

DOSSIÊ TEMÁTICO

As parcerias entre o poder público e o terceiro setor: implicações para a democratização da educação
DOI: <https://doi.org/10.22481/praxis.v15i31.4656>

O MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR: A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

THE REGULATORY FRAMEWORK OF THE THIRD SECTOR: THE OFFER OF CHILDREN EDUCATION IN THE MUNICIPALITY OF PORTO ALEGRE

EL MARCO REGULATORIO DEL TERCERO SECTOR: LA OFERTA DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN EL MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE

Monique Robain Montano

Rede Municipal de Educação de Porto Alegre– Brasil

Daniela de Oliveira Pires

Universidade Federal do Paraná – Brasil

Resumo: Este artigo apresenta alguns elementos para o debate sobre a construção do marco regulatório do Terceiro Setor, o qual estabelece um regime jurídico próprio para a realização das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil na promoção dos direitos sociais. Para fins dessa análise, será apresentada a consecução da educação infantil entre o Município de Porto Alegre e as creches conveniadas. O recorte histórico-normativo tem início no final dos anos 1990, com a aprovação da Lei nº 9.637/98 e da Lei nº 9.790/99, no qual estabeleceu-se as figuras jurídicas das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Nos anos 2000, foi aprovado o Marco Regulatório do Terceiro Setor, por meio da Lei nº 13.019/14, que traz uma série de mudanças para a formalização de parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública. Com relação específica ao contexto porto-alegrense, será analisada a elaboração do Decreto Municipal 19.775/2017, que regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019. A metodologia utilizada para o desenvolvimento do estudo foi a análise quantitativa e qualitativa. Verificamos, ao final, que as parcerias público-privada impulsionam um processo de reconfiguração do papel do Estado na execução das políticas públicas educacionais, com o repasse da responsabilidade no plano da execução para as entidades do Terceiro Setor na oferta da educação infantil, implicando negativamente na efetivação dos direitos, lesando princípios de equidade e justiça social.

Palavras-chave: Educação Infantil. Parceria Público-Privada. Terceiro Setor.

Abstract: This article presents some elements for the debate on the construction of the regulatory framework of the Third Sector, in which it establishes a proper legal regime for the realization of partnerships between public administration and civil society organizations in the promotion of social rights. For purposes of this analysis, it will be presented the achievement of early childhood education between the Municipality of Porto Alegre and the day care centers. The historic-normative clash began in the late 1990s, with the approval of Law 9,637 / 98 and Law No. 9,790 / 99, which established the legal figures of the Social Organizations and Civil Society Organizations of Public Interest. In the 2000s, the Regulatory Framework of the Third Sector was approved, through Law 13,019 / 14, which brings a series of changes to the formalization of partnerships between Civil Society Organizations

and Public Administration. With specific relation to the context porto-alegrense, will be analyzed the elaboration of Municipal Decree 19.775 / 2017 and that regulates the application of the Federal Law nº 13.019. The methodology used for the development of the study was the quantitative and qualitative analysis. We verified at the end that the public-private partnerships impel a process of reconfiguration of the role of the State in the execution of public educational policies, with the transfer of responsibility in the execution plan for Third Sector entities in the provision of early childhood education, implying negatively the effectiveness of rights, damaging principles of equity and social justice.

Keywords: Child Education. Public-Private Partnership. Third Sector.

Resumen: Este artículo presenta algunos elementos para el debate sobre la construcción del marco regulatorio del Tercer Sector, en el que establece un régimen jurídico propio para la realización de las alianzas entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de los derechos sociales. Para fines de este análisis, se presentará la consecución de la educación infantil entre el Municipio de Porto Alegre y las guarderías concertadas. El recorte histórico-normativo comienza a finales de los años 1990, con la aprobación de la Ley nº 9.637 / 98 y de la Ley nº 9.790 / 99, en el cual establecieron las figuras jurídicas de las Organizaciones Sociales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público. En los años 2000, se aprobó el Marco Regulatorio del Tercer Sector, por medio de la Ley nº 13.019 / 14 y que trae una serie de cambios para la formalización de alianzas entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Administración Pública. Con relación específica al contexto porto-alegrense, se analizará la elaboración del Decreto Municipal 19.775 / 2017 y que regula la aplicación de la Ley Federal nº 13.019. La metodología utilizada para el desarrollo del estudio fue el análisis cuantitativo y cualitativo, comprobamos al final, que las alianzas público-privadas impulsan un proceso de reconfiguración del papel del Estado en la ejecución de las políticas públicas educativas, con el traspaso de la responsabilidad en el plano de la ejecución para las entidades del Tercer Sector en la oferta de la educación infantil, implicando negativamente en la efectividad de los derechos, perjudicando principios de equidad y justicia social.

Palabras clave: Educación Infantil. Asociación Público-Privada. Tercer Sector.

Introdução

O objetivo do artigo é analisar a relação público-privada na promoção do direito à educação, com base na construção do arcabouço normativo que regulamenta a criação das entidades do Terceiro Setor e as implicações para a efetivação do direito à educação infantil, no contexto do Município de Porto Alegre. Para tanto, será aprofundado o estudo sobre a realidade educacional brasileira, por meio do processo de regulamentação da aproximação entre as esferas, em que a esfera privada ordena, regulamenta historicamente o espaço público e prima pelos seus interesses com base nos condicionantes históricos, sociais, políticos e econômicos. No Brasil, historicamente o Estado foi vinculado aos interesses privados (PIRES, 2015). A partir dos anos 1990, têm-se alguns avanços no sentido de fortalecer-se o processo de democratização da sociedade brasileira, ampliando-se os espaços de participação e coletivização das decisões e na busca de efetivação dos direitos sociais através da promoção

de políticas públicas sociais. Entretanto, ao mesmo tempo, os processos de neoliberalismo, reestruturação produtiva, financeirização, redefiniram o papel do Estado brasileiro para com as políticas públicas sociais, com um diagnóstico de crise fiscal (PERONI, 2013). Portanto, eles propunham, como estratégia de superação da crise, redução de custos por parte do Estado, que, por sua vez, reduz custos deixando de investir em políticas sociais.

