transformação é o trabalho, que deve atender tanto às necessidades individuais, quanto às necessidades da coletividade,

mas ao servir aos interesses do capital, de forma contraditória, ocorre a humanização e desumanização do ser social que sofre os processos de alienação existente na força de trabalho associada à exploração da mão de obra assalariada. Com o trabalho, o ser social possui a capacidade de transformação da natureza, a qual também irá modificá-lo. Ele se concretiza através da objetivação das projeções teleológicas, ou seja, para realizar suas ações, o ser social que é real, material, concreto e histórico as projeta e as materializa, intencionalmente, conforme suas possibilidades e necessidades. Desta forma, por antecipar os resultados projetados, é o que diferencia o ser humano dos outros animais. (LESSA, 1999).

Após a revolução industrial, o trabalho assalariado se consolida com a substituição do trabalho humano por máquinas, fato que ocasionou o êxodo rural e ampliação das concentrações urbanas.

No Brasil, o fim da exploração da mão-de-obra gratuita e as consequentes contratações de serviços assalariados, a precarização das condições laborais, desencadeou os movimentos em defesa dos direitos dos trabalhadores, impulsionando Getúlio Vargas a sancionar um Decreto-Lei que reuniu e unificou a legislação, consolidando a regulamentação de direitos trabalhistas individuais e coletivos. (BRASIL, 1943).

O trabalho assalariado consiste na venda da força de trabalho do trabalhador em troca de uma remuneração para que possa obter seu sustento. Neste sentido, para Saviani (2007, p 152-154), o ser humano é possuidor de racionalidade (atributo essencial) fato que nos diferencia dos outros seres de espécies animais diferentes e desta forma, trabalho e educação (atributo acidental e não substancial), são atividades especificamente humanas. É um processo histórico porque é “[...] produzido e desenvolvido ao longo do tempo pela ação dos próprios homens” e ontológico porque “[...] o produto dessa ação, o resultado desse processo, é o próprio ser dos homens”.

E como processo histórico e ontológico, as relações estabelecidas entre o ser humano e a natureza, foram se modificando até o surgimento da propriedade privada e da hierarquia social de classes. Para Saviani (2007) com novas relações de produção, de consumo, de valor de troca, a divisão de classes, categorizou o trabalho, entre a aristocracia (donos dos meios de produção, proprietários da terra) e o sistema escravista culminou na separação entre a educação e o trabalho. O processo educativo passou a ocorrer de forma diferenciada entre as classes sociais, ocasionando o surgimento da escola, lugar de ócio, tempo livre:

[...] A partir do escravismo antigo passaremos a ter duas modalidades distintas e separadas de educação: uma para a classe proprietária, identificada como a educação dos homens livres, e outra para a classe não proprietária, identificada como a educação dos escravos e serviçais. A primeira, centrada nas atividades intelectuais, na arte da palavra e nos exercícios físicos de caráter lúdico ou militar. E a segunda, assimilada ao próprio processo de trabalho. A primeira modalidade de educação deu origem à escola. A palavra escola deriva do grego e significa, etimologicamente, o lugar do ócio, tempo livre. Era, pois, o lugar para onde iam os que dispunham de tempo livre. [...] (SAVIANI, 2007, p. 155)

Assim, a Consolidação das Consolidação das Leis do Trabalho e a Constituição Cidadã são marcos históricos em que os trabalhadores passaram a dirimir conflitos sobre a força de trabalho. O trabalho assalariado é uma das principais características do sistema socioeconômico capitalista e o trabalhador problematizando a desigualdade social, passou a ter um olhar diferenciado sobre o modo de produção e começou a lutar pelos seus direitos. Inicia então, o direito do trabalho regulamentado por lei. (BRASIL, 1943; 1988)

A sociedade caracteriza-se por constantes transformações complexas e contraditórias e dentro deste cenário, há elementos interligados: o capital, o trabalho e a educação. O direito à educação é garantido pela nossa constituição e deve ser democrático e de qualidade, com recursos materiais e didáticos adequados e humanos especializados, habilitados e comprometidos na formação de cidadãos que atuem como atores da sua história. (BRASIL, 1988)

A educação, historicamente, não foi constituída somente pela individualidade dos sujeitos, ela sofreu os impactos das relações sociais e de produção, sob aspectos culturais, políticos, ideológicos, legais e econômicos.

Aí, o aluno, não é apenas o beneficiário dos serviços que ela presta, mas também participante de sua elaboração. É evidente que essa matéria-prima peculiar, que é o aluno, deve receber, um tratamento todo especial, bastante diverso do que recebem os elementos materiais que participam do processo de produção, no interior de uma empresa industrial qualquer. [...] (PARO, 2005, p.126)

Após a revolução industrial, a educação infantil foi estabelecida inicialmente como alternativa assistencial, um local onde deixar as crianças enquanto as mães pudessem trabalhar nas fábricas. Sob a influência das ciências da saúde, psicologia, enfermagem e a medicina, para evitar a mortalidade infantil, os cuidados com as crianças foram ampliados.

Com a introdução de estudos e novos métodos educacionais, em uma discussão aberta pela academia e a sociedade civil, as políticas públicas, a partir da assunção da Constituição Federal de 1988 estabeleceram a educação infantil como direito da criança que passa a ser considerada como sujeito de direitos subjetivos, dever do Estado e como primeira etapa da educação básica. E para trabalhar com a faixa etária de zero a cinco era necessário a qualificação da mão-de-obra com a introdução no mercado de trabalho de profissionais específicos e habilitados.

Porém destacamos que já no século XX, ampliou-se as Políticas Públicas para a educação infantil brasileira, regulamentando-as de forma mais específica aos direitos da criança resultando em leis, documentos, estudos e pesquisas, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei de Diretrizes e Bases, Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil, pesquisas na educação, ampliação de graduação e pós-graduação à formação de professores.

Silva (2017, p. 67) cita que em 1994, o MEC lançou um documento denominado “Educação Infantil no Brasil: situação atual”, que apontava para a “[...] baixa escolarização e a necessidade de se pensar estratégias para implementar uma habilitação adequada para o exercício da profissão.”

A lei n. 4024, de 20 de dezembro de 1961, primeira lei a fixar as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, demarcou em seu artigo 23, que a educação pré-primária destinava-se aos menores até sete anos e seria ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância. Quanto ao magistério para o Ensino Primário, o artigo 52 do capítulo quatro, estabelecia o ensino normal como finalidade à formação de professores, orientadores, supervisores e para o “[...] desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância.” Os artigos 53⁹ e 54 dividiam a docência entre regente de ensino primário e professor primário conforme a formação em grau normal ou colegial. Foi revogada pela lei n. 5692, de 11 de agosto de 1971. (BRASIL, 1996)

A lei n. 5692, de 11 de agosto de 1971, denominava o ensino fundamental e o médio, respectivamente, como primeiro e segundo graus. Em seu artigo 19, determinava que para o ingresso no ensino de 1º grau, o aluno deveria ter a idade

⁹ Nos termos da lei n. 4024, de 20 de dezembro de 1961, o artigo 53 determinava que a formação de docentes para o ensino primário deveria ser realizada em escola normal de grau ginásial no mínimo de quatro séries anuais ou colegial, de três séries anuais, no mínimo (em prosseguimento ao grau ginásial). Conforme o artigo 54 as escolas normais, de grau ginásial expediam “[...] o diploma de regente de ensino primário, e, as de grau colegial, o de professor primário.” (BRASIL, 1996)

mínima de sete anos, as crianças pequenas (com faixa etária inferior a sete anos) poderiam matricular-se em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes. Em ambos os casos, exigia a formação docente em nível médio (magistério). Foi revogada pela lei n. 9394/96 que passou a estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional. (BRASIL, 1996)

Na legislação posterior a estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, foram introduzidas algumas mudanças significativas à formação do profissional para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental. Para o exercício da docência na educação básica, passou a ser exigida a formação em nível superior em cursos de graduação na modalidade de licenciatura plena. O artigo 87, parágrafo 4º determinava que até o final da Década da Educação, (23.12.1997 a 23.12.2007), somente poderiam ser “[...] admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.” (BRASIL, 1996).

Agora, no século XXI, as exigências do mercado de trabalho para a docência na sociedade trabalhista possuem relações contraditórias impostas pelos detentores do poder. Exige-se a qualificação da mão-de-obra ao mesmo tempo que transforma o trabalho do professor em não especializado, precarizando-o com a violação de direitos e contratações irregulares.

Em sua trajetória histórica, os fatores de precarização de direitos dos trabalhadores da educação pública se materializam como reflexo das mudanças ocorridas no desenvolvimento do processo de trabalho, especialmente na necessidade do modo de produção capitalista no formato de que a força de trabalho é uma mercadoria para atender as necessidades do capital:

[...] as transformações do mundo do trabalho provocaram a desespecialização do operário fordista, por outro, ampliou drasticamente o subproletariado moderno que oscila entre os temporários, parciais, subcontratados, terceirizados etc. O que inclui os trabalhadores docentes, já que essas formas de contrato estão cada vez mais presentes nos sistemas educacionais, sobretudo, após as reformas neoliberais na educação materializadas a partir de 1990.[...] (COSTA, 2018, p, 12).

A escola é uma instituição que tem como finalidade a formação e a educação humana e para isso, necessita da força do trabalho e da mão de obra de diversos funcionários. Possui várias dependências, tais como, as salas de aula, a diretoria, a coordenação, orientação, inspetoria, secretaria, a cozinha, o refeitório, a biblioteca, a

sala de informática, laboratório de ciências, quadra de esportes, pátio, banheiros, o auditório, a sala dos professores.

Ainda dentro de uma visão tradicional, que não leva em consideração aspectos da gestão democrática, o gestor/diretor administra a escola, planeja, organiza e controla as atividades de todo o ambiente escolar, articula com a comunidade interna e externa, atua em políticas públicas, de gestão, de recursos financeiros e administrativos. É o responsável legal e pedagógico pela instituição de ensino, respondendo administrativa e judicialmente por ações e omissões de sua unidade escolar.

O Censo Escolar, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP é “[...] o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira.”

A Portaria MEC n. 264, de 26 de março de 2007, determina que a data de referência é a última quarta-feira do mês de maio, denominada Dia Nacional do Censo Escolar. (CAMPO GRANDE, 2018). Quanto à função exercida pelo profissional escolar em sala de aula, o Censo Escolar denomina como trabalhadores:

Docente. Professor responsável pela regência de classe. **Auxiliar/assistente educacional.** Profissional que auxilia o docente nas turmas de escolarização, atuando de forma mais coletiva do que individualizada, não se caracterizando como monitor/auxiliar de aluno com deficiência. **Profissional/monitor de atividade complementar.** Profissional ou monitor responsável pelo desenvolvimento das atividades complementares. **Tradutor e intérprete de Libras.** Profissional que realiza tradução e interpretação de Língua Portuguesa para Libras e/ou de Libras para Língua Portuguesa, em sala de aula comum, em sala de recursos multifuncionais ou em sala onde esteja sendo realizado AEE. **Docente titular coordenador(a) de tutoria (de módulo ou disciplina) – EaD.** Docente responsável pela regência de módulo ou disciplina de turma desenvolvida em curso de modalidade de educação a distância (EaD) e pela coordenação dos respectivos docentes tutores. **Docente tutor – auxiliar (de módulo ou disciplina) – EaD.** Docente responsável pelo acompanhamento das atividades de módulo ou disciplina de turma desenvolvida em curso na modalidade de educação a distância (EAD) e pelo apoio ao respectivo docente coordenador de tutoria. **Guia-intérprete de Libras.** Profissional especializado em formas de comunicação e técnicas de tradução, interpretação e guia para mediar a interação e o processo de ensino-aprendizagem das pessoas com surdocegueira. **Profissional de apoio escolar para alunos com deficiência (Lei n. 13.146/2015).** Profissional que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessário, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas, de acordo com a Lei Brasileira de Inclusão, Lei n. 13.146/2015 (art. 3º, inciso XIII). (BRASIL, 2021)

Regulamentado por instrumentos normativos, é obrigatório e aplicado anualmente. É realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação, mediante a coleta de dados individualizados de quantitativo de matrículas, rendimento de alunos, profissionais de educação, infraestrutura, em todas as escolas públicas e privadas do país. (BRASIL, 2022)

Neste sentido, o Censo Escolar denomina ainda como Recursos Humanos, os demais profissionais que atuam em funções técnicas, administrativas, pedagógicas, de saúde e de segurança que estão vinculados com regularidade na escola, mas que não trabalham dentro das salas de aula:

Auxiliares de secretaria ou auxiliares administrativos e atendentes; Auxiliar de serviços gerais, porteiro(a), zelador(a), faxineiro(a), horticultor(a) e jardineiro(a); Bibliotecário(a), auxiliar de biblioteca ou monitor(a) da sala de leitura; Bombeiro(a) brigadista, profissionais de assistência à saúde (urgência e emergência), enfermeiro(a), técnico(a) de enfermagem e socorrista; Coordenador(a) de turno/disciplinar; Fonoaudiólogo(a); Nutricionista; Psicólogo(a) escolar; Profissionais de preparação e segurança alimentar, cozinheiro(a), merendeira e auxiliar de cozinha; Profissionais de apoio e supervisão pedagógica: pedagogo(a), coordenador(a) pedagógico, orientador(a) educacional, supervisor(a) escolar e coordenador(a) de área de ensino; Secretário(a) escolar; Segurança, guarda ou segurança patrimonial; Técnicos(as), monitores(as) ou auxiliares de laboratório(s); Não há funcionários para as funções listadas. Auxiliar de serviços gerais, porteiro(a), zelador(a), faxineiro(a), horticultor(a) e jardineiro(a); Bibliotecário(a), auxiliar de biblioteca ou monitor(a) da sala de leitura; Bombeiro(a) brigadista, profissionais de assistência à saúde (urgência e emergência), enfermeiro(a), técnico(a) de enfermagem e socorrista; Coordenador(a) de turno/disciplinar; Fonoaudiólogo(a); Nutricionista; Psicólogo(a) escolar; Profissionais de preparação e segurança alimentar, cozinheiro(a), merendeira e auxiliar de cozinha; Profissionais de apoio e supervisão pedagógica: pedagogo(a), coordenador(a) pedagógico, orientador(a) educacional, supervisor(a) escolar e coordenador(a) de área de ensino; Segurança, guarda ou segurança patrimonial; Técnicos(as), monitores(as) ou auxiliares de laboratório(s). (BRASIL, 2021)

Quanto à gestão, o documento define:

O cargo de gestor escolar tem a função de promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições materiais e humanas necessárias para garantir o avanço dos processos socioeducacionais dos estabelecimentos de ensino, orientados para a promoção efetiva da aprendizagem. As opções de preenchimento são: Diretor(a): O responsável jurídico/legal pela instituição escolar, com documentação que comprova o vínculo ao cargo, sendo o dirigente e administrador da escola. Outro cargo: O gestor ocupa outro cargo, diferente de diretor de escola, mas é o responsável jurídico/legal pela instituição e pela gestão escolar. (BRASIL, 2021)

O documento diferencia a função de Coordenador de turno/disciplinar do Coordenador pedagógico.

O coordenador de turno/disciplinar tem como principais atribuições o acompanhamento e o controle do horário das atividades escolares, mediante orientações da supervisão e da direção, assegurando o pleno funcionamento da escola. Exemplos de atribuições desse profissional: organizar horários de entrada e saída das turmas; atender ou encaminhar para a coordenação/direção alunos que saiam da sala por questões relacionadas a comportamento; acompanhar e auxiliar os alunos em situações específicas, como: ida ao banheiro, alunos que apresentem algum mal estar físico ou que necessitem de material específico etc. O coordenador pedagógico (profissional de apoio e supervisão pedagógica) atua na equipe de gestão pedagógica da escola, com funções relacionadas ao planejamento, à implementação, coordenação, acompanhamento e avaliação de atividades e projetos educativos, de maneira a articular o trabalho coletivo da gestão escolar à proposta pedagógica da instituição. (BRASIL, 2021)

Para Costa (2018, p. 79), “[...] a deterioração da escola pública e as precárias condições de trabalho dos professores estão vinculadas às políticas educacionais implantadas nas últimas décadas.” Ela destaca ainda, muitas formas de precarização do trabalho docente e na saúde do profissional causadas pelas reformas neoliberais que interferem no cotidiano do professor e em suas atividades escolares: baixos salários, desprestígio profissional, intensas horas de trabalho, além da “[...] desvalorização social, aumentando o número de professores que abandonam seu trabalho à procura de outras atividades externas à sala de aula.”

Para lutar por melhores condições de trabalho, pela qualidade na educação e em defesa da escola pública, os professores reivindicam direitos por meio de movimentos grevistas:

A qualidade da educação no Brasil está longe de ser aceitável. [...]. Desde a expansão da escola pública nas décadas de 1960 e 1970, conforme já sinalizamos anteriormente, até os dias atuais, presenciamos a depreciação do trabalho docente. Baixos salários, desprestígio profissional e intensas horas de trabalho são alguns dos aspectos que caracterizam a profissão atualmente. Assim, as greves e as manifestações por melhores condições de trabalho, qualidade na educação e em defesa da escola pública, tornaram-se praticamente fenômenos naturais quando o assunto é a política educacional. (COSTA, 2018, p. 79).

A condição do trabalhador em educação, despossuído dos meios de produção, situado no espaço da classe que vive da força do seu trabalho alienado ao mercantilizar sua capacidade laboral passa a conviver com as várias facetas da precariedade.

Não é o trabalho que é uma mercadoria, mas a força de trabalho do trabalhador que a possui. Para Harvey (2008, p. 80), as condições de trabalho são “[...] suficientemente desreguladas, despóticas e exploradoras, capazes de deixar cobertas de vergonha as descrições feitas há tanto tempo por Marx[...]”. Uma das fontes “[...] de acumulação de riqueza vem da superexploração da força de trabalho, particularmente de jovens mulheres migrantes de áreas rurais. [...] E ainda mais odioso é o não-pagamento de salários e de obrigações trabalhistas.”

O trabalho é uma peça importante no espaço e no tempo em que se desenvolve e que transforma a vida humana. Ele deveria ampliar a dignidade humana (BRASIL, 1988), mas com o capitalismo e a dominação de classes, ele se afasta do seu papel de libertador para o de alienador. Na alienação há o desprazer, a transferência da sua capacidade para objetos e produtos que produziu mas que não lhe pertence e nem poderá adquirir, o agir mecanicamente que faz o trabalhador perder sua identidade e sua dignidade. Quanto maior a valorização do capital, aumentará gradativamente a desvalorização da dignidade humana.

Para responder às exigências de qualidade e produtividade da escola pública, a gestão da educação deverá realizar-se plenamente em seu caráter mediador e democrático. Ao mesmo tempo, consentânea com as características dialógicas da relação pedagógica, deverá assumir a forma democrática para atender tanto ao direito da população ao controle democrático do estado quanto à necessidade que a própria escola tem da participação dos usuários para bem desempenhar suas funções. (PARO, 1998, p. 7)

Os professores ou docentes ensinam e orientam os alunos exercendo diversas funções no processo do desenvolvimento de uma educação humanizadora que possibilite formação de sujeitos críticos e reflexivos. A Lei de Diretrizes e Bases determina a formação mínima para atuação para o exercício do magistério na educação infantil:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, 1996)

O coordenador pedagógico direciona e acompanha o trabalho pedagógico realizado na escola, orientando os alunos e professores, além de promover a

capacitação dos docentes e funcionários. Os merendeiros preparam a merenda (lanche) para os alunos e os faxineiros são os responsáveis pela limpeza e higienização da escola. O zelador e/ou agente patrimonial, zela e guarda o patrimônio da escola. O porteiro fiscaliza a entrada e saída dos alunos e de outras pessoas do ambiente escolar.

O secretário escolar gerencia os registros e documentos escolares, faz a operacionalização de processos de alunos, de professores e demais profissionais de sua unidade de ensino, realiza matrículas e transferências do corpo discente, etc. Os demais funcionários desempenham papel importante no ambiente escolar.

Para que a escola funcione adequadamente, cada funcionário precisa executar e desenvolver de forma correta suas respectivas funções. A qualidade do ambiente escolar.

A escola, na sociedade capitalista é administrada como uma empresa, o Estado utiliza mecanismos para diminuir os custos, por meio da redução de salários, cortes de verbas e investimento na educação, ampliando-se a terceirização, incentivando as relações público-privadas, contratando-se na modalidade de processo.

2.7 O servidor concursado e o servidor contratado

Há diferentes formas de entrada nos cargos do serviço público, mas a regra geral é por meio do concurso público, conforme o artigo 37 da CF/1988. Por exemplo, para o ingresso na carreira do magistério há diferenciação nas formas de ingresso. Para a investidura em um cargo ou emprego público de provimento efetivo, é necessária a prévia habilitação em concurso público.

O legislador infraconstitucional (ente municipal ou estadual) não poderá realizar processos seletivos ou concursos públicos sem previsão dos direitos garantidos na Carta Magna, sob pena de incidir em inconstitucionalidade e responsabilidade por ação por omissão.

O mesmo diploma legal, em sua parte final, também faculta que para cargos em comissão, o ingresso poderá ocorrer por livre nomeação, sendo que para funções temporárias, é possível ocorrer a aprovação mediante processo seletivo simplificado para preenchimento de vacância, desde que obedeça aos requisitos legais.

O trabalhador problematizando a desigualdade social, passou a ter um olhar diferenciado sobre o modo de produção capitalista e começou a lutar pelos seus direitos. Inicia então, o direito do trabalho. O trabalho assalariado é uma das principais características do sistema socioeconômico capitalista.

Os trabalhadores passaram a ter o direito por lei de receber uma remuneração em troca da sua força de trabalho. Para ter direito ao salário ou remuneração, é necessário que o trabalhador na carreira do magistério, esteja inserido numa determinada categoria: celetista ou estatutário.

Os servidores estatutários são aqueles que são funcionários que ocupam cargo público perante os órgãos determinados pela lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União (BRASIL, 1990b), ou seja, a Administração Pública direta (União, Estados, DF e Municípios) e à Administração Pública indireta autárquica e fundacional. São investidos por meio de concurso público com direitos e deveres conforme o artigo 37, II e V da Constituição Federal com garantia de plano de carreira e de estabilidade após 3 (três) anos de estágio probatório e aprovação em avaliação especial de desempenho. (BRASIL, 1988)

Os empregados públicos são aqueles que ocupam empregos públicos, provenientes de concursos ou processos seletivos, mas são contratados pelo regime da CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas.

A palavra empregado determina que não há estabilidade igual ao do servidor estatutário porque a contratação será regida conforme o artigo 3º da CLT, tendo direito ao pagamento de verbas rescisórias como qualquer trabalhador que preste serviços às empresas privadas, incluindo FGTS e INSS. Geralmente preenchem vagas na administração pública indireta, em especial nas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. (BRASIL, 1943)

Os servidores temporários são aqueles que, mesmo exercendo funções na área pública, não têm vínculo empregatício igual aos empregados públicos, além de que sua contratação tem um tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme artigo 37, IX, da Constituição Federal e por força de lei não poderá exceder a três anos (quatro anos para professor visitante e pesquisador estrangeiro). (BRASIL, 1993b)

Cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros para provimento em caráter efetivo ou em comissão, de forma onerosa, com denominação própria, devem ser criados por lei e são conceituados como o “[...] conjunto de atribuições e

responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”. Servidor, portanto, é a “[...] pessoa legalmente investida em cargo público” após a posse. Salvo as exceções legais, é “[...] proibida a prestação de serviços gratuitos.” (BRASIL, 1990b).

Assim, para que possa ingressar na carreira de magistério na educação infantil, e na modalidade temporária ou efetiva, nas demais funções públicas é necessário, que preencha requisitos legais como trabalhador na área da educação.

2.8 - Direitos do professor e das demais funções da educação que ascenderam ao serviço público por meio de concurso

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso II, determina que para a investidura em cargo ou emprego público é imprescindível “[...] aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei.” Há ressalva quanto às nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1988).

Em relação aos professores, estabelece o art. 206, inciso V, da Carta Magna, um dos princípios do ensino é a “[...] 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.” (BRASIL, 1988).

O inciso XVI, letras “a” e “b” do artigo 37, possibilita ao professor a acumulação remunerada de até dois cargos públicos, desde que haja compatibilidade de horários ou a de um cargo de professor com outro técnico ou científico. (BRASIL, 1988)

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, pelo princípio da hierarquia das normas, novas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas organizaram as unidades federadas e municípios.

Nesse caminho, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, promulgada em 5 de outubro de 1989, determinava em seu artigo 189, Parágrafo único, inciso V, que um dos princípios da educação é “[...] valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.”

Neste mesmo sentido, a Lei Orgânica do município de Campo Grande prevê em seu artigo 172 a valorização dos profissionais do ensino, observando os seguintes princípios: instituição de plano de carreira com piso salarial profissional, o ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos, aos profissionais da Rede Municipal de Ensino, o aperfeiçoamento profissional continuado, progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho e condições adequadas de trabalho. (CAMPO GRANDE, 1990)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional também referenda o ingresso na carreira do magistério exclusivamente por concurso público de provas e títulos:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso **exclusivamente** por concurso público de provas e títulos. (BRASIL, 1996). Grifamos.

Conforme previsão na Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1988; 1996), o concurso público possui um caráter avaliativo e formativo da carreira docente, é um instrumento de profissionalização com a garantia de planos de carreira, direitos não assegurados aos professores contratados de forma temporária.

Concurso Público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecidas sempre à ordem de classificação. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 595)

Dessa forma, o Concurso Público é uma ferramenta essencial para o provimento nos cargos e funções não só do magistério mas de todos os trabalhadores da educação. É uma ferramenta essencial ao ordenamento jurídico pátrio, é mais adequado, promove a equidade do método de seleção, é mais qualitativo, promove a democracia ao mais estudioso, apto, competente, qualificado e habilitado e também, o direito à igualdade de que todas as pessoas que preenchem os requisitos exigidos no edital possam participar do certame, garantindo-se a segurança e evitando-se o despotismo, o nepotismo, o apadrinhamento político, a injustiça da nomeação em função da origem social (sistema de classes), de sua riqueza (reprodução social) ou

pelo favorecimento de suas relações individuais. É regido por três premissas fundamentais:

O primeiro é o princípio da igualdade, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em condições idênticas para todos. Depois, o princípio da moralidade administrativa, indicativo de que o concurso veda favorecimentos e perseguições pessoais, bem como situações de nepotismo, em ordem de demonstrar que o real escopo da Administração é o de selecionar os melhores candidatos. Por fim, o princípio da competição, que significa que os candidatos participam de um certame, procurando alçar-se a classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 653)

Qualquer cidadão brasileiro, que atenda aos requisitos básicos previstos em lei, pode disputar uma vaga. O concurso público é uma forma de seleção de servidores para órgãos públicos que concorrem a cargos efetivos com a garantia da estabilidade após o período de estágio probatório e devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública previstos no artigo 37, caput da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Enquanto uma empresa privada pode escolher a forma de seleção que achar mais adequada à necessidade de sua empresa, como análise de currículos, provas de conhecimento, entrevistas e até mesmo aceitar uma indicação, no serviço público, os concursos seguem um critério padronizado e normativo previamente estabelecido e se violar a lei poderá ser anulado.

A obrigatoriedade prevista em lei visa resguardar a isonomia e a probidade administrativa, bem como o interesse público decorrente da contratação de candidatos mais aptos ao cargo. Essa modalidade ocorre por prova objetiva.

Dependendo do cargo pretendido, da banca organizadora e do nível de escolaridade exigido, apresenta diferentes tipos de avaliação e fases. As provas poderão ser discursivas, práticas, didáticas, orais, de redação, de caráter psicológico, teste de aptidão física, exames médicos para comprovação do estado de saúde, perícia médica para comprovação de deficiência, sindicâncias da vida pregressa, exames toxicológicos e cursos de formação profissional, além de entrevista e análise de títulos, entre outros. As etapas podem ter caráter eliminatório ou classificatório.

O objetivo é estabelecer um vínculo de provimento efetivo com o servidor após a posse, garantindo-lhe estabilidade ao completar três anos de efetivo exercício, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho.

A ocupação de um cargo público é denominada de provimento, ou seja, momento a partir do qual deixa de haver vacância, passando a ser preenchido por um servidor. O provimento originário é o preenchimento do primeiro cargo de um servidor, ou seja, sem vínculo anterior com a administração pública. Ocorre na nomeação. Os demais, chamados de derivados, decorrem daquela.

São formas de provimento de cargo público: nomeação (em caráter efetivo ou em comissão), promoção (Ex. mudança de nível/letra de I, para II, III, e com isso há aumento no valor da remuneração), readaptação (inaptidão, podendo o servidor ser aposentado ou alocado em cargo/função conforme limitação física ou mental), reversão (retorno à atividade de servidor aposentado), aproveitamento (retorno à atividade de servidor em disponibilidade), reintegração (reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado), recondução (retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado). (BRASIL, 1990b)

O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições por ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposos, que possa resultar em prejuízo ao erário ou a terceiros, com aplicação das penalidades administrativas conforme a natureza e a gravidade da infração cometida conforme o pelo artigo 27 (advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada). (BRASIL, 1990b).

Quanto à estabilidade, a aquisição ocorrerá quando o servidor habilitado e empossado em cargo de provimento completar 3 (três) anos de efetivo exercício. O prazo foi ampliado com a Emenda Constitucional n. 19. O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado. Somente em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar é que o servidor poderá perder o cargo, sendo-lhe assegurada a ampla defesa. (BRASIL, 1990b)

Nos termos do artigo 85 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no caso específico para a função do magistério,

Art. 85. Qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos, ressalvados os direitos assegurados pelos arts. 41 da Constituição Federal e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O concurso público, por determinar a exigência de atribuições de conhecimentos especializados e técnicos é mais justo e imparcial porque favorece a equidade de condições entre os candidatos e evita que a nomeação política crie vínculos escusos e ilícitos entre nomeador e nomeado, o que poderá facilitar a improbidade administrativa, dano ao erário e a corrupção.

O servidor receberá mensalmente um vencimento que é a “[...] retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”. Quando acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei (indenizações, gratificações, adicionais) é chamado de remuneração, a qual não poderá ser inferior ao salário mínimo. As indenizações, não se incorporam ao vencimento e podem ocorrer mediante ajuda de custo, diárias, transporte, auxílio-moradia. (BRASIL, 1990b).

2.9 - Direitos do professor contratado por tempo determinado

Os contratos administrativos temporários de mão-de-obra docente deverão obedecer a determinação legislativa constitucional. É justificável e prevista em lei, a possibilidade da não realização de concurso público para a contratação temporária, desde que haja a necessidade excepcional de interesse público, com caráter de urgência quando não há tempo hábil para realização de certame.

A contratação de servidores temporários previsto no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), foi regulamentada pela Lei n. 8.745/93 que, estabeleceu as condições e os prazos em que os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado.

O artigo 2 estabeleceu as hipóteses de contratação de docentes atendimento aos órgãos públicos que a lei caracteriza como de necessidade temporária do excepcional interesse público a admissão de professor substituto e professor visitante e, de professor e pesquisador visitante estrangeiro.

Nos termos da lei, os professores poderão ser contratados de forma temporária, para desenvolver atividades didático-pedagógicas em escolas de governo desde que não ultrapassem 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino. Também podem ser admitidos como pesquisador e tecnólogo substitutos para preencher a falta de ocupante de cargo

efetivo ou, quando houver demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), bem como, para atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação, matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino. (BRASIL, 1993b)

A contratação de um a quatro anos, conforme o caso, limitada ao regime de trabalho de vinte ou quarenta horas, de professor visitante e de professor visitante estrangeiro, objetiva apoiar a execução dos programas de pós-graduação stricto sensu e contribuir para o aprimoramento de programas de ensino, pesquisa e extensão e para a execução de programas de capacitação docente. Também deverá viabilizar o intercâmbio científico e tecnológico. A lei exige que o profissional seja portador do título de doutor, no mínimo, há 2 (dois) anos, ser docente ou pesquisador de reconhecida competência em sua área, ter produção científica relevante, preferencialmente nos últimos 5 (cinco) anos e ainda, que atenda os requisitos de titulação e competência profissional ou que tenha “[...] reconhecido renome em sua área profissional, atestado por deliberação do Conselho Superior da instituição contratante.” É admitida a prorrogação dos contratos. (BRASIL, 1993)

Ainda na forma da lei, o processo seletivo para recrutamento dos contratados, estará sujeito a ampla divulgação em Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público. Para atendimento das necessidades, os contratos com prazo máximo de até seis meses, decorrentes de calamidade pública, de emergências, ambiental e em saúde pública, até mesmo o processo seletivo será dispensável. No que se refere aos professores, estes poderão ser selecionados mediante a análise do curriculum vitae.

A lei proíbe a contratação de servidores públicos (Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de suas subsidiárias e controladas). Também veda a nomeação ou designação, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança que somente poderá ser provido por concursados. Além disso, os temporários não poderão ser recontratados antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior, salvo em caso de calamidade pública combate a emergências ambientais. (BRASIL, 1993b)

A contratação de servidores temporários não deveria estar relacionada a atividades essenciais do Estado que necessitam de uma continuidade, mas muitas vezes, o(a) professor(a) temporário(a) é importante para que a oferta da educação não seja interrompida. Só que realizada a atividade, finaliza-se o contrato e os direitos trabalhistas não poderão ser violados.

A Lei 8745/93 não abrange todas as situações em que a educação necessita da contratação temporária. Mesmo que uma legislação federal ainda esteja em vigor, os governos subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) poderão ter legislação própria para aperfeiçoamento específico de sua realidade local, estabelecendo, na forma da lei, com constitucionalidade, o perfil do(a), as habilidades, as qualificações do profissional a ser contratado, priorizando a qualidade de ensino, o estado democrático de direito e impedir qualquer tentativa de precarização da mão-de obra do trabalhador na área da educação.

O art. 37, IX, prevê que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. [...] O contratado é, assim, um prestacionista de serviços temporários. Que lei? Acharmos que será a lei da entidade contratadora: lei federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, de acordo com as regras de competência federativa. Não há de ser federal com validade para todas as entidades, porque não se lhe reserva competência para estabelecer lei geral ou especial nessa matéria com validade para todas. A autonomia administrativa das entidades não o permite. A Lei 8.745, de 9.12.1993, está de acordo com essa doutrina, tanto que só regulou a contratação por órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundações públicas. Mas ela traz diretivas que devem ser seguidas por leis estaduais e municipais, como, por exemplo, a indicação de casos de necessidade temporária (art. 2º), a exigência de processo seletivo simplificado (art. 3º), o tempo determinado e improrrogável da contratação (art. 4º) (SILVA, 2005, 681).

O empregado temporário tem sua relação contratual disciplinada por um regime especial, regulada de acordo com a lei do ente público que a instituir. Os contratos de trabalho não poderão excluir os direitos previstos constitucionalmente, proporcional ao tempo trabalhado, tais como, 13º salário licença-maternidade ou paternidade, estabilidade da gestante, férias + 1/3, recolhimento de FGTS e INSS, adicionais, horas extras, etc. Esses direitos, muitas vezes, acabam sendo assegurados apenas após decisão judicial demonstrando o descaso do poder público com a exploração da força do trabalho.

O servidor temporário é um prestador de serviço, tendo sua relação com o poder público disciplinada por um contrato de prestação de serviço, que poderá ser regido pela Consolidação de Leis Trabalhistas, sendo-lhe assegurados alguns direitos

previstos na Lei n. 8.112/90, conforme art. 11 da Lei n. 8.745/93. (BRASIL, 1943; 1990b; 1993b).

Conforme entendimento de Braga (2016a, p. 83), se houver legislação específica publicada pelo ente federativo que discipline a contratação temporária o juízo competente para dirimir conflitos será o mesmo dos servidores públicos estatutários e não a justiça trabalhista por inexistir vínculo trabalhista a ser disciplinado pela CLT.

A Justiça Federal é a que detém competência para dirimir as questões de pagamento de verbas quando o União for a parte contratante e portanto será julgada por um Juiz Federal e nos Estados, Municípios e Distrito Federal que adotarem regime especial, o juízo competente será a justiça comum, ou seja, a ação será julgada por um Juiz de Direito. Este foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), última instância, em ações de conflito de competência.

[...] caso o ente público admita servidores pelo regime especial sem ter editado legislação regulamentadora da relação contratual, estar-se-á celebrando, dissimuladamente, simples contrato de trabalho, de modo que futuros conflitos deverão ser decididos na Justiça do Trabalho e todos os direitos decorrentes da relação de trabalho deverão ser assegurados. (BRAGA, 2016a, p. 89)

A justiça, comum, federal ou trabalhista, julgará a legalidade e os efeitos do contrato. A contratação ilegal de servidores públicos é uma relação de trabalho que acarreta a nulidade do ato administrativo se for fundamentado e ter como objeto os ditames da excepcionalidade do art. 37, IX, da Constituição, o qual não poderá ser convalidado, por encontrar-se contaminado desde o início.

O ato nulo é inexistente. Assim, se o contrato contém ilegalidade, há que ser reconhecido o vínculo empregatício diretamente com o poder público. Mesmo que seja reconhecida a nulidade de atos, os direitos trabalhistas deverão ser respeitados e portanto, devidamente quitados na forma da lei. Desta forma,

[...] constatada a nulidade da contratação são irreversíveis os efeitos da relação de trabalho existente. Uma vez adimplida a obrigação, não há como as partes voltarem ao statu quo ante, visto que o empregado se encontra impossibilitado de devolver os salários por serem verbas de caráter alimentar e, por outro lado, o empregador é incapaz de restituir a força de trabalho despendida na execução do trabalho contratado. Assim sendo, mesmo que o ato seja nulo, os seus efeitos são permanentes. (BRAGA, 2016b, p. 84)

O contrato firmado, na forma da lei, poderá ser extinto, sem direito às indenizações, pelo término do prazo contratual, por iniciativa do contratado, pela extinção ou conclusão do projeto. Se ocorrer por iniciativa do órgão ou entidade contratante, “[...] decorrente de conveniência administrativa, importará no pagamento ao contratado de indenização correspondente à metade do que lhe caberia referente ao restante do contrato”. (BRASIL, 1993b)

A perpetuação do contrato, o torna nulo, ilegal, porque a necessidade deixa de ser excepcional e há ausência da temporariedade. Independentemente, se a contratação é regular ou se possui ilegalidade, devem ser assegurados os direitos do trabalhador que prestou o serviço ao gestor público.

A temporalidade precisa ser respeitada nos contratos com o Poder Público e não pode ser renovado de forma ininterrupta e nem sem obedecer os preceitos legais. O contrato não poderá ter prazo longo, além do permitido pela lei e nem ser muito fragmentado, fato que aumenta a rotatividade de profissionais na área da educação, para não ser prejudicial ao projeto político-pedagógico da escola e nem afetar a qualidade do ensino.

O desvirtuamento é um mecanismo ilegal à desnecessidade da obrigatoriedade de concurso público, que desrespeita e afronta a legislação vigente e especialmente a Constituição Federal.