Nesse contexto, ampliou-se a presença da esfera privada na condução das políticas públicas educacionais, tanto através da direção, quanto na execução direta. Em parte, pelo diagnóstico de que um Estado em crise não deve executar diretamente as políticas, repassando para o mercado ou para instituições do Terceiro Setor, ou vinculado ao mesmo diagnóstico, com a crise do Estado, o mercado passa a ser parâmetro de qualidade e quem define a direção e o conteúdo da educação (PERONI, 2015). Especificamente neste artigo, analisaremos o quanto tal concepção se materializou por meio de uma construção normativa do Terceiro Setor no Brasil e as consequências na promoção da educação infantil.

A metodologia para a realização do estudo teve como base a análise qualitativa, com destaque para Anthony Giddens (2007), Vera Maria Vidal Peroni (2012; 2013a; 2013b; 2015), Carlos Montaña (2002) e David Harvey (2005; 2008). A análise quantitativa foi realizada através da elaboração de tabelas por uma das autoras para a presente análise, com base em fontes do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MEC/FNDE).

Na primeira parte, será apresentado o contexto de configuração da relação público-privada na promoção da educação no Brasil, abordando o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, promulgado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. É fundamental analisá-lo, como forma de compreender os instrumentos legais criados para legitimar a promoção do direito social à educação, através das parcerias público-privadas. Para tanto, também serão analisadas as legislações infraconstitucionais do Terceiro Setor no Brasil, especificamente a Lei nº 9.637/98, das Organizações Sociais – OS e a Lei nº 9.790/99, referente às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. Ao final, apresentaremos as mudanças recentemente ocorridas com a aprovação do Marco Regulatório do Terceiro Setor, por meio da Lei nº 13.019/14 e as implicações para a democratização da educação. No tópico seguinte, apresentaremos todo o processo de elaboração do marco regulatório do Terceiro Setor, o processo de correlação de forças sociais que antecedeu a sua aprovação, bem como os argumentos tanto dos setores públicos e privados empenhados na aprovação do referido marco. Por fim, será analisada a

parceria público-privada entre o Município de Porto Alegre e as creches conveniadas por meio do termo de colaboração na oferta da educação infantil.

A relação público-privada na promoção do direito à educação durante as décadas de 1990 e 2000

A Constituição Federal de 1988, com relação ao direito social à educação, consagrou tanto os valores e princípios da gestão democrática quanto dos interesses relacionados à educação privada, ou ainda, os “setores confessionais” e o “setor empresarial”. A educação brasileira foi bastante influenciada, a partir da década de 1990, pelas reformas empreendidas pelo Estado brasileiro, principalmente durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). Essas reformas receberam, à época, forte influência dos organismos internacionais, uma vez que os governos estavam economicamente dependentes dos fundos internacionais, dentre os quais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial. Por conseguinte, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) passam a influenciar nas pautas educacionais dos países dependentes da América Latina.

A reforma educacional em curso no Brasil colocava a educação como um eixo entre a reforma e a produtividade e objetivava assegurá-la para todos, desde que fosse eficiente. Dessa maneira, ocorreram mudanças de ordem prática no sistema educativo, tais como maior flexibilidade, descentralização e competitividade, o que acarretava em novos parâmetros conceituais educativos e transformava o Estado num mero fiscalizador das políticas educacionais. Como consequência, as escolas se viram diante de uma lógica que não privilegiava o ideário democrático do ensino, mas sim a lógica de mercado e da competição.

Nesse contexto, o governo federal promulgou, em 1995, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, que possuía entre as suas premissas principais o estímulo à realização das parcerias entre a esfera pública e a privada na promoção dos direitos sociais. O PDRAE possuía, entre seus pressupostos, o de que “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 17).

De acordo com o PDRAE, o Estado passava, então, a ser segmentado nas seguintes esferas de atuação: o primeiro setor, que seria o núcleo estratégico; o segundo, que representaria o setor de atividades exclusivas do Estado; o terceiro, que era de atuação simultânea do Estado e da sociedade civil, setor este que englobava as entidades de utilidade pública, as associações civis sem fins lucrativos, as organizações não governamentais e as entidades da administração indireta. Estas estavam envolvidas com as esferas em que o Estado não atuava privativamente, mas que tinham um caráter essencialmente público. Finalmente, o quarto e último setor era o menos característico em termos de intervenção ‘exclusiva e/ou necessária’ do Estado, já que tratava da produção de bens para o mercado.

Quadro 01 – O PDRAE e as esferas de atuação do Estado

Núcleo Estratégico	Atividades Exclusivas	Serviços Não Exclusivos	Produção de Bens e Serviços para o Mercado
Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas.	É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Como exemplos têm: a cobrança e a fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes.	Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplo: as universidades, os hospitais e museus.	Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso da privatização, a regulamentação rígida.

Fonte: Quadro elaborado por Daniela de Oliveira Pires para a tese *A construção histórica da relação público-privada no Brasil*, PPGEDU/UFRGS, 2015.

Para esta análise, será especificado o setor estratégico referente aos “serviços não exclusivos” do Estado. Nesse setor, encontrava-se a participação da esfera pública não-estatal na execução dos direitos sociais, com o Estado passando a figurar como um regulador e financiador das políticas sociais. Essa mudança de postura da esfera estatal se coadunava com as alterações promovidas na própria estrutura da Administração Pública, que passava a seguir as orientações da Nova Gestão Pública. O texto do PDRAE sobre a adoção de um novo modelo de administração pública dispunha que:

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial. (PDRAE, 1995, p. 14).