A respeito dos requisitos a serem observados para a contratação de pessoal em caráter temporário, Gasparini (2007. p. 161) destaca:

Por necessidade temporária entende-se a qualificada por sua transitoriedade; a que não é permanente; aquela que se sabe ter um fim próximo. Em suma, a que é passageira. [...] A necessidade a ser atendida, além de temporária, há de ser de excepcional interesse público. Este não há de ser relevantíssimo, mas tão-só revelador de uma situação de exceção, de excepcionalidade, que pode ou não estar ligado à imperiosidade de um atendimento urgente. Por certo, não precisa, nem a Constituição Federal exige, que haja a necessidade de um atendimento urgente para legitimar a contratação. Basta a transitoriedade da situação e o excepcional interesse público. [...] Assim, a contratação de um professor para numa faculdade mantida por uma autarquia, ministrar aulas enquanto aguarda-se o concurso para a admissão do titular é legítima, dado que se trata de contratação temporária, por prazo certo ou determinado, para atender a situação (vaga no corpo docente) de excepcional interesse público.

O processo seletivo é uma modalidade destinada à contratação temporária de trabalhadores com maior celeridade. Seu processo de seleção é mais simples do que a do concurso público, podendo ser constituído, apenas por uma fase, por provas ou entrevistas ou análise de títulos.

Ressalta-se que trabalhador não é sinônimo de empregado porque são figuras jurídicas distintas e a principal característica que os diferencia é a presença ou ausência de subordinação. O conceito de trabalhador é mais amplo do que o conceito de empregado, ou seja, todo empregado é trabalhador, porém, nem todo trabalhador é empregado.

Nos termos do artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, no regime celetista, empregado é conceituado como “[...] toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.” Há subordinação. (BRASIL, 1943).

Na legislação trabalhista, o trabalhador é todo aquele que presta serviços de forma autônoma, limitada, esporádica a uma pessoa (física ou jurídica), devendo concretizar a execução de uma determinada tarefa nos termos e prazos combinados, recebendo um pagamento após a conclusão. Não há subordinação.

O trabalhador também poderá ser pessoa contratada por tempo determinado, que mesmo tendo que receber ordens daquele que exerce uma função/cargo hierarquicamente superior, não é empregado na forma do artigo 3º da CLT. (BRASIL, 1943).

Sem o preenchimento do requisito legal de excepcionalidade, a contratação será irregular e ilícita porque violará o artigo 37, II da Constituição Federal. Assim, pela lei, o poder público não poderá, optar pelo processo seletivo de contratação de professores por muitos anos ao invés de realizar concurso público.

Nos termos do artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996), o professor contratado não tem assegurado os mesmos direitos, geralmente recebe um salário menor e sem estabilidade, podendo ser demitido a qualquer momento. Assim, não terá direito ao aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim, nem ao piso salarial profissional. Também, não terá progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho.

O temporário faz o mesmo trabalho que um servidor efetivo. A ausência de concurso público não promove a valorização do profissional da educação.

Essas explicações legais se tornam necessárias para compreendermos o contexto do conveniamento da educação que ocorreu no período em tela e mais especificamente na etapa da educação infantil, quando o município de Campo Grande realizou parcerias público privadas.

CAPÍTULO III - A POLÍTICA DE CONVENIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO: OS CONVÊNIOS E A CONTRATAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

3.1. Relação público-privada: a gestão compartilhada entre o ente público e as entidades privadas sem fins lucrativos reconfiguradas para OSCIPs

No decorrer da história brasileira, a educação infantil, após muitas lutas, obteve conquistas pela efetivação de direitos. A Constituição Federal de 1988 garantiu a creche e a pré-escola como direito subjetivo da criança e dever do Estado, reafirmado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, (BRASIL, 1990a), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), especialmente quanto à ampliação de políticas públicas de acesso e de matrícula na escola mais próxima da residência do/a estudante.

Com a Emenda Constitucional n. 53 de 2006, a educação infantil, passou a fazer parte da política de Fundos da Educação, políticas essas que foram características de uma política neoliberal de educação, e da qual, a educação infantil ficou de fora na sua primeira versão que foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), segunda versão da política de fundos ampliou a cobertura para toda a educação básica.

Peroni (2012, p.36), cita que na materialização das relações entre o público e o privado, a parceria do setor público com o terceiro setor mercantil, causou implicações na democratização das políticas educacionais, uma vez que no contexto da redefinição do papel do Estado, houve a redução de investimentos públicos e aumento da privatização de empresas estatais.

Para a educação pública, as lutas por direitos sociais no período pós-ditadura implicaram na “[...] construção da democracia entendida como efetivação dos direitos, materializados em políticas sociais”, fato que ocasionou na ampliação da garantia de vagas e de acesso à educação e concomitantemente, sob a justificativa de contribuição à qualidade do ensino, definindo-a sob a crescente presença do privado e/ou neoconservadorismo em que o “[...] ‘conteúdo’ pedagógico e de gestão da escola é cada vez mais determinado por instituições que introduzem a lógica mercantil [...]”. (PERONI; OLIVEIRA, 2019, p. 39-40)

Com a introdução do ideário neoliberalista, em especial como se ocorresse uma heroicização nas áreas sociais e, portanto, como se a bandeira humanitária fosse a salvação assistencial e necessária, o Brasil passou a organizar diversas reformas que modificaram profundamente as condições da escola pública e o trabalho docente.

Assim, na relação público-privada na educação, a “[...] propriedade permanece pública, mas a direção do conteúdo das políticas educativas é repassada para o setor privado.” Neste sentido, ela ocorre “[...] tanto via direção quanto por meio da execução das políticas educativas”, uma vez que, os professores somente executam tarefas e não têm poder decisório. Desta forma, na omissão do Estado, ocorre a privatização da educação porque esta, apesar de seguir a normatização do ensino público, é efetivamente definida e monitorada pela instituição privada, (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2019, p. 40).

Ainda para Peroni (2020, p. 68), a atuação do privado opera diretamente na oferta da educação, como ocorreu na cidade de Campo Grande no período de 1997-2016, quando parte significativa da educação infantil esteve ligada a conveniamentos com entidades filantrópicas sem fins lucrativos por meio de convênios, que somente foi encerrado mediante a judicialização (TJMS, 2016c) ou quando ocorre na direção das políticas públicas ou das escolas.

Conforme Fernandes *et al* (2019, p. 181 e 182), a OMEP legitimou-se como entidade sem fins lucrativos, mas para manter o convênio, adequou-se à hegemonia do capitalismo e ao “[...] contexto de Reforma do Estado Brasileiro, para continuar a exercer as suas atividades no município. Não abandonou sua condição de ONG, mas, quando foi preciso, transformou-se em OSCIP.”

Após um longo período ditatorial, uma nova Constituição Federal garantia amplos direitos e dentre eles, a dignidade humana, a liberdade, a democracia. Havia a necessidade de um novo modelo de gestão para o setor público, com a mudança na forma de tratamento da crise do Estado, para não incorrer em posturas político-ideológicas de governos anteriores.

O modelo de gestão proposto pela Constituição Federal foi o burocrático/democrático, porém com a guinada do país em nome da modernização do aparelho estatal e a assunção de governos que tinham por base os ideários neoliberais, conforme expostos no capítulo 2 desta dissertação, a proposta vencedora foi a da reforma do Estado brasileiro, considerado, gigante, paquidérmico e obsoleto.

Desta forma, com uma proposta reformadora foi apresentado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) em 1995, materializado por um conjunto de leis e decretos definindo objetivos, estabelecendo diretrizes para remodelar a administração pública priorizando a ampliação da ação do setor privado para garantia dos direitos sociais:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorreu, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 1995a, p. 06)

A administração pública passou a ter um caráter gerencial, baseada em conceitos quanto à qualidade e eficiência, de forma descentralizada e democrática, para o cidadão, que, “[...] dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado.” (BRASIL, 1995a, p. 7)

O documento distingue aparelho do Estado, que estrutura o Estado, por ter este, um conceito mais amplo, que regula a população nos limites de um território:

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados Membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (BRASIL, 1995a, p. 12)

O Estado gerencial acreditava que com a privatização o setor privado poderia oferecer um serviço privado mais eficiente do que o público. Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mas mantém o papel de regulador e provedor ou promotor destes, “[...] principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano [...]”. Com a publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços “[...] competitivos ou não-

exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (BRASIL, 1995, p. 13).

A Constituição da República passou a considerar os municípios como componentes da estrutura federativa. No art. 1º, caput, declara que a República Federativa “[...] é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Interpretando o artigo 18, afirma-se que o município brasileiro, é uma entidade com organização político-administrativa dotada de autonomia política e financeira, mediante capacidade normativa com a elaboração de lei orgânica própria e sobre matérias de sua competência, podendo ainda, instituir tributos. (BRASIL, 1988). Os Municípios antes de 1988, eram “[...] criados e organizados pelos Estados conforme leis orgânicas de competência estadual”. (SILVA, 2005, p. 642)

Na área da Educação Infantil, gradativamente houve a transferência da responsabilidade pela oferta educacional para as municipalidades, processo conhecido por municipalização da educação. Desta forma, em Campo Grande/MS, a partir de 1997, a política de contratação de professores e de trabalhadores para todas as áreas de atuação na educação infantil expandiu e ampliou a expansão da presença do setor privado de base empresarial na definição das políticas públicas e na transferência de fundos públicos para instituições em relações público privadas, lucrativas ou não, por meio de conveniamento. (TJMS, 2016c)

As reformas administrativas fomentaram a transferência da oferta educativa dessa etapa de ensino para organizações privadas. Dentro da via da legalidade, a Emenda Constitucional 19 de 1998, que normalizou e induziu o financiamento público para oferta privada de serviços públicos por meio da celebração de contratos e convênios e da parceria público-privada, exigindo novo marco regulatório para adequar a gestão pública às orientações de cunho gerencial (BRASIL, 1988)

O artigo 209 da Constituição Federal se refere ao ensino voltado à iniciativa privada, desde que atenda o cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, ou seja, às escolas voltadas para o lucro numa economia de mercado. O artigo 213 diferencia as escolas não-lucrativas (comunitárias, filantrópicas e confessionais) as quais poderão receber recursos públicos que eram destinados às escolas públicas. (BRASIL, 1988).

No Brasil, a educação escolar pode ser oferecida em escolas públicas (com características de gratuitamente e de caráter universal, mantidas e administradas pelo Estado, podendo pertencer ao governo municipal, estadual ou federal) e escolas

privadas (de propriedade particular, mantidas por pessoas ou empresas, com cobranças de mensalidades e obtenção de lucro, é a forma de ensino não administrada por um governo e sim por uma ou mais pessoas donas da instituição. As escolas e universidades particulares têm o direito de selecionar e manter seus estudantes através do pagamento de uma mensalidade pelo ensino oferecido.

Nos termos do artigo 19 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional as instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se em categorias administrativas: públicas (criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público), privadas (mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado); comunitárias, na forma da lei. As privadas e comunitárias podem qualificar-se como confessionais (atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas) e certificadas como filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996)

A terceirização do trabalho é o processo no qual uma empresa privada ou o ente público (administração direta ou indireta) contrata outra empresa para realizar determinado serviço ao invés da contratação individual direta dos próprios funcionários/empregados.

“[...] pode-se afirmar que a terceirização é uma técnica de organização do processo produtivo por meio da qual uma empresa, visando concentrar esforços em sua atividade-fim, contrata outra empresa, entendida como periférica, para lhe dar suporte em serviços meramente instrumentais, tais como limpeza, segurança, transporte e alimentação. (MARTINEZ, 2012, p. 223).

A empresa ou ente público contratante é denominada como tomadora de serviços e a contratada é a prestadora ou fornecedora. Na terceirização, o empregado possui vínculo de emprego com a prestadora (entidades filantrópicas), mas executa serviços para a tomadora (município). São exemplos de terceirização, a contratação de empresas de limpeza e de segurança.

A Constituição Federal determina em seu artigo 174 que o Estado é um agente normativo e regulador da atividade econômica e que deve exercer “[...] na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” (BRASIL, 1988)

A Lei n. 11.079 sancionada em 2004, com caráter nitidamente de regular a relação público privado, muda a direção da administração pública, ao tirar do Estado o papel de executor do serviço público para as políticas sociais, como, educação, saúde, transporte, habitação, com o argumento que era para suprir todas as

necessidades num país muito populoso e com grande extensão territorial. A alternativa não foi discutir com os entes federativos, na realidade, foi uma das estratégias do capital para contratar com a iniciativa privada objetivando solucionar o problema junto aos entes públicos de forma mais econômica ao erário, por meio das parcerias público-privadas.

A Parceria Público Privada - PPP é um contrato de prestação de obras ou serviços entre um ente público (municipal, estadual ou federal) e uma (ou mais) empresa privada, com valor mínimo de vinte milhões de reais (até 2017 quando passou para dez milhões de reais) e duração não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação. (BRASIL, 2004, artigo 2º, § 4º)

Nos termos do artigo 2º a “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.” (BRASIL, 2004)

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004)

A principal diferença entre as concessões é a forma de remuneração da empresa privada pelos serviços prestados ou pela obra realizada. Assim, na concessão patrocinada o pagamento é realizado tanto pelas tarifas cobradas aos usuários (pedágio numa rodovia) quanto por um complemento monetário do poder público.

Na concessão administrativa, a remuneração é realizada exclusivamente pelo poder público, já que não há possibilidade de taxar o usuário pelo serviço. É o caso do contrato de PPP celebrada com as entidades filantrópicas na cidade de Campo Grande.

Assim, verifica-se que a relação público-privada na educação foi um mecanismo que contribuiu como alicerce de ampliação das atividades econômicas e de lucro com a finalidade capitalismo globalizado

3.2. Concessão administrativa: o conveniamento da educação no município de Campo Grande: as ações do Ministério Público contra o Município de Campo Grande.

Dentro do ideário neoliberal para a gestão pública, o convênio se apresenta vantajoso para ambos os contratantes: para as entidades é a oportunidade de ampliação de recursos para desenvolvimento de suas atividades sociais e ao governo municipal, realizar o repasse da quantia determinada no convênio, eximindo-se de qualquer responsabilidade, tanto em relação da manutenção efetiva das creches, quanto no que se refere aos encargos trabalhistas. Nessa relação, o ente público realiza a captação dos recursos, próprios ou oriundos de outros órgãos federais e/ou estaduais e faz o repasse às entidades filantrópicas, mediante contratos, que se encarregam das ações propriamente ditas.

Na política de convênios, o demandatário dos recursos financeiros são as entidades sociais e não o usuário dos serviços. A intervenção junto aos órgãos financiadores é sempre mediada pelos diretores ou técnicos dessas entidades, reduzindo ou até mesmo anulando o poder de reivindicação, organização e mobilização da população usuária. Além disso, a política de convênios cria um vínculo de dependência da entidade em relação ao órgão financiador, que é comumente usado como sustentação do clientelismo político. (SILVA, 1999, p. 47)

Ressalta-se que a nível estadual, o Estado de Mato Grosso do Sul desde 1979 realizou convênios com os municípios para execução de projetos sociais. No âmbito educacional, o governo estadual realizou três tipos de projetos sociais: as Creches Domiciliares (Mãe-Crecheira), Creches Casulo e Creches Comunitárias.

As Creches Domiciliares (Mãe-Crecheira) foi uma opção para o atendimento às crianças (zero a seis anos de idade) “[...] baseada em algumas experiências comunitárias desenvolvidas a partir do final dos anos 1970 por organizações que lutavam pelo direito à creche” e “[...] na maioria dos bairros, as mães que trabalhavam fora se organizavam e se revezavam no cuidado com as crianças.” (SILVA, 1999, p. 47). Foram realizadas em parceria com a OMEP e a entidade era quem selecionava a mãe-crecheira, negociava a forma de pagamento, estabelecia o número de crianças em cada casa. Era, para seus idealizadores, uma alternativa mais benéfica, ao atender as necessidades de ambos os contratantes, com baixo custo, que ampliava os atendimentos sociais e educacionais, sem comprometer o orçamento:

[...] a proposta de creches domiciliares é mais uma das formas de que o poder público se valeu para não se responsabilizar diretamente com a construção ou com a manutenção de creches públicas. O Estado apropria-se de uma ideia oriunda das classes populares e transforma o que era paliativo e emergencial em uma proposta oficial e sistematizada, sem ao menos garantir uma melhoria nas condições de atendimento. (SILVA, 1999, p. 48)

O Projeto Creche Casulo (1977-1985) foi criado por Lei Federal, transformando-se no principal programa da Legião da Boa Vontade.

Os convênios das Comunitárias, ocorreram a partir de 1983 por meio de contratos com o Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul - FASUL, para garantir o funcionamento de quinze creches sob sua responsabilidade na capital. As entidades ficavam com os encargos financeiros das despesas diárias das creches e pagamento dos funcionários, enquanto que a coordenadoria responsável “[...] ditava as normas em relação ao trabalho a ser realizado e até mesmo tinha o poder de decidir sobre o pessoal a ser contratado”. (SILVA, 1999, p. 47)

Já a formação e qualificação docente amplia o direito à educação de qualidade para o público de zero a cinco anos e a dignidade humana com a valorização curricular e econômica para os trabalhadores (BRASIL, 1988). Entretanto, os processos judiciais (MATO GROSSO SO SUL, 2016; 2018) demonstram outra realidade que viola os direitos previstos em lei (BRASIL, 1996) porque durante muitos anos os trabalhadores na educação infantil não tinham nenhum tipo de formação e a educação voltada para às crianças pequenas era realizada dentro de uma perspectiva assistencialista.

Esse modelo assistencialista empregado pelo estado também foi o modelo adotado pelos municípios. No município de Campo Grande, os profissionais da educação infantil (administrativos e professores) foram contratados pelas entidades filantrópicas, no decorrer dos anos, como política pública para a Educação Infantil, com a finalidade de trabalhar nas escolas públicas para atendimento da faixa etária de zero a cinco anos. As conveniadas eram quem admitiam, demitiam, assalariavam (inclusive determinando o valor da remuneração), dirigiam a prestação pessoal do serviço e pagavam as verbas rescisórias dos seus empregados. Foi comprovada a contratação ilícita e dano ao erário público. (TJMS, 2016d, p. 11016-11035)

Em análise aos processos ajuizados pelo Ministério Público em Campo Grande verifica-se que no período de 1997 a 2016, a relação público privada ocorreu por meio de convênios com renovações sucessivas e periódicas, sem licitação, com entidades filantrópicas que não deveriam lucrar, mas que se tornaram escolas

privadas com fins lucrativos reguladas por acordos com o ente municipal baseados no sistema contratual de mercado. (TJMS, 2016c).

Desse modo, na sua esfera administrativa o Município de Campo Grande, por quase duas décadas como forma de garantir a expansão do atendimento das crianças de zero a cinco anos, optou pela via do conveniamento, violando a legislação vigente, com a ampliação das formas de privatização da Educação Infantil, sob gestão privada de unidades públicas com subsídio governamental.

Com demanda crescente, atendimento historicamente deficitário e sob a responsabilidade prioritária do ente federado financeira e tecnicamente mais frágil no Brasil, ampliam-se as formas de privatização na e da Educação Infantil. Por privatização da educação, entendemos com Hill (2003) as estratégias de reprodução do capital. Este, além de atuar no corte ou diminuição dos gastos públicos com saúde, educação, previdência, assistência social e outros da esfera social, procura também se ampliar e se reproduzir por meio da busca de novos mercados. Para o autor, há três estratégias ou Planos para ampliação do capital, dentre eles, “um Plano de Negócios na Educação: este se concentra em liberar as empresas para lucrar com a educação.” Neste caso, a educação pública é transformada em campo para realização de negócios. (DOMICIANO; ADRIÃO, 2020, p. 02)

Para Montaño (2003, p. 17)

[...] a chamada “parceria” não é outra coisa senão o repasse de verbas e fundos no âmbito do Estado para instâncias privadas, substituindo o movimento social pela ONG. E essa verdadeira transferência de recursos públicos para setores privados não ocorre sem uma clara utilidade política governamental. O Estado é, portanto, mediante a legislação (leis como do “voluntariado”, do “terceiro setor”, das “Oscip”, das “parceiras”) e repasse de verbas, um verdadeiro subsidiador e promotor destas organizações e ações do chamado “terceiro setor” e da ilusão do seu serviço.