O PDRAE determinava que essa reforma devesse ser conformada a partir do contexto da ‘redefinição’ do seu papel. Redefinir o papel do Estado seria, segundo a lógica governamental, fazer com que ele abandonasse a responsabilidade direta pelo “[...] desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. Em termos mais claros, de acordo com o PDRAE, “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (PDRAE, 1995, p. 17).

Portanto, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998; 1998-2002), ao organizar o Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado (MARE), que tinha como Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, apresentava como finalidade promover reformas nas estruturas da administração pública, atendendo, com isso, tanto as orientações do neoliberalismo quanto as da Terceira Via. Uma das características do PDRAE foi a divisão entre atividades exclusivas do Estado, tais como a cobrança de impostos, o poder de polícia, o núcleo estratégico que era “o setor que define as leis e as políticas públicas”, e as atividades não exclusivas do Estado, definidas como “serviços que envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação, e saúde”, em que a esfera pública promoveria ações em parceria com as organizações da sociedade civil.

O PDRAE é parte constitutiva do projeto da Terceira Via, pois parte da premissa de que o Estado não deveria ser o principal promotor das políticas sociais, mas remeter o seu fomento à participação da sociedade civil, a partir da parceria com o ente público. Sobre o

advento da relação público-privada na educação, esta era compreendida como um mero serviço, e não como um direito social e uma garantia constitucional conquistada com muita luta pela sociedade brasileira nos anos 1980. A educação, quando é vista unicamente sob a perspectiva do público não estatal, se transforma gradativamente em um serviço, exigindo tão somente que sua prestação ocorra de forma eficiente, visando apenas à produção de resultados.

Com o estabelecimento da relação público-privada, a educação é administrada com base em orientações privatistas, o que também não é novo no campo dos direitos sociais, e que se baseiam nos princípios que orientam essa lógica, tais como a eficiência, a competitividade e os resultados, independente dos meios utilizados para atingi-los. No próximo subitem serão apresentadas as legislações infraconstitucionais que regulamentam as entidades do Terceiro Setor, bem como as parcerias com o poder público, salientando as consequências para a democratização da educação pública.

As discussões a respeito da transferência dos serviços sociais do Estado para a sociedade civil denotam, fundamentalmente, além da preocupação com um desvirtuamento institucional das OS, a insegurança quanto à possibilidade de serem elas, as OS e, mais tarde, as OSCIPs, desde sua concepção, uma espécie de “privatização dissimulada”.

Passados quase 20 anos da promulgação das duas legislações que regulamentam as parcerias público-privadas, foi aprovado o Marco Regulatório do Terceiro Setor, por meio da Lei n. 13.019/14, que já sofreu algumas alterações em dezembro de 2015, por meio da Lei 13.204/15. A lei n. 13.019/14 começou a vigorar em janeiro de 2016, nos âmbitos da União, Estados e Distrito Federal. No entanto, para os Municípios foi estabelecido o início de sua vigência para 1º de janeiro de 2017. A seguir, iremos destacar alguns pontos da atual legislação, com destaque para a regulamentação das ONGs, que passam a ser definidas como Organizações da Sociedade Civil – OSC e a tentativa demonstrada pelo legislador, de ampliar a participação social e o fortalecimento da gestão pública democrática, com limitações para a relação público-privada na educação, conforme iremos problematizar.

O marco regulatório do Terceiro Setor: o aprofundamento da privatização da educação pública

Em 2010, no contexto da campanha presidencial, representantes de movimentos sociais, institutos e fundações privadas, ONGs e entidades religiosas definiram uma agenda comum e apresentaram aos candidatos à Presidência da República, editando o documento

intitulado, “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”. Quando de sua apresentação aos candidatos à presidência, a Plataforma continha 74 signatários, incluindo fóruns, articulações, redes e grupos. Os candidatos José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) da coligação “O Brasil pode mais¹” e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), da coligação “Para o Brasil seguir mudando²”, manifestaram-se sobre o documento, “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”, assumindo o compromisso, se eleitos fossem, de atender à reivindicação proposta.

Eleita, a Presidenta Dilma Rousseff, em 16 de setembro de 2011, publica o Decreto 7.568, que institui o Grupo de Trabalho (GT), coordenado pela Secretária-Geral da Presidência da República e constituído com representação da Casa Civil da Presidência da República, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Justiça, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda, com representantes do governo e com 14 entidades³ da sociedade civil.

O GT promoveu a discussão sobre o conjunto da legislação que regula a relação entre o Estado e a sociedade civil promovendo seminários, interlocuções com o governo, com acadêmicos, gestores públicos e entidades, a partir do que foi definindo o escopo da política que o Marco Regulatório deveria seguir. Dentre as demandas para o regramento da parceria entre as organizações da sociedade civil e o Estado, constou a necessidade de uma norma própria, livre de titulação ou qualificação, uniformização do entendimento jurídico sobre a implementação e fiscalização das parcerias, necessidade de formação às OSCs e aos gestores e a necessidade de atualização sobre o universo das entidades privadas e das sem fins lucrativos.

A demanda desse grupo era a criação de um arcabouço legal que oferecesse maior segurança jurídica às organizações no estabelecimento da parceria com a administração pública. Após o processo legislativo, foi aprovada, no Plenário da Câmara dos Deputados em 2 de julho de 2014 a Lei 13.019/2014, promulgada no governo Dilma Rousseff, em 31 de

¹ Coligação das eleições 2010 composta pelos partidos PSDB, DEM, PPS, PMN, PTdoB e PTB.