Em 1997, foi promulgado o Decreto-Lei n. 2271, que possibilitou a terceirização da execução indireta de atividades acessórias, instrumentais ou complementares no âmbito da Administração Pública Federal direta, autarquias e fundações. Essas atividades compreendiam as relacionadas à conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, recepção, reprografia, telecomunicações, etc. Vedava a terceirização de atividade-fim.

Já em 2017, houve modificações, a denominada como a Lei da Terceirização, § 3º do artigo 9º da Lei 13.429/2017 passou a prever que o contrato de trabalho temporário poderá versar sobre o “[...] desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços.” (BRASIL, 2017)

Atividade fim está relacionada ao objetivo da empresa, é a forma, a razão de sua existência, de como se apresenta ao mercado que visa o faturamento e à lucratividade cuja ausência poderá comprometer o funcionamento e a produção final. Compreende as atividades essenciais e normais para as quais ela se constituiu.

Desta forma, seu ramo de atuação e atividades desenvolvidas constam expressamente no contrato social com Código Nacional de Atividade Econômica - CNAE¹⁰, que identifica a empresa em cadastros e registros de pessoa jurídica. Por exemplo, numa indústria têxtil, a atividade fim é a produção de tecidos, as costureiras e não os seguranças; na indústria alimentícia, a produção e industrialização de alimentos, os cozinheiros; numa escola, os professores.

Os profissionais terceirizados para atividade-fim se inserem no contexto da atividade principal do tomador de serviços e por isso não poderiam ser contratados numa relação público privada. Antes de 2017, na terceirização para uma fábrica de costura de uniformes, não poderia ocorrer a contratação de costureiras, mas somente para atividade-meio, como limpeza, informática e segurança, por exemplo.

As atividades meio são tarefas operacionais de apoio que não geram faturamento e lucro imediato, mas são importantes aos resultados e objetivos da atividade principal, como serviços de segurança, vigilância, limpeza, conservação, manutenção predial, recepção, informática, telefonia, entre outros, se não forem as atividades fins de uma determinada empresa.

Será lícita ou regular, a terceirização que preenche as exigências legais. Seus fundamentos podem ser encontrados no art. 455 da CLT, o qual regulamenta a subempregada; artigo 25 da Lei n. 8.987/1995, que trata do regime de concessão e permissão; artigo 94, II, da Lei n. 9.472/1997, a qual regula as telecomunicações; Lei n. 7.102/83, que versa sobre a vigilância bancária; Leis n. 6.019/1974 e n. 13.429/2017, regulamentadoras do trabalho temporário; Súmula n. 331 do Colendo Tribunal Superior do Trabalho:

“A terceirização legal ou lícita é a que observa os preceitos legais relativos aos direitos dos trabalhadores, não pretendendo fraudá-los, distanciando-se da existência da relação de emprego. A terceirização ilegal ou ilícita é a que se refere à locação permanente de mão de obra, que pode dar ensejo a fraudes e a prejuízos aos trabalhadores.” (MARTINS, 2014, p 160)

¹⁰ A CNAE é a classificação oficialmente adotada pelo Sistema Estatístico Nacional na produção de estatísticas por tipo de atividade econômica, e pela Administração Pública, na identificação da atividade econômica em cadastros e registros de pessoa jurídica. (IBGE)

Prevalecia no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, o entendimento de que é ilícita a terceirização de serviços especializados, ligados à atividade-fim do tomador dos serviços, identificada no objeto social do contrato social das empresas envolvidas. Nessa linha de argumentação, julgava-se no sentido de que a contratação de trabalhadores por empresa interposta seria ilegal, formando-se o vínculo empregatício diretamente entre o contrato contratado e a empresa tomadora dos serviços.

O Supremo Tribunal Federal modificou o posicionamento consagrado pelo Colendo Tribunal Superior do Trabalho, a partir de 30.8.2018. Nos autos da ADPF 324 / DF e do RE 958.252, submetido à sistemática da repercussão geral - Tema n. 725 – apreciando os princípios constitucionais da livre iniciativa (art. 170) e da livre concorrência (art. 170, IV), a dignidade da pessoa humana (art. 1º), os direitos trabalhistas assegurados pela Constituição Federal (art. 7º), o direito de acesso do trabalhador à previdência social, à proteção à saúde e à segurança no trabalho, vinculado a inconstitucionalidade da Súmula n. 331, I, do c. TST, reconheceu a licitude da terceirização em todas as etapas do processo produtivo, seja meio ou fim firmou as seguintes teses jurídicas:

1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993. (Vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. Nesta assentada, o Relator esclareceu que a presente decisão não afeta automaticamente os processos em relação aos quais tenha havido coisa julgada. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 30.8.2018)

Com a nova tese jurídica, a Corte Superior reconheceu a legalidade irrestrita da terceirização de serviços, fato que favoreceu e ampliou as relações público-privadas e as terceirizações, podendo a contratação de trabalhadores se dar forma direta ou por empresa interposta e para exercer indiscriminadamente as atividades ligadas à área fim ou meio das empresas, não se configurando em tais vínculos de emprego e o empregado da contratada, remanescendo, contudo, a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços no caso de descumprimento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa contratada, bem como pelas obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993.

Se por um lado a terceirização de serviços é visto como uma alternativa para reduzir custos na folha de pagamento e a responsabilidade da tomadora de serviços, os mecanismos utilizados, ilegais ou legais, mas amparados juridicamente, poderão diminuir a qualidade e a eficiência das relações laborativas e prejudicar os direitos dos trabalhadores.

As parcerias são formalizadas em várias espécies de contratos, conforme o tipo de serviço prestado, que podem variar desde a construção, gestão e manutenção ou a própria prestação dos serviços, incluindo a contratação de professores temporários. No período de 1997 a 2016 as contratações da mão-de-obra e pagamentos com verbas públicas às atividades fins eram proibidas por lei. Até 2017, a contratação somente poderia ocorrer com as atividades-meio.

Frente a isso, as PPP vêm se materializando no Brasil devido ao movimento das reformas administrativas e gerenciais que consolidaram as propostas de diminuição das funções do estado para com as políticas sociais e econômicas. A minimização das ações do Estado soma-se à crença de que o setor privado possui o modelo ideal de gestão.

Assim, o Estado deixou de prestar e executar muitos serviços e obras, que eram exclusivos, transferindo sua execução por meio de concessões, permissões, contratos de gestão, convênios e outras formas de parceria, para entes privados, sendo instituída em 2004, as normas gerais para licitação e contratação no âmbito da administração pública por meio da Lei 11.079/04.

A Administração Pública é o conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa. Subdivide-se em Direta (centralizada) e Indireta (descentralizada). A Administração Direta é composta pelas pessoas políticas ou entes estatais (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Nos municípios, são exemplos de órgãos da Administração direta a prefeitura municipal, as secretarias municipais e as câmaras municipais.

A terceira via foi uma proposta de adequação da social-democracia às novas ideias políticas. Assim, o neoliberalismo influenciou a descentralização de competências municipais da cidade de Campo Grande, outorgando-se funções a pessoas jurídicas diversas do ente estatal, que permaneceram vinculadas a este (não subordinadas), para efeitos de controle e avaliação de desempenho.

A entidade filantrópica é uma pessoa jurídica, sem poder político, desempenhando apenas funções administrativas.

Cumprе ressaltar que uma entidade sem fins lucrativos se personifica por meio de uma pessoa jurídica. Ela precisa possuir um CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica). Embora não haja exploração de atividade que objetive lucro, o exercício do direito deve acontecer por meio de um nome, necessitando a entidade de constituição da pessoa jurídica para consecução de sua finalidade.

3.3 Da desvirtuação dos convênios e das contratações irregulares

A desvirtuação dos convênios e as contratações irregulares foram frutos de uma sequência de fatores, que iniciou na ausência de preenchimento de requisitos legais mediante a não realização de concurso público, na falta de critérios para a escolha da força de trabalho, na discrepância de salários e desmotivação profissional, e principalmente, nos favorecimentos políticos, que ocasionaram em comprometimento na qualidade à educação.

O ente público municipal tinha conhecimento da existência de candidatos aprovados para as funções que estavam sendo preenchidas por terceirizados. (CAMPO GRANDE, 2011; 2012; 2016). O convênio violou o artigo 37, II, da Constituição da República, principalmente porque haviam muitas pessoas previamente aprovadas que se submeteram a um rígido e isonômico concurso público, aguardando em lista de espera, que foram preteridas pelas indicações políticas e sem concurso público.

Entre os anos de 1997 a 2016, o município de Campo Grande no âmbito educacional celebrou contratos administrativos de concessão na modalidade conveniada tendo como objeto a prestação de serviços socioeducativos para preservação e ampliação de ações de atendimento à criança e ao adolescente, em regime de cooperação mútua com a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), Secretaria de Políticas e Ações Sociais e Cidadania – SAS e entidades filantrópicas, atendendo exclusivamente às ações e diretrizes nos CEINF's, renovados sucessivamente, de forma ininterrupta e sem licitação, fato que motivou a intervenção do Ministério Público mediante Termos de Ajuste de Conduta e em Ação Civil Pública.

Esses convênios tinham como finalidade a contratação temporária de trabalhadores para atuarem, “[...] principalmente, nos Centros de Educação Infantil (CEINFs), no qual desenvolviam trabalhos administrativos, de recreadores, de educadores e de técnicos administrativos [...] para prestação de serviços em escolas da educação básica do município. (FERNANDES; ALVES; VIANA, 2021, p. 132)

Desta forma, no exercício da função pública, entre 1997 a 2016, em ofensa aos princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade na administração pública, elevando “[...] à aproximadamente 90% (noventa por cento) o número de funcionários da Secretaria de Assistência Social sem concurso público.” (TJMS, 1997, p. 3).

O dinheiro dos convênios não era destinado somente à finalidade contratada, era desvirtuada ilicitamente em diversas secretarias do executivo municipal, como meio de contratar servidores sem concurso público, sendo “[...] que nenhuma relação tinha para a consecução dos objetivos conveniados.” Assim, foram detectados e comprovados “[...] muitos casos de pessoas pagas com estes recursos públicos que prestavam serviços de forma disseminada por todo o em associações privadas e locais que não integram o quadro da Administração Pública Municipal.” (TJMS, 2017, p. 3)

O mecanismo utilizado para a contratação da força de trabalho ocorreu por interesse do executivo municipal ou de quem realizava a indicação, ultrapassando os limites legais de gastos com pessoal e além disso, em total desrespeito e ilicitude, para serem lotados e prestar serviços em gabinetes, em assessorias e em locais não destinados aos atendimentos educacionais, sem exigir controle de jornada e nem capacidade técnica do contratado. Desta forma, nos documentos jurídicos verificou-se que diversas contratações ocorreram por indicação política, de parentes de agentes públicos ou de pessoas por eles indicadas, sendo que “[...] eram os gestores municipais que decidiam quem contratar, onde lotar e quanto pagar.” (TJMS, 2017, p. 3)

Os contratos eram realizados pela mantenedora OMEP com sede em Mato Grosso do Sul, onde os funcionários contratados, eram separados e atuavam em diferentes unidades de exercício, sendo “[...] CEINF OMEP, OMEP/BR/MS e IFOMEPE, destacando também os contratados pela OMEP em exercício na SELETA e os não encontrados em atividade.” Os contratados para prestar serviços na SELETA não integravam a folha funcional de pagamento da OMEP (TJMS, 2017, p. 4).

No que se refere à SELETA, mesmo que por força de lei, era impedida pelo seu estatuto de exercer funções remuneradas, sua estrutura física e funcional era mantida por doações e convênios, transformando-se numa “[...] agenciadora de empregos informais para a Prefeitura.” (TJMS, 2017, p. 06)

O quadro funcional das unidades para atendimento da educação infantil, era basicamente formado por diretora, auxiliares administrativos, professoras,

recreadoras, atendentes de berçário, cozinheiras e auxiliares de serviços gerais, em alguns casos vigias noturnos. Assim, exceto os concursados municipais, geralmente diretoras/es e professoras/es, o restante dos funcionários eram contratados pelos convênios da OMEP e SELETA, ou seja, a maior parte da base da mão-de-obra na educação infantil era praticamente toda terceirizada. (TJMS, 2017, p. 9)

O Quadro Administrativo possuía folha de pagamento, contratações e demissões independentes da OMEP:

Ocorre que através das entrevistas aplicadas e as visitas às Unidades, detectamos algumas irregularidades que nos remetem a uma realidade preocupante. Iniciando nos deparamos com grande número de funcionários desconhecidos, com ausências injustificadas, com discrepâncias nas remunerações, com contratações realizadas meramente para atender interesses políticos. [...] E não é só isso: tratamos aqui de ingerência, que fatalmente se reflete na realidade de abandono em que se encontram os CEINFS e Projetos atendidos pela SAS. Enquanto isso, um seleto grupo de profissionais contratados para funções burocráticas, é beneficiado com altos salários, e excelentes condições de trabalho. (TJMS, 2017, p. 05)

O Presidente da entidade filantrópica em entrevista ao Ministério Público declarou como era a formalização de contratos irregulares pagos com dinheiro público, para prestar serviços no município, inclusive para a mão-de-obra da educação infantil:

A partir de 2005 o convênio foi mudando gradativamente, iniciando-se com pedidos da Prefeitura para se fazer serviços de serralheiros ou de pequenos reparos e, aos poucos, foram pedindo mais e mais. Em dado momento, começaram a pedir a contratação de pessoas para prestar serviços em determinados locais. A coisa foi crescendo e, meio a contragosto, a Seleta se viu sendo utilizada por todos os administradores municipais desde 2005 como intermediária na contratação de pessoas informalmente. Estas contratações funcionam através de pedidos feitos pelo legislativo ou pelo executivo, mas sempre endossados por este último, que encaminham o nome, o cargo e salário da pessoa a ser contratada. A Seleta assina a carteira e nunca mais vê o funcionário, salvo numa ou noutra situação excepcional. [...] (TJMS, 2017, p. 05)

Desta forma, ficou evidenciada a incompatibilidade entre o exercício das atividades funcionais e o principal objetivo dos Convênios, que era a prestação de serviços sócio educativos, para a preservação e ampliação de atenção e atendimento à Criança e ao Adolescente na Cidade de Campo Grande.

A mão-de-obra era disponibilizada após pedido de algum político. E assim, o executivo encaminhava o contratado mediante ofício e a entidade filantrópica realizava os trâmites da contratação:

O Município, então, repassa os valores correspondentes à contratação feita e os salários são pagos. A Seleta fica com 5% do valor a título de "taxas de administração". É o Município quem paga os instrutores e todos os servidores que trabalham na Seleta. **Funciona assim: "um vereador diz:- preciso de alguém para o meu gabinete. A pessoa vem com o ofício do executivo, pré-designado, porque não é a Seleta quem escolhe e a contratação é feita. Mal vemos quem é a pessoa, se muito no dia de assinar a carteira e o contrato"**. O Senhor Gilbrás disse que este é um procedimento "convencional". (...) O depoente disse ter os ofícios remetidos pela Prefeitura Municipal e também por Vereadores. Forneceu algumas cópias neste momento e se comprometeu em mandar o resto via eletrônica nos próximos dias. Disse que recebe muitos ofícios de vereadores, mas a Seleta só faz a contratação com autorização do executivo. [...] A Seleta não tem controle sobre a frequência dos servidores contratados, disse que não sabe nem a lotação deles, porque cabe à Prefeitura destinar as pessoas ao serviço. (TJMS, 2017, p. 6, com destaque no original)

Para esse serviço, a Seleta recebia indevidamente, o percentual de 5% (cinco por cento) do valor do contrato e depois, não mantinha mais contato com a pessoa indicada. Conforme documento, entre 2007 a 2016, o quantitativo de funcionários contratados ilicitamente pelos convênios informados ao Ministério Público octuplicaram, passando de 537 para 2790 pessoas. Entretanto, consta no Termo de Audiência ocorrido no dia 25 de abril de 2016, nos autos de Execução de Título n. 0812181-31.2016.8.12.0001, que havia um número maior, sendo 4.300 (quatro mil e trezentos) contratados sem concurso público. (TJMS, 2017, p. 7)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SELETA	537	804	1189	1454	1519	1437	1745	1972	2097	1732	1509
OMEPE	0	1060	961	864	928	1048	1053	1672	2023	1702	1281
TOTAL	537	1864	2150	2318	2447	2485	2798	3644	4120	3434	2790

Dados retirados dos processos judiciais. (TJMS, 2016, 2017, 2018)

Muitos funcionários eram desconhecidos, havia discrepância de remunerações e muitos prestadores de serviço exerciam atividades totalmente incompatíveis com o objetivo principal dos convênios.

Além destas contratações ilícitas e do desvirtuamento do objeto do convênio, os documentos analisados, constataram “[...] o péssimo serviço desempenhado e a precariedade das CEINF's [...]" em decorrência de contratações excessivas e paradoxalmente com escassa mão-de-obra qualificada, sem controle e realizadas, geralmente, a partir de indicações políticas, em detrimento do direito constitucional de garantia a uma educação de qualidade. (TJMS, 2017, ,p. 9; BRASIL, 1988)

Nos documentos oficiais os contratados estavam lotados nas unidades de ensino, mas na prática, a realidade era outra, porque muitos empregados recebiam remuneração e não exerciam a atividade laborativa o que tumultuava e sobrecarregava a força de trabalho daqueles que realmente trabalhavam:

O papel dos recreadores e atendentes de berçário é teoricamente auxiliar os professores na sala de aula, durante atividades, refeições e banho. Mas na realidade muitos assumem a coordenação das salas sem nenhuma supervisão. (...) Nos quadros de planejamento tudo está muito bem definido, mas a realidade é completamente diferente, encontramos diretoras tendo que assumir cozinhas, faxineiras, cuidado de berçários, muitas ausências injustificadas, muita improvisação, muito choro, muita correria. Muitas diretoras estavam assumindo as unidades, e manifestaram estar enfrentando todo tipo de dificuldade, mas a principal delas diz respeito justamente aos serviços terceirizados. [...] (TJMS, 2017, p. 9)

O compromisso de dotar os estabelecimentos de ensino com recursos humanos para o desenvolvimento das atividades propostas pelo plano de trabalho, ocasionaram em ações ilícitas que se caracterizavam nas contratações onde as indicações políticas eram mais valorizadas do que a capacitação profissional, influenciam nos favorecimentos, nas concessões de vagas, na lotação, na inclusão de uma folha de pagamento injusta, beneficiava apadrinhados e funcionários fantasmas, em detrimento da qualidade na educação:

A qualidade dos serviços prestados pelos funcionários contratados pelo Convênio OMEP/SELETA foi considerada pela unanimidade das diretoras como de péssima qualidade. Ouvimos inúmeras queixas, quanto a qualificação profissional e falta de perfil dos profissionais encaminhados para as unidades, quanto a falta de comprometimento dos funcionários, quanto ao grande número de faltas, atestados e afastamentos. A somatória destes problemas gera o verdadeiro caos que se instala na maioria dos Ceinfs. (TJMS, 2017, p. 9)

A relação contratual empregatícia iniciava mediante um ofício contendo o encaminhamento de uma pessoa para que a Secretaria de Assistência Social realizasse a lotação. O ente municipal efetivava a contratação sem análise de

currículo, sem verificar se a pessoa apadrinhada, possuía os requisitos mínimos para atendimento de bebês e crianças na educação infantil:

De acordo com as informações obtidas, as diretoras nunca fizeram parte do processo seletivo dos funcionários terceirizados. Estes quando se apresentam com o encaminhamento da SAS, já estão contratados. Isso é uma das maiores queixas, pois muitos profissionais não possuem nenhuma experiência no trato com crianças, desconhecem a “rotina dos Ceinfs”, e desenvolvem dificuldade de adaptação. Existem ainda os casos mais graves de profissionais com perfil agressivo, ou que apresentam problemas psicológicos, sem nenhuma condição de atuar como educador. Segundo as diretoras ainda, é inútil fazer qualquer tipo de reclamação, e que a responsabilidade de resolver este tipo de questão não é assumida nem pela SAS, nem pela OMEP/SELETA, que empurram uma para a outra a atribuição de coordenar as contratações e desligamentos. (TJMS, 2017, p. 9)

Verifica-se desta forma, que durante a vigência dos convênios, o caráter do assistencialismo ainda estava presente na contratação, onde a escolha de funcionários ocorria pela Secretaria de Assistência Social e não pela Secretaria de Educação.