² Coligação das eleições 2010 composta pelos partidos PT, PMDB, PDT, PCdoB, PSB, PR, PRB, PSC, PTC e PTN.

³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a Secretaria de Relações Institucionais, a Associação Brasileira de Ongs, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, o Conselho Latino-Americano de Igrejas – Região Brasil, a Confederação Brasileira de Fundações, a Fundação Grupo Esquel Brasil, a União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, a Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária, o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, a Cáritas Brasileira, a Visão Mundial, o Instituto de Estudos Socioeconômicos, o Instituto Socioambiental, a Federação Nacional das Apaes (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), a Associação de Proteção ao Meio Ambiente, a Secretaria de Direitos Humanos e a Unesco.

julho de 2014. Essa Lei, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, teve postergado seu prazo de vigência, por duas Medidas Provisórias⁴ (MP), em aproximadamente 1 ano, sendo que a segunda MP, de nº 684, de 21 de julho de 2015, transformada na Lei 13.204, além de postergar o prazo da vigência da Lei 13.019, acrescentou e fez alterações de conteúdo no texto original da Lei 13.019.

A partir da vigência da Lei 13.019/2014, o regramento do regime jurídico das parcerias entre as organizações da sociedade civil e a administração pública deixa de atender aos dispositivos da Lei 8.666/93, que “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”. A denominação “convênio” refere-se à parceria entre entes federados, que continuam sob a égide da Lei 8.666/93, passando o ajuste entre a administração pública e a sociedade civil a ser uma parceria, com transferência ou não de recursos financeiros, invariavelmente, pautado pelo interesse recíproco.

A Lei 13.204 promoveu muitas alterações no texto original da Lei 13.019, dentre elas, a redefinição do conceito de sociedade civil, para além das entidades privadas sem fins lucrativos, inserindo nesse escopo as organizações religiosas e as sociedades cooperativas. Outras questões importantes são os instrumentos que institucionalizam a relação jurídica da parceria, o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração. O Termo de Colaboração é quando o Plano de Trabalho é proposto pela administração pública, e o Termo de Fomento é quando a organização da sociedade civil propõe o Plano de Trabalho. Para os Termos de Colaboração e de Fomento, Di Pietro (2017) afirma:

As duas definições são praticamente iguais nos seguintes aspectos: (a) ambos os termos são instrumentos de parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil; (b) os dois instrumentos têm por finalidade a consecução de atividades de interesse público e recíproco; (c) as duas envolvem a transferência de recursos financeiros. (DI PIETRO, 2017, p. 369).

Na parceria em que não constar de transferência de recursos financeiros haverá o Acordo de Cooperação. Esse instrumento foi inserido pela Lei 13.204/2015, enquanto que a demanda pelos instrumentos específicos, Termo de Colaboração e Termo de Fomento partiu do GT.

⁴ A Medida Provisória nº 658, de 29 de outubro de 2014, transformada na Lei 13.102, de 26 de fevereiro de 2015 e a Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, transformada na Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015.

A instituição do chamamento público, uma das demandas do GT ao Marco Regulatório como garantia da transparência e da isonomia no acesso e na seleção a todas as organizações interessadas em participar da parceria com a administração pública, também sofreu alterações. Um exemplo é a alteração ao artigo 23, que determina as condições do chamamento público. A redação da Lei original apontava a padronização dos procedimentos claros, objetivos e simplificados de orientação aos interessados e para acesso direto aos órgãos da administração pública. As alterações trazidas pela Lei 13.204 retiram a padronização do *caput* e do parágrafo único, assim como suprimem da redação do parágrafo único “administração pública” e, ainda, ampliam o acesso dos interessados aos órgãos e às instâncias decisórias, como mostramos abaixo.

Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Essa redação ordena atribuições à administração pública, mas deixa lacuna sobre a interpretação do caráter público da instância decisória. Com relação aos indicadores para a avaliação de resultados, previstos no inciso VI, a alteração dada pela Lei 13.204 faculta à administração optar pelo indicador quantitativo ou qualitativo, como no caso a opção de Porto Alegre. Outra alteração trazida pela Lei 13.204 foi em relação ao tempo de existência e de experiência da entidade para firmar o Termo de Fomento ou de Colaboração, o texto original previa pelo menos três anos, na alteração a exigência de cadastro ativo pode ser de 1, 2 ou 3 anos, respectivamente, para a parceria com municípios, estados e União.

A atuação em rede também é uma novidade trazida pela Lei 13.019, que não ficou imune às alterações. Originalmente, no texto da Lei 13.019, era prevista a execução de iniciativas agregadoras de pequenos projetos à execução do objeto. Com a alteração não há dimensionamento do projeto a ser executado pela instituição parceira, apenas mantém-se a integral responsabilidade da organização signatária da parceria. Montano (2018) identifica isso como um duplo afastamento do Estado, pois, ao mesmo tempo em que transfere a prestação do serviço para a sociedade civil, imprime que a organização da sociedade civil componente da rede fique subordinada ao controle e fiscalização da organização celebrante e não da Administração Pública.

Em relação à transparência e ao controle social, o texto original da Lei n. 13.019/2014 previa que a administração pública mantivesse em seu sítio oficial na internet a relação das

parcerias celebradas, em ordem alfabética, pelo nome da organização da sociedade civil, por um prazo não inferior a cinco anos, contado no final da apreciação de contas da parceria. Com a alteração, essa divulgação deverá permanecer pública até 180 dias após o encerramento da parceria, o que implicou em redução para menos de um ano no tempo de divulgação da parceria encerrada. A legislação também é omissa à publicação da prestação de contas aos cidadãos.