O assistencialismo oferece essa atenção como uma ajuda, na qual insinua a relação pública os parâmetros de retribuição de favor caracterizado pelas relações privadas. Ou seja, é pela gratidão que os “amparados” se vinculam aos titulares das ações de caráter assistencialista. Lamentavelmente essa é a prática predominante hoje nos Ceinfs. (TJMS, 2017, p. 9)

Os convênios foram assinados desde 18 de abril de 1997 e eram automaticamente renovados pelo município independentemente do Prefeito que estivesse no comando do executivo. Na sua parte formal consubstanciava-se nas Leis n. 666/93 e 11.494/2007 e nos Decretos Municipais n. 6.253/2007, 7.761/1998 e 3146/1995. O objeto era atendimento de assistência social de preservação e ampliação de ações para crianças e adolescentes e a dotar os CEINF's com recursos humanos suficientes e capacitados às atividades propostas. A contratação de funcionários administrativos não poderia ultrapassar 5% do valor liberado e contabilizado mensalmente. (TJMS, 2016)

Em 2016, a Operação Urutau, desencadeada pelo Gaeco (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado) investigou em 2016 a prática de improbidade administrativa, crimes de falsidade ideológica, peculato, lavagem de capitais e associação criminosa fato que ocasionou inclusive na prisão dos presidentes da Seleta Sociedade Caritativa e Humanitária e OMEP (Organização Mundial pela Educação Pré-Escolar), Gilbraz Marques e Maria Aparecida Salmaze. (GLOBO, 2016)

A prefeitura encerrou as atividades com os terceirizados da Omep e da Seleta em 19/12/2016 em todos os Centros de Educação Infantil (Ceinf); escolas; Centros de Referência de Assistência Social (Cras); Centros de Convivência de Idosos (CCI); Centro de Múltiplo Uso, Centro de Formação Profissional, Centro de Referência Especializada de Assistência Social e das medidas socioeducativas. (GLOBO, 2016)

Com a constatação das irregularidades, a parceria entre o município e as entidades encerraram em dezembro de 2016, somente após a judicialização.

O relatório de inteligência financeira mostrou repetidos pedidos de altas quantias de dinheiro em espécie, contrariando a conduta esperada de uma ONG, com publicidade dos pagamentos por cheques ou transferências. Além disso, os informes confirmam denúncias recebidas pelo MP, de que Seleta e Omep foram utilizadas para desvios de dinheiro público. Apontou-se que entre 2011 e 2015, a Seleta procedeu vultosos saques de dinheiro para pagamento de pessoal e fornecedores, que chegariam ao montante de R\$ 26,5 milhões. (GLOBO, 2016)

Porém, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) desde 2011 vinha tentando regularizar a execução contratual na forma da lei com os entes público e com as entidades filantrópicas.

Como não obteve êxito, impetrou uma Ação Civil Pública contra a entidade Seleta, a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP) de Campo Grande, MS e o município de Campo Grande, fato que ocasionou na demissão em massa de 4.369 (quatro mil trezentos e sessenta e nove) trabalhadores das duas entidades filantrópicas. Da entidade Seleta, eram 2.351 (dois mil trezentos e cinquenta e um) trabalhadores, e desses, 2.080 (dois mil e oitenta) prestavam serviços na Educação Infantil nos CEINFs. (FERNANDES *et al*, 2021, p. 133)

Em 2017, o Ministério Público, ajuizou uma ação de improbidade administrativa em face de ex-prefeitos e constatou diversas irregularidades nos convênios:

Segundo apurado, os requeridos, na gestão do Município de Campo Grande/MS, praticaram atos de improbidade administrativa consistentes nas contratações ilícitas de milhares de servidores para o exercício de atividade-fim da Administração Pública sem prévio concurso público; no desvio de finalidade em relação a convênios por si já irregulares; no tráfico de influência e barganha quanto às contratações inconstitucionais (comumente tidas para atender indicações políticas); na convivência com contratações espúrias (para fins particulares); no desvio de recursos públicos diante de contratações fictícias, na ordem de R\$ 502.609,73 (quinhentos e dois mil seiscentos e nove reais e setenta e três centavos), e da fraude detectada no pagamento em duplicidade na ordem de R\$ 15.587.323,69 (quinze milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, trezentos e vinte e três reais e sessenta e nove centavos);

e, por fim, no flagrante desrespeito ao limite de gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. [...] Somente nos anos de 2012 a 2016, o valor total pago pelo Município a estas associações privadas, com esta justificativa referida, totalizou R\$ 311.746.474,14 (trezentos e onze milhões setecentos e quarenta e seis mil quatrocentos e setenta e quatro reais e quatorze centavos). (MATO GROSSO DO SUL, 2017, p. 02)

Dentre as irregularidades, o Poder Judiciário verificou que os convênios da Prefeitura com as entidades eram nulos porque previram contratação de mão-de-obra, de trabalhadores para a atividade-fim, pagamento a empregados de valores em duplicidade servindo para prestação de favores mútuos e lucrativos, vedados por lei, como a contratação de pessoas da SELETA pela OMEP, 180 funcionários fantasmas contratados pela OMEP, e ainda, a diretoria desta, composta de mãe, filha e genro, que também recebia valores de vínculo empregatício da SELETA. A Diretora da OMEP, responsável pela instituição, também recebia salário da sua entidade e do município ao mesmo tempo. E em outro momento, ocorreu outra ilegalidade, quando ela e parentes eram empregados da Seleta, com contratos rescindidos por determinação judicial. (TJMS, 2016c)

Conforme documentos (TJMS, 2016a; 2016b; 2016c; 2016d; 2018), o Poder Judiciário, analisou os convênios e contratos firmados com o ente municipal e concluiu diversas irregularidades e dentre elas, destacamos o fato da constatação de atividade lucrativa. A administração pública municipal repassava mensalmente comissão no percentual de 5% (cinco por cento) por trabalhadores indicados pelas entidades filantrópicas para prestar serviços nos locais solicitados pelo executivo e legislativo municipal.

Existem limites na atuação do administrador público que não pode utilizar de ongs, ou de associações de caridade, ou seja de quem for, como um meio de burlar a lei de responsabilidade fiscal ou os demais princípios que regem a administração pública (art. 37, CF). O administrador público só pode fazer o que a lei permite. O que acontece no caso em execução (e certamente por isto o TAC foi firmado) não é mera terceirização de serviço público, mas verdadeira simulação nefasta aos interesses do próprio Município e que vem sendo praticada, ao que parece, desde o ano de 2005. (TJMS, 2016a, p. 1231)

Em 2011, o município firmou um compromisso com o Ministério Público denominado de Termo de Ajustamento de Conduta¹¹ (TAC), no qual se

¹¹ O termo de ajustamento de conduta (TAC) foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 211 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), tendo sua atuação limitada às questões relativas à infância e à juventude. Posteriormente o art. 113 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) ampliou sua aplicação a todos os direitos difusos e coletivos. A partir de 2020, com a Lei 13964/2019 (conhecida como Pacote Anticrime) foi introduzido ao Código de Processo Penal o instituto

responsabilizou pela rescisão de todos os convênios e contratos firmados: que implicassem na admissão de pessoal para a execução de suas atividades-fim, bem como para somente contratar pessoal para o preenchimento de cargos e empregos no âmbito de suas respectivas secretarias, após prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, em observância estrita ao disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, ressalvadas as hipóteses legais de contratação temporária e provimento de cargos em comissão. (TJMS, 2016a)

Desde 2011, quando o Ministério Público firmou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o então prefeito municipal Nelson Trad Filho, os convênios realizados com as entidades beneficentes deveriam ser encerrados e os contratos de trabalho deveriam ser rescindidos, ou seja, todos os trabalhadores contratados deveriam ser demitidos e para a reposição de mão-de-obra era obrigatório a realização de concurso público (ressalvadas as exceções da contratação temporária e do provimento dos cargos em comissão). Um prazo foi previsto e esgotou sem que as providências fossem tomadas. Novo TAC foi firmado na administração de Gilmar Olarte (2014-2015), prorrogando o prazo, só que ao invés da demissão, o novo prefeito triplicou a quantidade de comissionados e não cumpriu a ordem. (TJMS, 2016a)

O Termo de Ajuste de Conduta é uma medida extrajudicial que busca a resolução do conflito sem a necessidade de ingresso de uma ação na Justiça. Foi convencionado novo prazo de noventa dias para o cumprimento da obrigação. (TJMS, 2016a). Considerando o descumprimento, foram ajuizadas as ações de improbidade administrativa.

Os convênios, quanto à formalização, observavam e preenchiam os requisitos da legislação vigente (Lei n. 8.666/1993, Lei n. 11.494/2007, Decretos n. 6.253/2007 e n. 7.761/1998 e Lei Municipal n. 3.146/1995). Entretanto, na sua execução, violavam a lei por manter, num longo período ininterrupto (1997-2016), a contratação de trabalhadores de formas sucessivas, em detrimento da Constituição Federal de 1988, artigo 37, que “[...] coloca a necessidade de concurso público para a contratação de servidores para exercerem atividades-fim e que determina que contratações fora de

do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), inovação disposta em seu artigo 28-A, direito de quem cometeu ilícito com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, é um instituto de justiça consensual, e obrigacional celebrado entre o Ministério Público e o investigado, desde que assistido por advogado, homologado judicialmente, no qual o indigitado assume sua responsabilidade, aceitando cumprir algumas condições menos severas do que a sanção penal aplicável ao fato a ele imputado.

concurso público devem ocorrer somente em caráter excepcional.” (FERNANDES; ALVES; VIANA, 2021, p. 133)

Os convênios investigados (133-A e 133-B) datados de 30 de abril de 2014, com valor estipulado em R\$ 13.600.000,00 (treze milhões e seiscentos mil reais), repassados em 08 (oito) parcelas de R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais), com prazo de dez meses com vigência a partir de 02/05/2014 até 28/02/2015, com prazo de 10 meses. O objeto era a prestação de serviços socioeducativos pela Conveniente, para preservação e ampliação das ações de atenção e de atendimento à criança e ao adolescente de Campo Grande, em regime de cooperação mútua com a SEMED Secretaria Municipal de Educação (TJMS, 2016a)

Os contratos tiveram vários aditivos onerando de forma ilícita o erário público municipal:

Em 1º de novembro de 2014 o convênio 133-B recebeu primeiro aditivo de R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de reais), acrescendo-se 11 parcelas ao convênio original, passando-se a ter vigência até 03/12/2015. Em 1º de outubro de 2015 ocorreu o segundo aditivo no valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Já em 02 de dezembro de 2015 houve o terceiro termo aditivo, no valor de R\$ 40.800.000,00 (quarenta milhões e oitocentos mil reais), distribuídos em parcelas de (três milhões e quatrocentos mil reais). Como se vê na listagem de funcionários acima, a grande maioria dos funcionários foi admitida anteriormente aos aditivos e ao próprio convênio. Sobretudo, nota-se dos aditivos que os mesmos sofreram forte gradação. O terceiro aditivo, por exemplo, no valor de R\$ 40.800.000,00 (quarenta milhões e oitocentos mil reais) corresponde a 300% do valor originário do convênio 133-B, ou seja, o valor do convênio originário multiplicado por três corresponde ao valor do terceiro aditivo. (TJMS, 2016a)

A intervenção do Ministério Público teve como ponto de partida os convênios 133-A e 133-B e seu aditivos, celebrados em 2014 que tinha por objeto a prestação de serviços sócio educativos pelas Convenientes¹², para preservação e ampliação das ações de atenção e de atendimento à criança e ao adolescente de Campo Grande, em regime de cooperação mútua com a SEMED (Secretaria Municipal de Educação).

Os contratos previam a hipótese de denúncia ou rescisão escrita, de pleno direito, a qualquer tempo, independente de interpelação judicial ou extrajudicial; por descumprimento de qualquer das normas estabelecidas na legislação vigente, por ou de quaisquer de suas cláusulas ou condições. (TJMS, 2016d)

¹² Aquele que realiza um convênio mediante contrato com a administração pública municipal, estadual ou federal.

Ressalta-se que pelo teor da ação movida pelo Ministério Público (TJMS n. 2016a; 2016b) em diversas administrações do município, estas serviram como agências de empregos, em troca de uma comissão de 5%. Conforme investigações policiais e provas judiciais, a administração municipal iniciou a prestação de serviços com as entidades solicitando pequenos reparos em órgãos públicos, com prestadores de serviços do mercado (serralheiro, marceneiro, pedreiro, etc.) e as respectivas despesas eram pagas pelos cofres públicos. Após, gradativamente requisitou que fossem contratadas pessoas pelo regime da CLT, como se fossem trabalhadores destas organizações, mas para prestar serviços à Administração Municipal. (TJMS, 2016d).

Estes trabalhadores, passaram a ser lotados nos Centros de Educação Infantil (CEINFs), nos centros de convivência de idosos, em escolas municipais, na Secretaria Municipal de Educação (SEMED), na Secretaria de Assistência Social (SAS), enfim em órgãos públicos com salários pagos com recursos do Poder Público Municipal, que efetuava repasses às duas Entidades.

A prática tornou-se ilícita, revelando-se, segundo o Ministério Público, numa simulação, “[...] como uma forma do administrador público fugir das regras de controle do Estado, pois as contratações [...]” seriam como se os contratados fossem empregados das entidades, mas na verdade eram contratados do Município. Desta forma, as contratações pelos convênios estavam acontecendo em desrespeito aos princípios constitucionais previstos no artigo 37, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, bem como, em violação “[...]”, à lei de responsabilidade fiscal (LC n. 101/00) e à lei de improbidade administrativa, aparentemente por todos aqueles que efetuaram pedidos de contratações nos moldes ora descritos[...]” (TJMS, 2016d)

Nas sentenças foram comprovadas a violação de direito dos trabalhadores, a exploração da mão-de-obra e o desvirtuamento do convênio público que causaram danos ao erário:

Constou dela que o convênio firmado com o Município foi desvirtuado, pois terceirizaram mão de obra e não serviço. Esta situação, por si só, já é ilegal e ímproba, possibilitou diversas situações de total descontrole e de enorme prejuízo aos interesses e ao erário público. Eram funcionários que não trabalhavam para o Município, ou que não eram qualificados, ou em número excessivo, ou em desvio de função, agravando a desqualificação do ato ímprobo pelas consequências nefastas ocasionadas. Mas nesta ação, o objeto se restringiu à inclusão dos custos com funcionários internos da OMEP na folha de pagamento do Município. (TJMS, 2016d, p. 11049-11051)

Conforme julgamento do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul:

[...] Ainda, as entidades se valeriam de recursos Municipais para "pagar os encargos trabalhistas, fiscais, sociais e previdenciários decorrentes das contratações de pessoal". 7. Não bastasse a amplitude de tais cláusulas, que, por si só, já revelam evidente risco de inobservância de diversos princípios da administração pública (v.g., impessoalidade, eficiência, regra do concurso público, regra da licitação pública etc.), o que se viu na prática foi a transformação da Omep e da Seleta numa verdadeira agência de empregos, para o que recebiam, indistintamente, não um limite de cinco por cento (5%) do valor liberado mensalmente (como previu a cláusula acima citada), mas sim uma comissão fixa de cinco por cento (5%) sobre os custos mensais dos Convênios, não importando, se atendidas, ou não, as finalidades destes. 8. Como bem observou a sentença recorrida, os planos de trabalhos previstos nos Convênios jamais foram juntados aos autos, dando os réus clara demonstração de que isso jamais foi cumprido. O absurdo foi tamanho que Secretários Municipais, Vereadores, Servidores Municipais, Dirigentes da própria Omep e da Seleta indicavam nomes de pretendentes a um trabalho e estas pessoas eram contratadas pela Omep e pela Seleta como se fossem seus funcionários, os quais, em seguida, eram encaminhados para a Prefeitura Municipal, que fazia a lotação nas mais variadas áreas, desde aquelas com contato com crianças, como merendeiras, professores, psicólogas, até aquelas em áreas administrativas da Prefeitura, como auxiliares administrativos, motoristas, advogados, havendo, neste ponto, claro e inequívoco desvio de finalidade dos Convênios. 9. Havia, ainda, os chamados funcionários "fantasmas", que eram contratados, inclusive com registro em carteira de trabalho e não se apresentavam em lugar nenhum para trabalhar; ou ainda, os que eram lotados em Gabinetes de Vereadores ou na própria Omep e na própria Seleta para exercer os trabalhos internos nas mais variadas áreas, mas não na Prefeitura Municipal, e tampouco na Secretaria Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul Municipal de Educação. 10. O caso dos autos é tão emblemático, que talvez seja um dos maiores e mais escancarados esquemas de burla a regra constitucional do concurso público, de violação aos princípios da eficiência e da impessoalidade, bem como de verdadeiro duto de desvio de dinheiro público para atendimento de interesses pessoais e políticos dos gestores – dentre eles o réu-apelante Gilmar Olarte – que, sobretudo nos anos de 2012 a 2016, intensificaram o repasse de verbas públicas para a Omep e para a Seleta em proporções jamais imaginadas para um convênio tão singelo. 11. Apenas para se ter uma ideia, restou comprovado nos autos que existiram contratações fictícias que desviaram recursos públicos na ordem de R\$ 502.609,73. Ainda, somente a título de "comissão" (5%), o valor repassado para as entidades, oriundo dos cofres públicos, para fins de operacionalização dos convênios (!?!), foi de R\$ 15.587.323,69. 12. Restou comprovado que houve verdadeira transformação, ilegal e escancarada, do objeto dos convênios, que visavam à prestação de serviços sócioeducativos, mas foram convertidos numa verdadeira agência contratação de trabalhadores gerais, sem quaisquer critérios, em franca e escancarada violação às regras e limites fiscais, aos princípios do concurso público, da transparência, da legalidade, da accountability. [...] (TJMS, 2017)

O Poder Judiciário constatou ainda que as entidades, ditas sem fins lucrativos, se locupletaram¹³ ilicitamente com as verbas públicas, ou seja, enriqueceram-se e

¹³ "A palavra locupletamento deriva de locupletar, que significa enriquecer, ou ter acréscimo de patrimônio ou riquezas, não necessariamente de forma ilícita. Todavia, no âmbito jurídico, a palavra

tiveram acréscimo de patrimônio, em prejuízo do município, o que caracterizou, segundo o documento ato de extrema gravidade, pois além de se beneficiar com a prestação de serviços dos funcionários que tinham salários pagos pelo poder público de forma irregular, ainda lucravam, porque recebiam espécie de comissão mensal no importe 5% sobre os valores recebidos por cada pessoa contratada. (TJMS, 2016 c-d)

O Poder Judiciário verificou diversas irregularidades nos convênios firmados com o Município de Campo Grande especialmente após o ano de 2014. Constatou-se a omissão do ente municipal porque tinha ciência das ilicitudes na contratação de mão-de-obra ao não tomar nenhuma medida judicial para cessá-las:

Vamos nos ater às irregularidades no âmbito da OMEP, no que tange às contratações irregulares relativas aos convênios firmados com o Município de Campo Grande-MS, bem como à demonstração da contribuição da gestora da entidade para que, por conveniência e vantagem financeira, a situação de contratações irregulares se mantivesse e evoluísse ao ponto de se ter milhares de funcionários remunerados pelo Poder Público sem que houvesse uma ação para que as ilegalidades se encerrassem. Não há que se falar somente em omissão, pois as ações tomadas pela gestora demonstram total afinidade com a vontade dos gestores municipais. (TJMS, 2016d)

Ficou comprovado que as entidades filantrópicas lucravam com a contratação de mão-de-obra na educação infantil no período de 1997 a 2016 e somente foi encerrado por ordem judicial, porque, “[...] a visão da entidade se focou no prisma de que quanto mais pessoas forem remuneradas pela Prefeitura, maior serão os rendimentos da entidade [...]” e desta forma, contratações de pessoas desvirtuava da lei porque não correspondiam à consecução dos objetivos conveniados. (TJMS, 2016d)

Pelos convênios, deveriam ser fornecidos recursos humanos necessários à execução do objeto conveniado e ao desenvolvimento das atividades propostas na forma da lei. A improbidade administrativa materializou-se com a contratação de funcionários para trabalhar fora de entidades de atendimento à criança na educação infantil e pela violação à lei e em desobediência aos princípios da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

geralmente é utilizada no sentido de enriquecimento sem causa, ou ilícito, que ocorre em prejuízo a alguém.” (TJDFT, 2016).