Constatamos que as alterações trazidas pela Lei 13.204/2015 à Lei 13.019/2014 representam a concretização da correlação de forças durante o processo legislativo. Dentre outras alterações constatamos também a priorização do controle de resultados. Ainda, segundo Montaña (2018, p.82), significa que:

A importância maior é o alcance das metas (quantidade), não importando se os procedimentos (os meios) são os mais adequados ou a qualidade do atendimento. Ou seja, a flexibilização se coloca para o processo e para o controle do atendimento ofertado (o *como*) e passa a considerar prioritariamente o resultado (o *quanto*). A outra questão é que o Estado se afasta da execução e da gestão no momento em que assume a tarefa de acompanhar e avaliar os indicadores pactuados.

A Lei 13.204 acrescentou a não exigência de títulos ou certificados para a celebração da parceria; revogou a Lei 91/35, que determinava as regras pelas quais as sociedades eram declaradas de utilidade pública (UPF), estendendo a todas as organizações sem fins lucrativos, universalizando os benefícios previstos em lei, independentemente da exigência de cumprir os requisitos da certificação e titulação de UPF.

Quanto ao planejamento para as organizações da sociedade civil, passa a ser o disposto no Plano de Trabalho, sendo a prioridade o resultado, não importando os meios para o alcance das metas. A previsão de receitas e de despesas para a execução da parceria deve constar no Plano de Trabalho, inclusive as despesas de custeio, de investimento e de pessoal, sendo de responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil o pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, além das atividades ou dos projetos abrangidos. A Lei 13.204 simplificou o Plano de Trabalho, suprimindo a previsão do prazo para a execução das atividades.

O Quadro abaixo demonstra que, na parceria com vistas aos resultados, o Estado se retira da execução, somente acompanhando e avaliando os indicadores pactuados. Os responsáveis pelo alcance dos resultados passam a serem as OSCs.

Quadro 2 – Características do cenário jurídico e institucional da administração pública e da sociedade civil a partir do Marco Regulatório

Administração Pública (União, Estados, Municípios)	Organização da Sociedade Civil (entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas, organizações religiosas)
--	Fortalecimento
Gestão por controle de resultados.	Gestão por controle de resultados.
Instrumento jurídico: Termo de Colaboração (Plano de Trabalho proposto pela Administração). Chamamento Público	Instrumento jurídico: Termo de Fomento (Plano de Trabalho proposto pela OSC).
Planejamento: transferência de recursos prevista na Lei Orçamentária Anual	Procedimento de Manifestação do Interesse Social
Planejamento: transferência de recursos prevista na Lei Orçamentária Anual	Planejamento: Plano de Trabalho
Manutenção de <i>site</i> oficial na <i>internet</i> com relação das parcerias e dos Planos de Trabalho.	Divulgação na <i>internet</i> das parcerias celebradas com o poder público.
Capacidade técnica e operacional: recursos materiais e tecnológicos e capacitação de pessoal para acompanhamento das parcerias.	Capacidade técnica e operacional: condições para execução do projeto e cumprimento das metas fixadas.
Prestação de contas: manuais com orientações para as OSC (simplificação e racionalização dos procedimentos)	Prestação de contas: cumprimento do objeto conforme pactuado; alcance de metas e resultados; descrição das atividades.
--	Atuação em rede (desenvolvimento do projeto em conjunto)
--	Tempo mínimo de existência
--	Experiência prévia
--	Regularidade jurídica e fiscal

Fonte: Quadro elaborado por Monique Montañó para a dissertação “A Parceria entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc) na oferta da Educação Infantil em Porto Alegre”, PPGEDU/UFRGS, 2018.

Com a vigência da Lei Federal nº 13.019/2014 como marco jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, incumbe aos municípios regulamentar a aplicação da Lei em âmbito local. Em Porto Alegre, essa regulamentação é pelo Decreto nº 19.775, de junho de 2017. Em consonância ao que se apresentou até aqui, sobre o aprofundamento da privatização da educação pública, na seção seguinte apresentamos como isso tem decorrência para a educação infantil ofertada pela parceria entre a Prefeitura de Porto Alegre e as entidades conveniadas, tendo como sustentação o aparato legal.

A parceria público-privada na oferta da educação infantil no Município de Porto Alegre

Em Porto Alegre, na série histórica de 2011 a 2018, apresentada abaixo, a oferta da educação infantil pública pela rede própria evoluiu timidamente em relação à oferta da rede conveniada. Isso evidencia que a oferta da primeira etapa da educação básica vem se ampliando pelo âmbito privado.

Quadro 3 – Evolução da oferta da educação infantil em Porto Alegre

Redes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Municipal	5573	5.648	5.689	5.707	6.018	6.354	7.647	8.001
Creches Comunitárias*	8.283	13.929	13.986	11.450	11.840	12.028	12.546	14.674

Fonte: MEC/FNDE (2018).

Até 2016, a parceria com as entidades privadas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil era celebrada pelo Termo de Convênio, com a aplicação da Lei Federal 13.019 pelo Decreto 19.775 passou a ser firmada pelo Termo de Colaboração, que vem a ser quando o Plano de Trabalho é proposto pela administração pública. Na elaboração da política para a aplicação da Lei 13.019 pelo Decreto 19.775/2017, é possível perceber continuidades e modificações na relação estabelecida entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, assim como as decorrências para o contexto educacional, como o agravamento da precarização da qualidade social da educação ofertada.

Embora a Lei nº 13.019/2014 tenha como fundamento a gestão pública democrática, a elaboração do Decreto 19.775 não contou com consulta pública. O Decreto foi elaborado pelo Executivo diferentemente do processo de construção do Decreto no Distrito Federal e outros Estados (Florianópolis, Bahia, Minas Gerais, Pará), assim como em alguns municípios, como Cubatão (SP), Osasco (SP), São Paulo (SP) capital.