Ainda, por parte do município não havia controle na gestão dos trabalhadores que prestavam serviços contratados sob os convênios. Havia muitos que não trabalhavam – os considerados funcionários fantasmas - e muitas contratações ocorreram por indicação política. Como pontuou o documento analisado:

„Aparentemente, o Município não tem noção da lotação destas 4.300 pessoas (informação dada nos minutos 21:30 a 21:50 da audiência gravada), muitas contratações ocorreram por indicação política (minuto 04:54 da audiência gravada), não há processo seletivo, o controle de ponto é rudimentar- feito à mão e sujeito a fraudes, horas extras são pagas com base neles, os salários não são uniformes, **há muitos casos de pessoas pagas com recursos públicos que prestam serviço em associações ou em locais que não integram o quadro da administração municipal**, o Poder Público continua contratando via convênio Seleta/Omep e o pior, na SAS (Secretaria de Ação Social), 90% da força de trabalho é proveniente da contratação questionada pelo Ministério Público e apenas 10% são servidores ocupantes de cargo público. São, apenas naquele órgão (SAS), 133 servidores efetivos e 1106 contratados pelo convênio Seleta/Omep. Assim, **chegou-se à inusitada situação de contratar-se pessoas para exercer funções públicas, sem que existisse cargo a ser preenchido, sem que existisse concurso público para a seleção dos concorrentes, sem que existisse um limite de pessoas a serem contratadas, sem que existisse uma uniformidade de salários, sem que existisse um controle de capacidade técnica do contratado** (e muitos prestam serviços especializados), **sem que existisse um controle eficiente de frequência, sem que existisse um controle sobre a duplicidade de pagamentos (Seleta e Omep) ao mesmo contratado, sem que existisse qualquer atenção às regras mais básicas de administração pública**. Neste ponto, fica o registro de que a análise acima resume-se à situação genericamente percebida e não representa qualquer juízo de valor sobre eventuais responsáveis que possam vir a ser identificados futuramente pelo Ministério Público na busca da responsabilização individual. **Parece desnecessário o dizer que a contratação ilimitada de pessoas, muitas por indicações de terceiros (políticos ou não), sem as formalidades que a lei prevê, propiciam momentos para que os interesses públicos não sejam atendidos e que a Constituição Federal seja violada (art. 37)**. A bem da verdade, a regra é que nestes casos, o interesse pessoal do contratado ou de quem o indicou seja preponderante, tanto que há relatos de salários diversos, desproporcionais, lotações de pessoas fora da administração pública, contratação de pessoas sem o perfil para a atividade proposta e fortes suspeitas de que muitos sequer trabalhem. [...]” (TJMS, 2016^a, com grifos no original).

A conduta ímproba dos gestores, ficou comprovada porque várias pessoas contratadas para trabalhar em atividades internas nas próprias entidades deveriam ter seus salários pagos exclusivamente por estas, contudo eram remuneradas com verbas públicas dos convênios firmados com o Município de Campo Grande. Os

salários pagos de forma irregular com dinheiro público, correspondiam a aproximadamente ao valor mensal de R\$ 169.784,01 (cento e sessenta e nove mil, setecentos e oitenta e quatro reais e um centavo). (TJMS, 2016, c-d)

O Poder Judiciário verificou diversas irregularidades nos convênios firmados com o Município de Campo Grande especialmente após o ano de 2014. Constatou-se a omissão do ente municipal porque tinha ciência das ilicitudes na contratação de mão-de-obra ao não tomar nenhuma medida judicial para cessá-las:

Vamos nos ater às irregularidades no âmbito da OMEP, no que tange às contratações irregulares relativas aos convênios firmados com o Município de Campo Grande-MS, bem como à demonstração da contribuição da gestora da entidade para que, por conveniência e vantagem financeira, a situação de contratações irregulares se mantivesse e evoluísse ao ponto de se ter milhares de funcionários remunerados pelo Poder Público sem que houvesse uma ação para que as ilegalidades se encerrassem. Não há que se falar somente em omissão, pois as ações tomadas pela gestora demonstram total afinidade com a vontade dos gestores municipais. (TJMS, 2016d)

Os convênios assinados previam ações voltadas às crianças e adolescentes de Campo Grande, nos CEINFs e CRAS, mas muitas contratações de trabalhadores eram realizadas fora do convênio, mas utilizando dos mesmos para justificar as contratações. Podemos destacar: funcionário contratado para exercer a função de assistente administrativo na Associação Atlética do Banco do Brasil (AABB), assessores jurídicos da Secretaria de Administração, veterinário, coveiro, serralheiro, marceneiro, pessoas para trabalhar em Centros de Convivência de Idosos, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR), Procuradoria Geral do Município, nos gabinetes dos vereadores, Educador Social no Centro de Triagem e Encaminhamento do Migrante e População de Rua (CETREMI), dentre outros locais de lotação, conforme relação que constam nos processos. As contratações da mão-de-obra terceirizada eram realizadas por determinação dos gestores municipais e o controle do ponto realizado pelos órgãos aos quais os empregados estavam vinculados. (TJMS, 2016 a-d).

Mesmo com o ajuizamento das ações de improbidade administrativa, as irregularidades continuaram. Em 2018, o Ministério Público distribuiu outra ação de improbidade administrativa com ressarcimento ao erário, exigindo a demissão de todos da diretoria das entidades filantrópicas.

Ainda, o convênio 133-B repassava à associação e à uma empresa de contabilidade dez mil reais por mês, essa associação foi criada por um parente da

gestora da OMEP. Havia ainda uma empresa de reprografia que também recebia em média R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) ao mês sem nunca ter tirado fotocópias ao município. (TJMS, 2016b).

Esse procedimento foi instaurado em 2013 para apurar suposta prática de nepotismo e de contratação irregular em razão de verbas recebidas mediante convênios públicos. Com a deflagração das investigações em face das entidades de atuação estadual e municipal, ficou comprovado que a diretoria de uma entidade, mantinha vínculo empregatício com a outra. Em relação à empresa de contabilidade, o genro era o responsável legal, ou seja, ele mesmo era quem realizava a contabilidade da própria associação em que era o Presidente e da entidade em que a sogra também era a Presidente.

Do ponto de vista legal e ético, comprovou-se que é inconcebível que uma entidade com certificação de utilidade pública, constituída sem fins lucrativos e para o interesse social, favoreça a diretoria por nepotismo e enriqueça ilicitamente. Agindo dessa forma, segundo o TJMS, “[...] a entidade se tornou um verdadeiro parasita que promove sangria desenfreada nos cofres públicos” uma vez que a ilicitude da utilização do dinheiro público “[...] rouba a boa infância de crianças e a felicidade de homens e mulheres, que poderiam ser beneficiados pelas verbas que vão para a vala da vaidade.” (TJMS, 2016d).

Em relação às contratações ilícitas que desvirtuavam o objeto dos convênios com a Educação, as quais deveriam ser destinadas à mão-de-obra para atendimentos de crianças e adolescentes. A entidade OMEP tinha 2344 funcionários pagos com o dinheiro do convênio, sendo 1118 lotados nos Centros de Educação Infantil (1110 em CEINF e 8 nos CEI) e 113 em Escolas Municipais e a contratação de 1113 trabalhadores irregulares em diversos outros órgãos do município e do estado que não estavam relacionados à Educação, inclusive cozeiros e médico veterinário.

Da mesma forma, a entidade Seleta tinha 1984 trabalhadores, sendo 1307 em Centros de Educação Infantil (1302 em CEINF e 5 nos CEI) e 09 em Escolas Municipais, totalizando em e 668 contratações irregulares, com prática de nepotismo e indicação política, sem concurso público.

No quadro abaixo apresentamos um resumo das informações judiciais, dos trabalhadores contratados para prestar serviços para a educação infantil

Quadro 01. Quantitativos de funcionários das entidades Seleta e OMEP para prestação de serviços nos CEINFs de Campo Grande/MS

CARGOS	OMEP	SELETA
Professora	21	01
Administrativo	04	41
Advogado/a	02	05
Assessor de Imprensa	-	01
Assistente Social	11	19
Assistente Administrativo	67	52
Atendente de Berçário	41	26
Auxiliar administrativo	132	63
Auxiliar de Professora	06	-
Auxiliar de Desenvolvimento Infantil	05	-
Auxiliar/Encarregado de Manutenção	20	53
Assistente/Encarregado de contabilidade	01	01
Auxiliar de almoxarifado	05	03
Auxiliar/Chefe de Cozinha	-	03
Auxiliar de serviços diversos (ASD)	226	280
Auxiliar de Dentista	03	01
Coordenador	09	04
Coordenadora	03	7
Coordenadora Administrativo	02	05
Coordenador de Equipe	-	01
Coordenador Setor de Patrimônio	-	01
Coordenador de Projetos	-	02
Coordenadora Pedagógica	-	01
Coordenador Geral	-	01
Coordenador de Desenvolvimento Institucional	01	-
Coordenador Financeiro	01	-
Cozinheira	243	271
Coveiro	-	14
Cuidador de Idoso	37	28
Chefe de Transporte	01	-
Dentista	09	03
Diretor Pedagógico	01	-
Editor de Vídeo	01	-
Educador	112	43
Educadora	17	25
Educador noturno	03	13
Educador Social	12	07
Educador Social Noturno	09	-
Encarregado de Transporte	01	-
Encarregado departamento: financeiro/de pessoal	-	02
Fonoaudióloga	01	-
Faxineira	03	03
Inspetor de Alunos	05	05
Instrutora de ballet e teatro	01	-
Instrutor de Capoeira	01	-
Instrutor de Circo	03	-
Instrutor de Fanfarra	01	-
Instrutora de Manicure	-	01
Instrutor/Educacional	06	17
Instrutor de Informática	05	05
Lactarista	03	18
Marceneiro	01	01

Merendeira	10	05
Médico Veterinário	01	-
Monitor de alunos	08	11
Motorista	56	35
Nutricionista	02	11
Pedreiro	-	04
Professor de Educação Física/de Violão	02	-
Psicólogo/a	09	14
Recepcionista	02	-
Recreadora	234	09
Recreador	776	778
Revisor Pedagógico (cursos)	02	-
Secretária	03	-
Serralheiro	01	04
Supervisor	01	15
Supervisor ASD	02	02
Técnico de Nível Superior	72	25
Terapeuta Ocupacional	01	03
Vigia	37	35
Vigia Noturno	35	06
Zeladora	06	-

OMEP – Autos: 0900940-68.2016.8.12.0001 – (TJMS, 2016d, p. 81-115)

Seleta – Autos: 0900932-91.2016.8.12.0001 – (TJMS, 2016c, p. 69-184)

As consequências da intervenção judicial em 2016, na contratação da mão-de-obra de profissionais contratados para trabalhar na educação infantil no período de 1997 a 2016, foi o afastamento e prisão temporária dos Presidentes das entidades. Em 2018, a sentença da Entidade B, reconheceu a existência de improbidade administrativa e o ressarcimento aos cofres públicos dos valores recebidos indevidamente (R\$ 8.176.615,60) e multa civil aos cofres do município (R\$ 16.000.000,00). (TJMS, 2016c, p. 8009-8030)

Na sentença do processo de improbidade administrativa, constou que a Entidade OMEP, recebeu indevidamente o valor de R\$ 5.922.378,00, no período de maio de 2014 a junho de 2016, que se referia aos salários dos seus funcionários internos, ato que à época, (anterior a 2017), era proibido por lei. Referidos valores foram pagos com dinheiro público, como se estas pessoas trabalhassem para o Município, quando na verdade trabalhavam para entidade que já recebia sua comissão para custear a administração do convênio. (TJMS, 2016, 11049-11050)

Ainda, na sentença, foi apurado que desde a escolha e contratação dos trabalhadores não havia a intervenção do Município. O município, inclusive, não tinha sequer acesso aos documentos referentes ao vínculo empregatício entre os trabalhadores contratados temporariamente e a entidade filantrópica.

Conforme julgamento do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, a prova testemunhal nos autos, comprovou que a partir de 2005 o convênio foi mudando gradativamente. Pedidos de terceiros, em especial vereadores do município começaram a surgir. As entidades contratavam funcionários e o município pagava os salários para atendimentos de pessoas, em locais em que não ocorria o atendimento às crianças e adolescentes.

A Seleta assina a carteira e nunca mais vê o funcionário, salvo numa ou noutra situação excepcional. O Município, então, repassa os valores correspondentes à contratação feita e os salários são pagos. A Seleta fica com 5% do valor a título de "taxas de administração". É o Município quem paga os instrutores e todos os servidores que trabalham na Seleta. Funciona assim: "um vereador diz: - preciso de alguém para o meu gabinete. A pessoa vem com o ofício do executivo, pré-designado, porque não é a Seleta quem escolhe e a contratação é feita. Mal vemos quem é a pessoa, se muito no dia de assinar a carteira e o contrato". O Senhor Gilbraz disse que este é um procedimento "convencional". (...) O depoente disse ter os ofícios remetidos pela Prefeitura Municipal e também por Vereadores. Forneceu algumas copias neste momento e se comprometeu em mandar o resto via eletrônica nos próximos dias. Disse que recebe muitos ofícios de vereadores, mas a Seleta só faz a contratação com autorização do executivo. Os servidores da Seleta são pagos pelo Município porque as distorções havidas a partir de 2005 exigiam mão de obra". (TJMS, 2016c)

Desta forma, as contratações eram solicitadas pelo legislativo ou pelo executivo, que encaminhavam o nome, o cargo e o salário da pessoa a ser contratada, mas sempre endossados por este último:

[...] Funcionários eram contratados, via convênio com OMEP e SELETA, mas ao invés de desempenhar funções no âmbito das Secretarias de Educação e de Assistência Social, como previsto no convênio, eram irregularmente "cedidos" para prestar serviços em entidades privadas (foram flagrados casos na Associação de Moradores Arnaldo Estevão de Figueiredo e na Associação do Banco do Brasil – AABB) e em órgãos públicos diversos, como gabinetes de Vereadores da Câmara Municipal de Campo Grande (f. 803). (BRASIL, 2016c)

Ainda, havia uma espécie de acordo mútuo entre as entidades, na forma que quando uma não poderia contratar, a outra servia de subsídio, intervindo para preencher os requisitos legais para recebimento de verba pública:

Naquela oportunidade, foi destacado que diversos contratados através da OMEP trabalhavam na sede da SELETA e no próprio INFOMEOP. Como a SELETA é uma entidade caritativa, seu corpo gerencial deveria ser voluntário e, para a burla desta questão, contava-se com intervenção da OMEP para as contratações e pagamentos. (...) (TJMS, 2016c)

O Município não tinha noção da lotação dos trabalhadores e nem como ocorriam as condições durante o vínculo empregatício com a entidade filantrópica. Muitas contratações ocorreram por indicação política sem processo seletivo.

O controle de ponto foi considerado rudimentar (feito à mão) e sujeito a fraudes. Os salários não eram uniformes e havia muitos casos de pessoas pagas com recursos públicos que prestavam serviços em locais diferentes dos que atendiam crianças e adolescentes conforme determinava o convênio, em associações ou em locais que não integravam o quadro da administração municipal.

Como não havia controle dos trabalhadores, um dos vigias da Entidade Seleta, ficou preso por mais de dois anos em regime fechado, mas recebia salário mensalmente e de forma regular. Uma coordenadora residia e trabalhava em Ladário (mais de 400km de distância da capital). Alguns empregados eram contratados pelas duas entidades, as quais possuíam endereços diferentes, com marcação de jornada de trabalho no mesmo horário e nos ambientes ao mesmo tempo. (TJMS, 2016d).

Assim, no período de 1997 a 2016, os profissionais da educação infantil pública sofreram os efeitos nocivos da ilicitude da mão-de-obra e da força do trabalho, pois as instituições, ao não cumprir as normas legais e transformar os contratos em instrumentos de corrupção, precarizaram ainda mais os trabalhadores que exerciam suas funções. Além de desvirtuar os instrumentos de contratações via terceiro setor, o que demonstra a fragilidade desses tipos de arranjos que permitem a contratação ilimitada de pessoas sem o devido concurso com o discurso de agilizar e dar celeridade ao processo de contratação. Sem as formalidades que a lei prevê, propiciaram momentos em que os interesses não atendiam a legislação vigente e nem aos interesses públicos em violação à Carta Magna, em especial em seu artigo 37.

A Prefeitura foi obrigada judicialmente a encerrar todas as contratações trabalhistas e a realizar concursos públicos, mas descumpriu o acordo, fato que culminou no ajuizamento outras ações pelo Ministério Público, dentre elas, um processo para apuração de improbidade administrativa e desvio de verba pública, ocasionando, por determinação judicial em 2016, na demissão de 4.369 (quatro mil, trezentos e sessenta e nove) trabalhadores na área da educação. (TJMS, 2016d).

Com a demissão dos trabalhadores da Educação, o município precisou fazer a reposição de mão-de-obra. Realizou diversos processos seletivos ao invés de novos concursos ou nomear os concursados que aguardavam na lista de espera para a posse de processos seletivos ocorridos nos anos de 2013 a 2016.

A Prefeitura Municipal de Campo Grande publicou no Diário Oficial de Campo Grande, a realização do Processo Seletivo Simplificado para contratação temporária de 1700 (um mil e setecentos) profissionais para atuar na função de Assistente de Educação Infantil nos Centros de Educação Infantil, por excepcional interesse público, nos termos do inciso XIII, do art. 37, da Constituição Federal. (DIOGRANDE, 2017a, p. 06 a 08).

Em 07/07/2017, ocorreu a segunda publicação no DIOGRANDE, para a convocação de mais 600 (seiscentos) candidatos do processo Seletivo Simplificado para contratação de Assistente de Educação Infantil nos CEINF's (Centros de Educação Infantil). Os profissionais seriam contratados para os professores tanto em sala de aula quanto nas atividades externas. O salário era de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), para carga horária de 40 horas semanais. O requisito básico exigido era o Ensino Médio Completo ou Normal Médio Completo e o processo tinha validade de um ano, podendo ser renovado por igual período. (DIOGRANDE, 2017b, p. 4).

Vale ressaltar que a contratação de recreadores para os Centros de Educação Infantil (CEINF's) após 05/10/1988, sem a prévia aprovação em concurso público, também viola o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, pois esta também é uma função do serviço público, uma vez que está sendo realizado em órgão público.