Da mesma forma, o Decreto Municipal é omissivo com relação ao pronunciamento dos Conselhos Municipais. Para os integrantes do Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE), do qual as autoras são parte, o conceito de democracia tem como prerrogativa a participação na construção das políticas sociais, em que se inclui a participação dos conselhos de representação social e dos diversos setores da sociedade. Concluimos, portanto, que a participação democrática e o controle social das políticas não é de interesse do governo local.

Em relação ao acompanhamento da política, o Decreto Municipal 19.775/2017 definiu-a para a comissão de monitoramento e avaliação:

A comissão de monitoramento e avaliação é instância administrativa de apoio e acompanhamento da execução das parcerias celebradas por órgãos e entidades da Administração Pública, cujas atribuições serão voltadas para o aprimoramento dos procedimentos, unificação dos entendimentos, solução de controvérsias, padronização de objetos, custos e indicadores, fomento do controle de resultados e avaliação dos relatórios técnicos de monitoramento.

Fonte: Secretária Municipal de Educação - SMED (DECRETO 19.995/2017).

Para Harvey (2005), os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites. Pires (2009) afirma que os neoliberais fazem isso a partir da alteração das leis, colocando ao abrigo legal suas inflexões em direção ao privado e aos ditames das elites que sempre mandaram no País. Dentre as alterações na relação das parcerias houve modificação quanto ao lócus decisório da parceria. Antes, a prerrogativa do estabelecimento dos convênios entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos era decidida pelo Orçamento Participativo, com o Decreto 19.775/2017 passou a ser de competência da comissão de seleção designada pelo Prefeito ou Secretário da área. Entendemos que tal mudança anula a possibilidade da construção coletiva da política.

O Decreto Municipal n. 19.775/2017 contém muitos dispositivos controladores e centralizadores da lei de licitações n. 8666/1993, considerada pelo diagnóstico da “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil” como ineficaz. O documento da “Plataforma por um Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil” diagnosticava que:

O Estado brasileiro é historicamente clientelista e centralizador na sua relação com a sociedade civil. Além disso, as várias instâncias públicas desenvolvem diferentes tipos de controle que não se comunicam. O processo de descrédito e criminalização de hoje acaba por agravar esta situação, induzindo operadores e gestores públicos e privados a requerer uma infinidade de condicionalidades para o estabelecimento de qualquer tipo de cooperação e parceria, assumindo, como princípio, que todas OSCs são ‘desqualificadas e/ou suspeitas’.

No município de Porto Alegre, a transição dos antigos Termos de Convênio para os Termos de Colaboração foi um credenciamento realizado pelo Secretário Municipal de Educação. Para essa transição não foi realizado o chamamento público. Tal prerrogativa consta no artigo 30, da Lei 13.019:

A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

[...]

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

O Credenciamento Público não assegurou a celebração do Termo de Colaboração para essas instituições. 26 organizações da sociedade civil ficaram de fora do Credenciamento Público. Dentre estas, 15 não apresentaram plenamente as condições para a celebração do Termo de Colaboração e as demais não apresentaram interesse em continuidade na parceria com a Administração Pública, denunciando a parceria e seguindo como privadas com fins lucrativos ou encerrando as atividades educacionais. O cômputo⁵ da oferta das OSCs não habilitadas perfazia 1500 a 2000 matrículas na educação infantil.

As 15 instituições que não foram habilitadas procuraram o Ministério Público que intercedeu emitindo a *Recomendação nº 08/2017*, determinando ao Município absorver a demanda, mediante inscrição das crianças na rede própria. O expediente apresentado pela Secretaria foi a manutenção do atendimento nessas OSCs com um acordo de adequações; a Administradora do Sistema firmou um termo de ajustamento de conduta com as 15 instituições, divulgado em notícia em sua página⁶ *on line*, com o prazo de seis meses para atualização das certidões (até julho de 2018). Após esse prazo, a Secretaria renovou a parceria por um ano com 13 instituições, pois duas não conseguiram regularizar a situação com os tributos.

No município, por meio da parceria instituída, acentuou-se a (des)responsabilização do Estado para o trato da questão social e para o atendimento ao direito à educação para a criança pequena, na medida em que se repassou para a organização da sociedade civil o atendimento à Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e do Plano Municipal de Educação (2015-2025), pois na descrição da realidade do objeto a ser atendido a Secretaria Municipal de Educação apontou o atendimento à Meta 1 do PNE.

Outra questão constatada foi em relação à contratação docente. As organizações da sociedade civil passaram a selecionar professores como técnicos do desenvolvimento infantil, ofertando-lhes um salário inferior ao piso da categoria e o estipulado pelo dissídio coletivo do sindicato dos professores da iniciativa privada. A criação da função de técnico de desenvolvimento infantil tomou conta dos anúncios de vagas oferecidas para o atendimento na educação infantil na capital, em que a atribuição é a do professor, mas a carga horária e a

⁵ Informação extraída da Recomendação nº 08/2017 da Promotoria de Justiça Regional de Educação de Porto Alegre do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

⁶ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999194401&SMED+FIRMA+PARCERIA+COM+ENTIDADES+PARA+A+EDUCACAO+INFANTIL&SMED+FIRMA+PARCERIAS+PARA+A+E+DUCACAO+INFANTIL>. Acesso em: 29 dez. 2017.

remuneração não correspondem à estabelecida na convenção do sindicato dos professores do ensino privado de Porto Alegre (SINPRO/RS).

Com isso, contraria-se a valorização dos professores, disposta na legislação e nas normativas educacionais da educação brasileira, contribuindo para a precarização do trabalho docente. A exigência da formação de professor para atuar na educação infantil é disposta na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nas Diretrizes Curriculares Nacionais, e o Conselho Municipal de Educação, ao revisar as orientações para a oferta da educação infantil, ordenou a presença do professor no atendimento das crianças.

Ao Poder Público, além de transferir a responsabilidade pela oferta da educação infantil à organização da sociedade civil, incumbe a comprovação da capacidade técnica e operacional para atender ao objeto da parceria. Esse é um ponto que difere do Termo de Convênio, pois, no convênio, a atribuição do assessoramento político-pedagógico-administrativo era da Secretaria Municipal de Educação, assim como o planejamento conjunto com a Entidade, de forma sistemática, por meio de assessores da Secretaria. A proposta de enturmação apresenta a distribuição quantitativa dos grupos de crianças, por faixa etária, número de crianças em cada grupo, número de turmas e de profissionais.

Nessa proposta, constatamos que a orientação estabelece uma data de corte para enturmação, sendo esta a idade completa ou a completar até 31 de março. Concluímos que o critério adotado como data de corte é o mesmo considerado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, do Conselho Nacional de Educação, da Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) Resolução nº 5/2009, que orienta para a obrigatoriedade da matrícula de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, assim dispondo: “É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula”. No mesmo artigo 5º, também está expressa a data de corte a ser considerada para a matrícula obrigatória das crianças de 6 anos no ensino fundamental, assim explicitando: “§ 3º As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na Educação Infantil”. Essa data de corte tem como propósito dirimir dúvidas sobre a idade de ingresso das crianças de 6 anos no ensino fundamental, decorrente da ampliação dessa etapa para 9 anos de escolarização.

Essa questão foi reafirmada pelo pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, em 1º de agosto de 2018, ratificando as normas que estipulam idade de 4 anos e 6 anos, respectivamente, completados até 31 de março, para ingresso no ensino infantil e no fundamental. Constata-se também na análise que o número de crianças para os grupos

extrapola a proporção máxima de crianças estipulada pela Resolução nº 15 do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre para a Educação Infantil, justificando e subordinando o atendimento da necessidade do objeto da parceria à descrição da realidade apontada pela Meta 01 do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre e a demanda reprimida para o atendimento do estabelecido no PME.

A enturmação proposta no Plano de Trabalho para o ano de 2018, em conformidade com a orientação pedagógica, é: de 4 meses a 11 meses, 12 crianças e 2 adultos; 1 ano a 1 ano e 11 meses, 12 crianças e 2 adultos; dos 2 anos a 2 anos e 11 meses, 20 crianças e 2 adultos; dos 4 anos aos 4 anos e 11 meses, 25 crianças, 1 professor, no mínimo, em 20h de atendimento e 1 adulto por turno de atendimento; dos 5 anos aos 5 anos e 11 meses, 25 crianças, 1 professor no mínimo em 20h de atendimento e 1 adulto por turno de atendimento.

A Resolução do Conselho Municipal de Educação estabelece o número máximo de crianças por agrupamento, com a presença de um professor, durante todos os turnos de atendimento, podendo este contar com auxílio de profissional de apoio com habilitação específica na seguinte proporção: de 0 a 11 meses: 5 crianças por adulto e 10 por professor; de 1 ano a 1 ano e 11 meses: 6 crianças por adulto e 18 por professor; 2 anos a 3 anos e 11 meses: 10 crianças por adulto e 20 por professor; de 4 anos a 6 anos: 22 crianças por professor.

Entendemos que a exigência de professor somente nos agrupamentos a partir dos 4 anos de idade constitui-se na usurpação do direito à educação das crianças bem pequenas. Indagamos, portanto, o que constitui a educação infantil ofertada por meio da parceria para essa gestão municipal?

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reconhece e institui a educação infantil como primeira etapa da educação básica e as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, de caráter mandatório, são explícitas ao definirem a identidade do atendimento educacional dessa etapa. Isso significa que as instituições credenciadas pelo Conselho Municipal de Educação, que receberam em seus Pareceres de autorização a recomendação para observar o número máximo de crianças definidos pelo CME para os grupos etários e, da mesma forma, o atendimento por professor e a suficiência de profissionais nos turnos de atendimento, estão elas agora atreladas financeiramente ao que dispõe o Plano de Trabalho, ao repasse per capita e ao atendimento da meta estabelecida. Para o ano de 2019, as orientações pedagógicas conformam outro cenário, exigindo professor em pelo menos 20 horas, nos grupos a partir dos 2 anos de idade. A Lei de Diretrizes Bases da Educação

Nacional (LDB) prevê em seu artigo 62 que: “A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal”. Ao dispor sobre a identidade do atendimento na Educação Infantil, também as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (2009) definem:

As creches e pré-escolas se constituem, portanto, em estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada, a habilitação para o magistério superior ou médio, refutando assim funções de caráter meramente assistencialista, embora mantenha a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças.

Portanto, o atendimento para ser considerado educacional deve ser realizado por professor, e isto foi o que a Resolução do Conselho Municipal de Educação ordenou quando fez a revisão da normativa para a educação infantil, prevendo inclusive um período de transição:

Todas as escolas/instituições pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino (SME), em caráter transitório, deverão garantir a partir da publicação desta normativa, o atendimento de no mínimo quatro horas diárias com professor habilitado em todos os grupos etários e atender ao disposto:

[...]

I – até 2018 garantir professor habilitado para os grupos de idade de 4 e 6 anos em todo horário de permanência da criança na escola;

II - até 2020 garantir professor habilitado para os grupos de idade de zero a 3 anos em todo horário de permanência da criança na escola;

[...]