A Lei Complementar Municipal n. 190/2011 em seu artigo 292, determina que contratos temporários devem ocorrer somente em situações emergenciais, quando há necessidade de contratações para que serviços essenciais não sejam interrompidos. No artigo 293, inciso IV, a contratação temporária somente poderá ser efetivada quando estiver caracterizada a situação de excepcional interesse público para a convocação de professor, em substituição de docente afastado da sala de aula, em licenças ou para exercício de funções de magistério, ou para ocupar posto de trabalho em razão de vacância, por até seis meses.

A administração pública deve realizar concurso público com um determinado número de vagas e com a nomeação destas. Em âmbito federal e geral, a referida exceção (concurso) foi regulamentada pela Lei 8.745, de 1993, que em seu art. 2º estabeleceu as hipóteses consideradas como de necessidade temporária de excepcional interesse público. A contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária e de excepcional interesse público é uma exceção que está prevista na Constituição Federal. Mas, o que se observou em Campo Grande, foi que o gestor municipal ao invés de utilizar a contratação temporária como exceção, a usou

como regra de investidura violando a determinação constitucional do concurso público.

Em dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Campo Grande informou que ocorreria a nomeação dos candidatos aprovados em concursos públicos realizados desde 2011. Apesar de o concurso público ter validade de dois anos, prorrogável por igual período, a nomeação no ano em 2018, beneficiou os candidatos no concurso em 2011, por causa do Termo de Ajuste de Conduta que ocorreu neste ano de 2018.

3.4 Da prescrição da ilegalidade dos convênios de 1997 a 2011: Seleta e OMEP

Nos termos dos artigos 189 e 192 do Código Civil brasileiro, a partir do momento da violação de um direito, “[...] nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”, cujos prazos “[...] não podem ser alterados por acordo das partes.”. O artigo 206, § 3º, incisos IV, V e VI, determina que prescreve em três anos a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa, a de reparação civil, bem como, a restituição dos lucros recebidos de má-fé. (BRASIL, 2002)

Conforme o Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), o marco legal do prazo inicia com a data da distribuição da ação. No parágrafo quinto, a lei determina a prescrição em cinco anos, de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular.

Desta forma, o ajuizamento tardio de ações do Ministério Público contra as duas instituições e o município de Campo Grande, somente ocorreu em 2016, deixaram os contratos anteriores a 2011, mesmo que assinados nas mesmas condições, irregulares ou ilícitos, que ocasionou em dano erário, corrupção e favoreceu as partes envolvidas, que lucraram, ao transformar a mão-de-obra da educação em mercadoria.

A judicialização, mesmo que tardia, foi importante para que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul pudesse averiguar diversas formas de irregularidades na contratação de empregados de duas entidades filantrópicas, espécie de agenciamento de empregos informais para a prefeitura, desvirtuando todo o objetivo de respeito ao processo educativo e à força de trabalho docente.

CONCLUSÃO

A partir da reforma do Estado Brasileiro instituída nos anos de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995a), as políticas sociais foram consideradas serviços não exclusivos do Estado, isto é, o Estado deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Com o terceiro setor ganhando força, a partir das estratégias de descentralização, privatização e focalização das políticas públicas, o modelo gerencial passou a ser referência para a estruturação administrativa e também para os processos que permeiam a educação em um projeto neoliberal.

Dessa forma os mecanismos convênio, o contrato de gestão e o termo de parceria (SZAZI, 2000), estão presentes na relação que o município estabeleceu ao transferir recursos públicos para as entidades na contratação de trabalhadores, substituindo a responsabilidade estatal como resposta às demandas sociais.

Nos convênios formalizados entre o Município de Campo Grande e as entidades filantrópicas, houve estratégia em transferir a responsabilidade das ações estatais, para a entidade de caráter público-privada. Porém as consequências ocasionadas pelas irregularidades nos conveniamentos causaram prejuízos tanto aos trabalhadores que foram demitidos em ato único e sem garantias de recebimento de direitos trabalhistas, quanto à insegurança de ordem educacional após as interrupções dos atendimentos para as crianças matriculadas nos CEINFs. (FERNANDES, ALVES e VIANA 2021, p. 134). Como por exemplo, houve demora na nomeação dos concursados, violando assim, os dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Como o ente estatal não participou ativamente do planejamento ou da execução da prestação de serviço educacional não tinha controle sobre a gestão da educação, principalmente a realizada nos CEINFs, resultando também em improbidade administrativa para os prefeitos à frente do executivo nos períodos em tela.

Ficou comprovado, pelos documentos analisados que o Município de Campo Grande/MS e o gestor das entidades filantrópicas por conveniência e vantagem financeira, mantiveram as contratações irregulares até a intervenção judiciária. Havia milhares de recreadores/as remunerados/as pelo Poder Público, sem que houvesse

qualquer ação administrativa por parte do Município para que as ilegalidades se encerrassem.

A lucratividade destoava totalmente da própria natureza da entidade beneficente e fere gravemente os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência que regem a Administração Pública previstos no artigo 37, caput, da Carta Magna, uma vez que a conduta ilícita é contrária ao interesse, necessidade e preceitos que regem a administração pública. (BRASIL, 1988).

Ainda, os convênios ininterruptos entre o município não ocorreram em situações de necessidade excepcional de interesse público como prevê o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). As constatações que se inferem da análise dos documentos são de que os contratos firmados se basearam na legislação que regulamenta as relações público/privadas, porém, na sua operacionalização, a entidade e o município utilizaram-se das prerrogativas e brechas criadas pela legislação das parcerias para a prática de atos ilícitos em relação ao uso da verba pública. (FERNANDES, ALVES E VIANA, 2021).

As consequências ocasionadas pelas irregularidades nos conveniamentos causaram prejuízos tanto aos trabalhadores que foram demitidos em ato único e sem garantias de recebimento de direitos trabalhistas, quanto à insegurança de ordem educacional após as interrupções dos atendimentos para as crianças matriculadas nos CEINFs. (FERNANDES; ALVES; VIANA, 2021, p. 134).

Verifica-se que pelos convênios formalizados entre o Município de Campo Grande e as entidades filantrópicas, houve estratégia em transferir a responsabilidade das ações estatais, para a entidade de caráter público-privada. Com esse modelo, observa-se um deslocamento das responsabilidades do Estado para a iniciativa privada.

Desta forma, desde a contratação dos recreadores não havia a intervenção do Município. Este inclusive, não tinha sequer acesso aos documentos referentes ao vínculo empregatício entre os empregados celetistas contratados temporariamente e a entidade filantrópica e nenhum controle sobre os administrativos que atuavam nas escolas.

Após a demissão dos recreadores houve a demora na nomeação dos concursados, violando assim, o direito à educação de qualidade. Como o ente estatal não participou ativamente do planejamento ou da execução da prestação de serviço

educacional perdeu o controle sobre a gestão da educação, principalmente a realizada nos CEINFs, resultando também em improbidade administrativa.

Ficou comprovado, pelos documentos analisados, que o Município de Campo Grande/MS e o gestor da entidade filantrópica por conveniência e vantagem financeira, mantiveram as contratações irregulares até a necessária intervenção judiciária. Havia milhares de recreadores/as remunerados/as pelo Poder Público, sem que houvesse qualquer ação por parte do Município para que as ilegalidades se encerrassem.

A relação público-privada entre o município de Campo Grande, MS, e a entidade filantrópica Sociedade Caritativa e Humanitária (Seleta) e OMEP, nos convênios firmados entre ambos, tendo como objeto a prestação de serviços socioeducativos para preservação e ampliação das ações de atendimento à criança e ao adolescente, em regime de cooperação mútua com a Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

A judicialização a partir de 2004 e os seus desdobramentos, corroboram as análises na área de educação, em relação aos efeitos e impactos relacionados às temáticas que analisam a relação entre público e privado na educação (ADRIÃO; PERONI, 2009; MONTAÑO, 2010), especialmente quanto à ocorrência de improbidade administrativa e dano ao erário, com questões específicas sobre o instrumento convênio e a atuação do terceiro setor, alçados como parceiros que influenciaram diretamente na gestão e na organização das redes públicas de ensino, a partir da lógica da nova gestão pública, que ganha centralidade na década de 1990, no bojo da reforma do Estado brasileiro. (FERNANDES; ALVES; VIANA, 2021, p. 133)

Restou comprovado que as entidades filantrópicas lucravam com a contratação de mão-de-obra na educação infantil no período de 1997 a 2016 e somente foi encerrado por ordem judicial, porque, “[...] a visão da entidade se focou no prisma de que quanto mais pessoas forem remuneradas pela Prefeitura, maior serão os rendimentos da entidade [...]” e desta forma, contratações de pessoas desvirtuava da lei porque não correspondiam à consecução dos objetivos conveniados. (TJMS, 2016d)

Pelos convênios, deveriam ser fornecidos recursos humanos necessários à execução do objeto conveniado e ao desenvolvimento das atividades propostas na forma da lei. A improbidade administrativa materializou-se com a contratação de funcionários para trabalhar fora de entidades de atendimento à criança na educação

infantil e pela violação à lei e em desobediência aos princípios da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

A conduta ímproba dos gestores, restou comprovadas porque várias pessoas contratadas para trabalhar em atividades internas nas próprias entidades deveriam ter seus salários pagos exclusivamente por estas, contudo eram remuneradas com verbas públicas dos convênios firmados com o Município de Campo Grande, demonstrando o locupletamento ilícito.

Assim, chegou-se à inusitada situação de contratar-se pessoas para exercer funções públicas, sem que existisse cargo a ser preenchido, sem que existisse concurso público para a seleção dos concorrentes, sem que existisse um limite de pessoas a serem contratadas, sem que existisse uma uniformidade de salários, sem que existisse um controle de capacidade técnica do contratado (e muitos prestam serviços especializados), sem que existisse um controle eficiente de frequência, sem que existisse um controle sobre a duplicidade de pagamentos (Seleta e Omep) ao mesmo contratado, sem que existisse qualquer atenção às regras mais básicas de administração pública.

Neste ponto, fica o registro de que a análise acima resume-se à situação genericamente percebida e não representa qualquer juízo de valor sobre eventuais responsáveis que possam vir a ser identificados futuramente pelo Ministério Público na busca da responsabilização individual. Parece desnecessário dizer que a contratação ilimitada de pessoas, muitas por indicações de terceiros (políticos ou não), sem as formalidades que a lei prevê, propiciam momentos para que os interesses públicos não sejam atendidos e que a Constituição Federal seja violada (art. 37). A regra é que nestes casos, o interesse pessoal do contratado ou de quem o indicou seja preponderante, tanto que há relatos de salários diversos, desproporcionais, lotações de pessoas fora da administração pública, a contratação de pessoas sem o perfil para a atividade proposta e fortes suspeitas de que muitos sequer trabalhem [...]”. (TJMS, 2016^a, *com grifos no original*).

A lucratividade destoa totalmente da própria natureza da entidade beneficente e fere gravemente os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência que regem a Administração Pública previstos no artigo 37, caput, da Carta Magna, uma vez que a conduta ilícita é contrária ao interesse, necessidade e preceitos que regem a administração pública. (BRASIL, 1988)

Enfim, concluímos que o direito a uma educação de qualidade foi substituído pelo interesse econômico da mercantilização, pois após a introdução deste novo modelo de relação entre o ente estatal e o privado, a educação inserida dentro de um contexto social e histórico, também acaba por adequar-se às novas reformas, permitindo-se não mais ser compreendida como um serviço de exclusividade do Estado.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Thereza; BORGHI, Raquel. **Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo**. In: Theresa Adrião; Vera Peroni. (Org.). Público e privado: novos elementos para o debate. São Paulo, Xamã Editora, p. 99-110, 2008.

ARELARO, Lisete R.G. **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?** Educ. Soc. [online]. 2007, vol.28, n.100, pp.899-919. ISSN 0101-7330. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300013>>. Acesso em: 12 de out. de 2021.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Segunda edição. Tradução de Dora Flaksman. Editora Guanabara. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. 196 p.

BARROCO, Maria Lúcia. **Reflexões sobre ética, pesquisa e Serviço Social**. Associação Brasileira de ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Revista Temporalis: 09. Brasília, Ano V, 2005.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 6ª edição – São Paulo. LTr, 2010.

BASTOS, Maria Helena Camara. **Educação infantil e ensino intuitivo: a contribuição de Marie Pape-Carpantier (1815-1878)**. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul/RS. Conjectura, v. 15, n. 3, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/507>>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

BRAGA, Cristina Alves da Silva. **Servidor público: contratos temporários ilegais e os direitos trabalhistas**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 189, p. 80-90, nov. 2016a. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=340919>>. Acesso em: 16 de jul. de 2021.

BRAGA, Lucelma Silva. **A pedagogia histórico-crítica no contexto da história da luta em defesa da educação pública no Brasil**. Unicamp, 2016b. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/eventos/histedbr2016/anais/pdf/1074-2714-1-pb.pdf>>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009**. DCNEI. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de dezembro de 2009a, Seção 1, p. 18. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 de jun. de 2021.

BRASIL. **Decreto n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4048 de 22 de janeiro de 1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4048.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452 de 01 de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diários Oficiais. Diário Oficial da União (DOU), Ano LXXXII, n. 184. 09 de agosto de 1943. Seção 1, Página 19. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/2403932/pg-19-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-09-08-1943>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997.** Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271impressao.htm>. Acesso em 29 mai 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.** Diário Oficial da União, Brasília, 12 de novembro de 2009b, Seção 1, p. 8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **1.2.2 Educação Infantil: Gráfico 32. Número de docentes na educação infantil, segundo a faixa etária e o sexo, Brasil, 2020, p. 38.** In: Censo da educação básica 2020: resumo técnico. Brasília, 2021, 70 p. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf>. Acesso em 18 julho 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais. Censo Escolar, 2022.** Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>>. Acesso 28 ago 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais. Censo Escolar, 2021.** Disponível em: <https://download.inep.gov.br/pesquisas_estatisticas_indicadores_educacionais/censo_escolar/orientacoes/matricula_inicial/caderno_de_conceitos_e_orientacoes_censo_escolar_2021_matricula_inicial.pdf> Acesso: 28 ago 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Relatório do Mapa das OSCs traça o perfil das OSs e OSCIPs em atividade no Brasil. **Relatório OSCIP e OS. Perfil das Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público em atividade no Brasil.**

BRASIL. **Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990a.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8112, de 11 de dezembro de 1990b.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 14 de jul. de 2021.

BRASIL. **Lei n. 8242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993a**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso 02 jun, 2021

BRASIL. **Lei n. 8745 de 9 de dezembro de 1993b**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745compilada.htm>. Acesso em: 19 de dez. de 2020.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 15 de out. de 2021.

BRASIL. **Lei n. 9613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613compilado.htm>. Acesso em 03 ago 2022.

BRASIL. **Lei n. 9637 de 15 de maio de 1998**. Conversão da MPv n. 1.648-7, de 1998b. 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. 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em 03 ago 2022.

BRASIL. **Lei n. 9790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 20 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei n. 10406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#capiprescri%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei n. 11079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em: 20 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei n. 12796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12796-4-abril-2013-775628-publicacaooriginal-139375-pl.html>>. Acesso em: 01 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 13010, de 26 de junho de 2014.** Altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13010.htm>. Acesso em: 01 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 13019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, 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.s 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n. 13.204, de 2015). 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em 10 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 13046, de 1º de dezembro de 2014.** Altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, para obrigar entidades a terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes. 2014c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13046.htm>. Acesso em: 01 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 13257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n. 12.662, de 5 de junho de 2012. Senado Federal, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 30 jun 2021.

BRASIL. **Lei n. 13306, de 4 de julho de 2016.** Altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil. Senado Federal, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13306.htm>. Acesso em: 07 jul 2022.

BRASIL. **Lei n. 13429, de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei n o 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm#art1>. Acesso em 01 jun 2021.

BRASIL. **Lei n. 14133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC. Base Nacional Comum Curricular. **Educação é a base.** Conselho Nacional De Educação. Brasília, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 31 mai 2021

BRASIL. Ministério da Educação. MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE n. 6, de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-inf1995aormacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 18 jun 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à Educação**. Brasília, 1994. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/polinaci.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

BRASIL. **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Conselhos Tutelares**. Publicado em 10/07/2020 às 15h40. Atualizado em 30/04/2021 às 20h44. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/dados-e-indicadores/conselhos-tutelares>>. Acesso em: 01 de jul. de 2021.

BRASIL. Nações Unidas. **A Carta das Nações Unidas**. Publicado em 16 setembro de 2007. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>>. Acesso 10 dez 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995a, 86p. (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso: 15 ago 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional n. 173**. PEC 173/1995. Proposta de Emenda à Constituição. Diário do Congresso Nacional n. 125 em 18 de agosto de 1995b. Situação: Transformada na Emenda Constitucional 19/1998. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>>. Acesso em: 16 de jul. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Conflito de Competência. STF. **CC 7201/AM**. Processo n. 0001093-90.2005.0.01.0000. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento: 29/10/2008. Publicação: 12/12/2008. Diário da Justiça Eletrônico: divulgação em 11-12-2008. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/>>. Acesso em: 16 de jul. de 2021.

BRASIL. **Terceirização de trabalho temporário de atividade-fim é constitucional**. A decisão foi tomada no julgamento de cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) em que partidos, confederações de trabalhadores e a PGR questionavam a Lei da Terceirização. Publicado em 17/06/2020 16h35. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445728&ori=1>>. Acesso em: 16 de jul. de 2021.

CAMPO GRANDE. Câmara Municipal de Campo Grande. **Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, 1990**. Disponível em: <https://camara.ms.gov.br/public/leis/lei_organica.pdf> . Acesso em 24 ago 2021.

CAMPO GRANDE. Câmara Municipal de Campo Grande. **Lei n. 3.404, de 01 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande e dá outras providências. Legislação Educacional de Campo Grande/MS. Disponível em: <<https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/249590/lei-3404-97>>. Acesso em: 18/04/2021.

CAMPO GRANDE. **Convênio, 133-A, de 30 de abril de 2014.** Documento disponibilizado nos autos de processo 0900932-91.2016.8.12.0001. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br>. 2016, p. 890-904. CAMPO GRANDE, MS. Lei Complementar municipal n. 190, 22 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do município de Campo Grande. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/seges/downloads/lei-complementar/>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

CAMPO GRANDE. **Decreto n. 10.343, de 22 de janeiro de 2008.** Publica a consolidação da lei complementar n. 19, de 15 de julho de 1998, institui o plano de carreira e remuneração do magistério público da prefeitura municipal de Campo Grande, com as alterações e inclusões decorrentes das leis complementares n. 20, de 2 de dezembro de 1998; n. 97, de 22 de dezembro de 2006; e n. 106, de 22 de novembro de 2007. Disponível em: http://www.campogrande.ms.gov.br/seges/wp-content/uploads/sites/37/2017/03/Plano_da_Carreira_do_Magiste%CC%81rio_LeiComplementar_19-1998.doc. Acesso em: 30 de maio de 2021.

CAMPO GRANDE. **Decreto n. 13.755, de 8 de janeiro de 2019.** Dispõe sobre a alteração da denominação dos Centros de Educação Infantil da rede municipal de ensino de Campo Grande - MS. Diário Oficial de Campo Grande, DIOGRANDE. Ano XXII, Publicação n. 5458, quarta-feira, 09 de janeiro de 2019, 23 páginas. Parte I. Poder Executivo, Decretos. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/uploads/noticias/2020/03/10/1d94cshedc76m.pdf>. Acesso em: 16 de jul. de 2021.

CAMPO GRANDE. **Emenda n. 23, 11 de setembro de 2007. Alterou a Lei Orgânica do município de Campo Grande.** Disponível em: https://www.camara.ms.gov.br/public/downloads/10_lei_organica_municipal.pdf. Acesso em: 05 de dez. de 2021.