Assim, percebemos que, no Município de Porto Alegre, se assevera a precarização do atendimento na medida em que o Poder Público não observa a exigência de atendimento por professor para todos os grupos em toda a etapa e também para as recomendações do Conselho Municipal de Educação. A questão que se coloca para nós autoras é: até onde pode ir o poder discricionário do Executivo Municipal para cumprir a Meta do PNE, sem observar o que dispõe a LDB e as normativas dos Conselhos Nacional e Municipal?

Considerações Finais

Para a realização do estudo, partimos da premissa de que a constituição da relação público-privada na promoção do direito social à educação se modificou ao longo do tempo,

inclusive a partir da promulgação de legislações específicas sobre o tema, durante a década de 1990, e especialmente com o advento da legislação de 2014, que estabelece o marco regulatório do Terceiro Setor. Neste momento particular do capitalismo, a crise ora instalada é originada no próprio sistema, e não nos Estados Nacionais, conforme os teóricos da Terceira Via e do Neoliberalismo defendem, e os demais direitos sociais passam a ser administrados com base em orientações privatistas, tendo por base os princípios que orientam essa lógica, tais como a eficiência, a competitividade e os resultados, independentemente dos meios utilizados para atingi-los.

A valorização das entidades do Terceiro Setor é parte da consolidação de uma orientação política que surge na Inglaterra definida como Terceira Via, estruturada por Anthony Giddens, que se coloca como uma alternativa à antiga socialdemocracia e o neoliberalismo. Demonstra-se que, dentre as suas características, estão o estímulo ao voluntariado, a desresponsabilização na execução direta das políticas sociais pelo poder público – repassando para a sociedade civil – e o incentivo à meritocracia. Para Giddens (2007) é necessário “democratizar a democracia”. A estratégia é justificar a desobrigação estatal com um discurso envolvente, o qual a sociedade civil acabou legitimando ao assumir a execução das políticas sociais.

Para tanto, com a proposta de transferência da promoção do direito à educação para o público não estatal e o quase-mercado, entendidos como esferas de atuação privada dentro do espaço público, com respaldo legal, por meio da regulamentação das entidades do Terceiro Setor (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), formalizando, assim, a participação da sociedade civil na promoção dos direitos sociais, por meio da Lei das OS e das OSCIPs, desde o final dos anos 1990 e com a ampliação da sua participação a partir dos anos 2000.

Atualmente o debate se aprofundou em torno da ampliação do controle social das parcerias firmadas entre o Estado e a sociedade civil, ocasionando na promulgação do Marco Regulatório do Terceiro Setor no ano de 2014, e que entrou em vigor em 2016, com a promessa de adequar as parcerias às exigências sociais da transparência e do controle social. Constatamos que a correlação de forças alterou o conteúdo da Lei 13.019/2014 pela Lei 13.204/2015, assim como sua aplicação em âmbito local. Harvey (2008, p. 87) afirma “[...] o Estado produz tipicamente legislações e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos”. A premissa é de que a relação público-privada se amplia na medida em que o setor público se estrutura, pois, a partir da ação

pública voltada aos interesses da coletividade, as forças privatizantes se organizam com o intuito de conter o avanço democratizante da educação.

Quando analisamos a conjuntura da oferta da educação infantil no Município de Porto Alegre, através da parceria público-privada, com as creches conveniadas, nota-se uma precarização da oferta dessa etapa da educação básica, pois os estabelecimentos não possuem condições mínimas de atendimento às crianças pequenas. Os professores não são valorizados adequadamente, pois a maioria não possui plano de carreira, ou sequer o direito de greve. Em síntese, a relação público-privada na promoção de políticas públicas educacionais é parte constitutiva do movimento estruturante do Estado nacional e da constituição da esfera pública. Uma alteração nessa conjuntura somente acontecerá por intermédio de uma maior conscientização e organização da coletividade, que deverá exercer o seu papel, não assumindo funções estatais, mas fornecendo a pauta para a elaboração das políticas educacionais democráticas, que deverá primar pelo todo e não apenas para uma parte historicamente privilegiada.

REFERÊNCIA

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 maio 1998. p. 5.

BRASIL. Lei n. 9.790, 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, 24 mar. 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara De Educação Básica. Diretrizes Curriculares Nacionais Para a Educação Infantil. Resolução CNE/CEB 5/2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2009.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, 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... **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 ago. 2014.

BRASIL. Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2017.

ESTADO, Ministério da Administração Federal e Reforma. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasil, 1995.

GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a Terceira Via**. São Paulo: UNESP, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

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

LUKÁCS, György. **Introdução a uma estética marxista: sobre a categoria da particularidade**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1978.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MONTANO, Monique Robain. **A Parceria entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc) na oferta da Educação Infantil em Porto Alegre**. 216f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Revista Proposições**, Campinas, UNICAMP, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. Privatização da educação no contexto da (s) ‘Terceira (s) Via (s)’: uma caracterização em análise. **Currículo sem Fronteiras**, Brasil; Portugal, v. 13, n. 2, maio/ago. 2013a. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.htm>>. Acesso em: 01 out. 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013b.

PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, Vera (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação**. 186f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

PORTO ALEGRE, Decreto Municipal 19.775/2017. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014 - que 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. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, 27 jun. 2017.

SOBRE AS AUTORAS

Monique Robain Montano

Docente da Rede Municipal de Educação de Porto Alegre/RS e Assessora Pedagógica do Conselho Municipal de Porto Alegre. Membro do Grupo de Pesquisa: Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE UFRGS). E-mail: moniquerobain@gmail.com

Daniela de Oliveira Pires

Docente do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR/DEPLAE/NUPE). Membro do Grupo de Pesquisa: Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE UFRGS). E-mail: danielapires@ufrp.br

Recebido em: 04 de outubro de 2018
Aprovado em: 09 de novembro de 2018