CAMPO GRANDE. **Lei n. 1803 de 09 de abril de 1979.** Autoriza o poder executivo a re ratificar o convênio firmado com a seleta sociedade caritativa e humanitária. Disponível em: <https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/256453/lei-1803-79>. Acesso: 15 maio 2022.

CAMPO GRANDE. **Lei n. 5.565, de 23 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande - MS, e dá outras providências. PME 2015-2025. Disponível em: <https://prefcg-repositorio.campogrande.ms.gov.br/wp-cdn/uploads/sites/54/2020/02/PME-CG-2015-2024.pdf>. Acesso: 05 jul 2022.

CAMPO GRANDE. PLANURB. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. **Perfil Socioeconômico de Campo Grande - Edição 2020.** Capítulo 7. Disponível em: http://www.campogrande.ms.gov.br/planurb/wp-content/uploads/sites/18/2020/10/6bba1d8ade95660887bb26bfaf16234f_2021-02-15-16-13-12.pdf. Acesso em: 18 jun 2021.

CAMPO GRANDE. SEGES. Secretaria Municipal de Gestão. **Concurso PMCG/2011.** (Encerrado). Disponível em: http://portal.capital.ms.gov.br/semad/canaisTexto?id_can=5671. Acesso em: 30 de maio de 2021.

CAMPO GRANDE. SEGES. Secretaria Municipal de Gestão. **Concurso PMCG/2012.** (Encerrado). Disponível em: http://portal.capital.ms.gov.br/semad/canaisTexto?id_can=5924. Acesso em: 30 de maio de 2021.

CAMPO GRANDE. SEGES. Secretaria Municipal de Gestão. **Concurso SEMED/2016**. Concurso para cargos de professor da rede municipal de ensino. Disponível em: <http://portal.capital.ms.gov.br/semad/canaisTexto?id_can=7617>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

CAMPO GRANDE. . **Tabela Censo Escolar**. Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/semad/downloads/tabela-censo-escolar/>>. Acesso em: 18 de jul. de 2021.

CAMPO GRANDE. Prefeitura de Campo Grande. CGnotícias. Educação. Semed realiza formação para diretores e secretários para aplicação do censo escolar. Publicado em junho, 2018. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/semad-realiza-formacao-para-diretores-e-secretarios-para-aplicacao-do-censo-escolar/>. Acesso: 27 ago 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Claudia Borges da; COSTA, Joice Emanuele da; MIGUEL, Eliana Alves; SILVA, Cleusmária Pereira da; SILVA, Fernanda Cristina da; QUEIROZ, Claudia Regina. **Educação Infantil: processo histórico na Europa e no Brasil**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXVI, n.. 000093, 08/12/2016. Disponível em: <https://semanaacademica.com.br/artigo/educacao-infantil-processo-historico-na-europa-e-no-brasil>. Acessado em: 05/05/2021.

CRAIDY, Carmem Maria. **A educação da criança de 0 a 6 anos: o embate assistência e educação na conjuntura nacional e internacional**. In: MACHADO, Maria Lucia. A. de (Org.). Encontros e desencontros em educação infantil. São Paulo: Cortez, 2002.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 15. ed. São Paulo: LTr, 2016. p. 487.

DIOGRANDE. Diário Oficial de Campo Grande – MS. **Edital n. 01/2017-01. Processo seletivo simplificado. Programa de contratação temporária**. Republicação por constar incorreção no original. Ano XX n. 4.909, 8 de junho de 2017, p. 4 a 6. Secretaria Municipal de Gestão. Publicação n. 4910, de 09/09/2017a, p. 06-08. Disponível em: <https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOilzNzczIn0%3D.pdf>. Acesso em: 15 de jun de 2021.

DIOGRANDE. Diário Oficial de Campo Grande. Secretaria Municipal de Gestão. Edital n. 03/2017-03. **Processo Seletivo Simplificado. Programa de Contratação Temporária**. Publicação n. 4934, de 07/07/2017b, p. 04-09. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell%20Vostro/Desktop/TCC/ediario_20170707100009.pdf>. Acesso em: 13 de jun. de 2021.

DOMICIANO, Cassia; ADRIÃO, Theresa. **Privatização da e na Educação Infantil: Perspectivas em diálogo**. Belo Horizonte/MG. Educação em Revista, 2020, e000136, v. 36. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-4698000136>>. Publicado em 16 Out 2020. ISSN 1982-6621. <https://doi.org/10.1590/0102-4698000136>. Acesso em: 02 ago 2021.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola Fernandes; FERNANDES, Solange Jarcem; ALVES, Andressa Gomes de Rezende. **Parceria Público-Privada no município de Campo Grande: o caso da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP)**. Teoria e Prática da Educação, v. 22, n.3, p. 176-194, Setembro/Dezembro 2019. e-ISSN: 2237-8707.

Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/download/46993/751375149022/>. Acesso em: 10 jul 2021.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Gestão da educação infantil: entre a herança assistencial e o atendimento educacional tardio**. Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 3., Zaragoza/ES. Trabalhos. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDilneiaFernandes_res_int_GT7.pdf. Acesso em: 17/04/2021.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; LOURENÇO, Francieli de Souza. **O impacto da implantação do FUNDEF na educação infantil no município de Campo Grande/MS (1997 a 2000)**. Jornal de políticas educacionais, n° 5. Janeiro–junho de 2009, p. 59–70. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n5_6.pdf. Acesso em: 18/04/2021.

FERNANDES, Solange Jarzem; ALVES, Andrêssa Gomes de Rezende; VIANA, Elayne Silva. **Relações público-privadas na educação pública: as implicações dos convênios para a Educação Infantil no município de Campo Grande, MS**. Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Série-Estudos, Campo Grande, MS, v. 26, n. 56, p. 131-148, jan./abr. 2021. ISSN Eletrônico: 2318-1982. Publicado em 10 de junho de 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/serie-estudos.v26i56.1393>. Acesso em: 10 jul 2021.

GLOBO - G1MS. Mato Grosso do Sul - TV Morena. **Gaeaco cumpre mandados de prisão e busca em operação na capital de MS. Ação nesta manhã tem 7 conduções coercitivas e apreensão de documentos. Operação Urutau apura crimes em convênios entre prefeitura e entidades**. 2016a. Publicado em 03/12/2016 às 12h48 - Atualizado em 13/12/2016 às 13h58. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/12/gaeaco-prende-tres-pessoas-e-cumpre-mandados-de-busca-na-capital-de-ms.html>. Acesso em 18 de jul. de 2021.

GLOBO - G1MS. Mato Grosso do Sul - TV Morena. **Prefeitura de Campo Grande recorre contra suspensão da Omep e Seleta. Município alega que não foi ouvido pela justiça, segundo assessoria. Prefeitura aguarda decisão do Tribunal de Justiça (TJ-MS)**. 2016b. Publicado em 20/12/2016 às 11h02. Atualizado em 20/12/2016 às 11h05. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/12/prefeitura-de-ms-recorre-para-nao-exinguir-contratos-com-omep-e-seleta.html>. Acesso em 18 de jul. de 2021.

GUIMARÃES, Célia Maria. **A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola**. Revista Linhas. Florianópolis, v. 18, n. 38, p. 80-142, set./dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5965/1984723818382017081>. Acesso em: 13 de jul. de 2021.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil. Mato Grosso do Sul. **Campo Grande. Censo escolar – sinopse. Amostra - características da população**. Publicado em 2017a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/pesquisa/13/78117>. Acesso em: 17/04/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil. Mato Grosso do Sul. **Campo Grande. História e Fotos**. Publicado em 2017b. Disponível

em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/historico>>. Acesso em: 17/04/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil. Mato Grosso do Sul. **Campo Grande. Panorama.** Publicado em 2017c. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/panorama>>. Acesso em: 17/04/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil. **Mato Grosso do Sul. Panorama.** Publicado em 2017d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>>. Acesso em: 17/04/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil. Rio de Janeiro. **Recenseamento do Brasil em 1872.** Volume 1. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=225477&view=detalhes>>. Acesso em: 03/05/2021.

IANSEN, Marta. **Unidades de medida de uso culinário no Século XVIII e início do Século XIX.** História & Outras Histórias. História, preservação do patrimônio histórico e debate de questões atuais. Publicado em 24 de janeiro de 2012. Disponível em: <<https://martaiansen.blogspot.com/2012/01/unidades-de-medida-de-uso-culinario-no.html>>. Acesso em: 02 de maio de 2021.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce.** 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KUHLMANN JR. Moysés, M. **Infância e educação Infantil: uma abordagem histórica.** 5. ed. Porto Alegre: Mediação, 2010. LINGUEE. Dicionário. **Philos.** Disponível em <<https://www.linguee.com.br/ingles-portugues/traducao/philos.html>>. Acesso em: 21 de nov. de 2020.

KUHLMANN JR. Moysés, M. **Educando a infância brasileira.** In: LOPES, E.M.T.; FARIA FILHO, L.M.; VEIGA, C.G. (orgs.). 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 469-496. Disponível em: <<https://qdoc.tips/queue/kuhlmann-jr-educando-a-infancia-brasileira-pdf-free.html>>. Acesso em 09 dez 2021.

LESSA, Sergio. **O processo de produção/reprodução social: trabalho e sociabilidade.** Brasília: CEAD, 1999, p. 20-33.

MACHADO DO NASCIMENTO, Edaniele Cristine. **Processo histórico da educação infantil no Brasil: educação ou assistência?** XII Congresso Nacional de Educação. PUC, PR, 2015. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/17479_9077.pdf>. Acesso em: 08 de maio de 2021.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado", 24ª ed. São Paulo, Saraiva, 1998. Revisada e atualizada pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada.** São Paulo: HUCITEC, 1998.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho.** 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o Direito do Trabalho.** 13 ed. rev, ampl. São Paulo: Atlas S.A., 2014.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei n. 4621, de 22 de dezembro de 2014.** Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Ano 36, n. 8.828, 26 de dezembro de 2014. 2014a. Disponível em: https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO8828_26_12_2014.pdf. Acesso em: 18 de abr. de 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul.** PEE-MS. Secretaria de Estado de Educação. Plano Estadual de Educação. Meta 1. 2014b. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/pee-ms-2014.pdf>. Acesso em: 18 de abr. de 2021.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

NASCIMENTO, Brigete Madalena Gubert. FERNANDES, Solange Jarcem; DELMONDES, Asheley Godoy. **Os profissionais da educação dos Centros de Educação Infantil (CEINFs) em tempos de gestão compartilhada no município de Campo Grande /MS.** In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento Da Educação - FINEDUCA, 3., 2015, Gramado, RS. Políticas públicas de financiamento da educação: desafios e perspectivas nos planos educacionais: anais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. p. 1176-1189. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B77mpzb0faqoZlIOU3NKT1pobGs/view?resourcekey=0-QQcm0Qce85gp-1QthjTzuA>. Acesso em: 16 jun. 2021.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. OIT – Brasília. Convenções. **C005 - Idade Mínima de Admissão nos Trabalhos Industriais.** Aprovada na 1ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Washington, 1919. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_234872/lang--pt/index.htm. Acesso em: 27 de maio de 2021.

PARO, Vitor Henrique. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública.** V Seminário Internacional sobre reestruturação curricular, em Porto Alegre, RS. Publicado em: SILVA, Luiz Heron da; org. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307. Disponível em: http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/a_gest_ao_da_educacao_vitor_Paro.pdf. Acesso em: 18 jul. de 2021.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica.** 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, Bresser. MARE - Ministério da Reforma do Estado. Cadernos - MARE. **A reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais.** Caderno MARE n. 6, 1997. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/mare-ministerio-da-reforma-do-estado/cadernos-mare/8401-2794>. Acesso em 25 jul 2022.

PERES, José Augusto. **Introdução ao direito educacional.** João Pessoa: Micrográfica, 1991, p. 67

PERONI, Vera Maria Vidal. **As redefinições da relação público/privado e implicações para a democratização da educação.** Revista Inter Ação, Goiânia, v. 35, n. 1, p. 1–18, 2011. DOI: 10.5216/ia.v35i1.13148. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/13148>. Acesso em: 6 ago. 2022.

PERONI, Vera Maria Vidal. **O público e o privado na gestão e financiamento de sistemas educacionais públicos: um estudo dos programas da Rede vencer, coordenado pelo**

Instituto Ayrton Senna. In: Simpósio Brasileiro de Políticas e Administração da Educação. Porto Alegre, RS. Anais. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/>>. Acesso em: 15 de dez. de 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a gestão da educação.** ANPAE. 2010. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123.pdf/>>. Acesso em: 15 de dez. de 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Reforma do Estado e Políticas Educacionais no Brasil.** Revista Educação e Políticas em Debate. Volume 1, n. 1, jan./jul, 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17362/9526>>. Acesso em: 20 ago 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra de. **O marco regulatório e as parcerias público-privadas no contexto educacional.** Revista Práxis Educacional, Vitória da Conquista, Bahia, Brasil, v. 15, n. 31, p. 38-57, jan./mar. 2019. DOI:<https://doi.org/10.22481/praxis.v15i31.4657>. Disponível em: <<https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/4657/3662>>. Acesso em: 20 ago de 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Diléia Espíndola. **Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira.** Educ. Soc. Campinas, vol.30, n.108, pp. 761-778, out. 2009. ISSN 0101-7330. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000300007>>. Acesso em: 12 de dez. de 2021.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade.** Crianças e miúdos: perspectivas sócio-pedagógicas da infância e educação. Porto: Asa, p. 9-34, 2004. Disponível em: <<http://sgmd.nute.ufsc.br/content/especializacao-cultura-digital/educacao-infantil/medias/files/culturas.pdf>>. Acesso em: 01 de maio de 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Trabalho e Educação: fundamentos ontológicos e históricos.** Revista Brasileira de Educação, v. 12 n. 34 jan./abr. 2007, p. 152-180. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a12v1234.pdf>>. Acesso em: 01 de jun. de 2021.

SAVIANI. **História das idéias pedagógicas no Brasil.** Campinas: Editores Associados, São Paulo, 4ª edição, 2013. (Coleção Memória da Educação)

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Organização Empresarial. **Entenda o que são OSCIPs e como elas funcionam.** Publicação: 02/04/2019. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/oscip-organizacao-da-sociedade-civil-de-interesse-publico,554a15bfd0b17410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso: 30 ago 2022.

SILVA, Anamaria Santana da. **Educação e assistência: Direitos de uma mesma criança.** Pro-Posições, Volume 10, Número 1, 28 de março de 1999. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/1992/28-artigos-silvaas.pdf>>. Acesso em 25 jun 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** Revisada e atualizada nos termos da reforma constitucional até a Emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005. Editora Malheiros. São Paulo/SP, 25ª Edição. 2005, 924 p.

SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO PRIVADO DO RIO GRANDE DO SUL. Sinpro/RS. **Reforma trabalhista impõe retrocessos**. Agosto, 2017. Disponível em: <<https://www.sinprors.org.br/wp-content/uploads/2018/04/reofrma.pdf>>. Acesso: 31 jul 2022.

TJDFT. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Imprensa. Produtos e Campanhas Direito Fácil. Edição semanal. **Locupletamento ou enriquecimento sem causa**. Publicado em 2016. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/locupletamento-ou-enriquecimento-sem-causa>>. Acesso em: 30 ago 2022.

TJMS. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Execução de Título Extrajudicial**. 2016a. Distribuição automática em 07/04/2016 às 12:09. 2ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos - Campo Grande. 0812181-31.2016.8.12.0001. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br>>. Acesso em 18 de jun. de 2021.

TJMS. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Ação Civil Pública, com pedido de tutela antecipada**. 2016b. Distribuição Automática em 03/05/2016 às 09:19. 2ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos. 0815609-21.2016.8.12.0001. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br>>. Acesso em: 18 de maio de 2020.

TJMS. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Ação Civil de Improbidade Administrativa**. Violação aos Princípios Administrativos. 2016c. Distribuição Automática em 23/08/2016 às 11:28. 2ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos - Campo Grande. 0900932-91.2016.8.12.0001. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br>> Acesso em: 18 de dez. de 2020.

TJMS. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Ação de Improbidade Administrativa**. Violação aos Princípios Administrativos. 2016d. Distribuição automática em 24/08/2016 às 08:01. 2ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos - Campo Grande. 0900940-68.2016.8.12.0001. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br>> Acesso em: 18 de ago. de 2021.

TJMS. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Ação Civil por ato de Improbidade Administrativa**. Dano ao erário. 2017. Distribuição automática em 07/12/2017 às 13:42. 2ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos - Campo Grande. 0901340-48.2017.8.12.0001. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br>> Acesso em: 18 de nov. de 2021.

TJMS. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Ação de Improbidade administrativa com ressarcimento ao erário**. Violação aos Princípios Administrativos. 2018. Distribuição automática em 16/01/2018 às 17:36. 2ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos - Campo Grande. 0900024-63.2018.8.12.0001. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br>> Acesso em: 18 de ago. de 2021.

TST. Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 331 do TST**: Contrato de Prestação de Serviços. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em: 25 de out. de 2020.

UFMG. Coleção Cadernos de Direitos Humanos: Cadernos Pedagógicos da Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais |EFDH-MG. **Direitos Humanos e Cidadania - Proteção, Promoção e Restauração dos Direitos das Crianças e Adolescentes**. V.15. Angélica Barroso Bastos, Camila Felix Araujo, Eduarda Lorena de Almeida, Egídia Maria de Almeida Aiexe e Marcella Furtado de Magalhães Gomes. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2016. Disponível em:

<https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/Cadernos_Direitos_Humanos/Livro15.pdf>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

UNICEF. Brasil. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 196 países. 1990a. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 02 de maio de 2021.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Conferência de Jomtien, 1990b**. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990b. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

UNICEF. **História dos direitos da criança**. 2017. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/historia-dos-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 02 de maio de 2021.

UNICEF. For every child. Dados da UNICEF: Monitorando a situação de crianças e mulheres. **Níveis e tendências na mortalidade infantil**. Grupo Interinstitucional das Nações Unidas para Estimativa da Mortalidade Infantil (UN IGME). Relatório 2020. Setembro de 2020. Disponível em: <<https://data.unicef.org/resources/levels-and-trends-in-child-mortality/>>. Acesso em: 12 de jan. de 2021.

DISSERTAÇÕES E TESES

COSTA, Alessandra. **A precarização do trabalho docente na educação infantil do município de Marília**. 2018, 124 p. Dissertação (mestrado. Universidade Estadual Paulista (UNESP). Marília, SP. Orientadora: Prof. Dra. Neusa Maria Dal Ri.

FRACCARO, Glaucia Cristina Candian. **Os direitos das mulheres – organização social e legislação trabalhista no entre guerras brasileiro (1917-1937)**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Disponível <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/321562/1/Fraccaro_Glaucia_D.pdf>. Acesso em: 08 de maio de 2021.

MEZZALIRA, Adinete Sousa da Costa; WEBER, Mara Aparecida Lissarassa; GUZZO, Raquel Souza Lobo. **Educadores de criança: condições de trabalho e vida**. Psicologia: Ciência e Profissão [online]. 2013, v. 33, n. 3 [Acessado 11 Julho 2022] , pp. 688-699. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-98932013000300013>>. Epub 29 Out 2013. ISSN 1982-3703. <https://doi.org/10.1590/S1414-98932013000300013>.

MOREIRA, João Gomes. **Implicações das parcerias público-privadas na educação infantil: gestão compartilhada e a reconfiguração do trabalho docente**. 2019. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2019. Disponível em: <<http://bdtd.unoeste.br:8080/jspui/handle/jspui/1225>>. Acesso em 06 jul 2022.

SILVA, Talita Dias Miranda e. **De pajens a professoras de educação infantil: representações acerca da carreira e das condições de trabalho no município de São Paulo (1980-2015)**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFGD-2_d96df1236446f99dbb7a151c14cbc195/Details>. Acesso em: 01 Jul 2022.