

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.v15i31.4661>

**MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL,
RELAÇÕES FEDERATIVAS E IMPLICAÇÕES PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO
INFANTIL**

REGULATORY FRAMEWORK OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS, FEDERATIVE
RELATIONS AND IMPLICATIONS FOR CHILD EDUCATION OFFER

MARCO REGULATORIO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL,
RELACIONES FEDERATIVAS E IMPLICACIONES PARA LA OFERTA DE
EDUCACIÓN INFANTIL

Gilda Cardoso de Araujo

Universidade Federal do Espírito Santo – Brasil

Lilian Marques Freguete

Universidade Federal do Espírito Santo – Brasil

Rosenery Pimentel do Nascimento

Universidade Federal do Espírito Santo – Brasil

Resumo: O artigo teve por objetivo analisar as implicações do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, definido na Lei 13.019/2014, para a oferta educativa, particularmente para a etapa da educação infantil de 0 a 3 anos, que é responsabilidade dos municípios. O Marco Regulatório constitui uma Lei de âmbito nacional que se propõe a conferir maior segurança jurídica e transparência para a atuação das organizações da sociedade civil em parceria com a administração pública, em especial quando há repasse financeiro. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa, o artigo situou teoricamente o Marco Regulatório a partir das redefinições do papel do Estado na perspectiva neoliberal e das novas formas de regulação. A partir deste referencial, o texto aborda o cenário de desconfiança em relação à atuação das organizações da sociedade civil, que antecedeu à aprovação da Lei 13.019/2014, e analisa seus mecanismos de contratualização, bem como as principais mudanças acarretadas pela Lei. O artigo finaliza abordando as implicações do Marco Regulatório para a oferta de educação infantil, particularmente para crianças de 0 a 3 anos, atendidas em creches. As considerações finais indicam que políticas e programas educacionais onerosos, como é o caso da oferta de educação infantil em creches, são prejudicados pela governança de múltiplo nível, própria da federação brasileira, e ficam ainda mais vulneráveis quando submetidos à lógica da governança em múltiplas esferas, por meio das organizações da sociedade civil. Tal prática desmonta o sentido público do direito à educação.

Palavras-chave: Educação Infantil. Marco Regulatório. Relações Federativas.

Abstract: The purpose of this article was to analyze the implications of the Regulatory Frameworks of Civil Society Organizations, defined in Law 13.019/2014, for educational provision, particularly for the early childhood education for kids between 0 to 3 years, which is the municipalities responsibility. The Regulatory Framework constitute a Law of national scope and it proposes to grant greater juridical security and transparency for the performance of all non-profit Civil Society Organizations in partnership with the public administration, especially when there is financial transfer. Based on bibliographical and documentary research of a qualitative nature, the article theoretically placed the Regulatory Frameworks starting from the redefinition of the role of the State in the neoliberal perspective and the new forms of regulation. Based on this reference, the text approaches the scenario of distrust regarding the performance of civil society organizations that preceded the approval of Law 13.019/2014 and analyzes its contractual mechanisms and the main changes entailed by the Law. The article ends by addressing the implications of this Law for the provision of early childhood education, particularly for children aged from 0 to 3 years attending child care centers. The final considerations indicate that costly educational policies and programs, such as the provision of early childhood education in child care centers, are hampered by the multilevel governance of the Brazilian federation and are more vulnerable when subjected to the logic of governance in multiple spheres, through Civil Society Organizations. Such a practice dismantles the public sense of the right to education.

Keywords: Early Childhood Education. Regulatory Frameworks. Federal Relations.

Resumen: El artículo tuvo por objetivo analizar las implicaciones del Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil, definidos en la Ley 13.019/2014, para la oferta educativa, particularmente para la etapa de la educación infantil de 0 a 3 años, que es responsabilidad de los municipios. El Marco Regulatorio constituy una Ley de ámbito nacional y se proponen a conferir mayor seguridad jurídica y transparencia para la actuación de las organizaciones de la sociedad civil en conjunto con la administración pública, en especial cuando hay repase financiero. Con base en la investigación bibliográfica y documental, de naturaleza cualitativa, el artículo situó teóricamente el Marco Regulatorio a partir de las redefiniciones del papel del Estado en la perspectiva neoliberal de las nuevas formas de regulación. A partir de este referencial, el texto aborda el escenario de desconfianza en relación a la actuación de las organizaciones de la sociedad civil que antecedieron a la aprobación de la ley 13.019/2014, y analiza sus mecanismos de contractualización, bien como las principales mudanzas acarreadas por la ley. El artículo finaliza abordando las implicaciones del Marco Regulatorio para la oferta de la educación infantil, particularmente para los niños de 0 a 3 años, atendidos en las guarderías. Las consideraciones finales indican que políticas y programas educacionales onerosos, como es el caso de la oferta de educación infantil en guarderías, son perjudicados por la gobernanza de múltiples niveles, propia de la federación brasileña, y quedan aún más vulnerables cuando sometidos a la lógica de la gobernanza en múltiples esferas, por medio de las organizaciones de la sociedad civil. Tal práctica desmonta el sentido público del derecho a la educación.

Palabras clave: Educación infantil. Marco Regulatorio. Relaciones federativas.

Introdução

O objetivo do artigo é analisar as implicações do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) definido na Lei 13.019/2014 para a oferta educativa, particularmente para a etapa da educação infantil (0 a 3 anos), que é responsabilidade dos municípios, segundo inciso IV do art. 208, § 2º do art. 211 da

Constituição Federal e inciso V (BRASIL, 1988) e no art. 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996).

As áreas que mais têm se dedicado a analisar o MROSC, são as do Direito, da Administração Pública e das Ciências Sociais. Na área do Direito, o debate tem enfatizado a reforma administrativa do Estado ocorrido na década de 1990, bem como as relações entre o poder público e a sociedade civil. De uma maneira geral, os estudos vêm se dedicando a indicar os aspectos positivos e os desafios do MROSC em diferentes políticas sociais, a avaliar o estabelecimento de parcerias para a melhoria da qualidade dos serviços ofertados e o nível de transparência dos órgãos públicos, bem como de autonomia do Terceiro Setor (BATANA, 2016; SILVA, 2018; FONTANA; 2017).

Na área da Administração Pública os temas dos estudos recaem sobre a colaboração da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, tratando dos aspectos relacionados à governança pública e do aprimoramento dos modelos regulatórios de parceria (DOURADO, 2011; RODRIGUES, 2015; TOZZI 2010; PEREIRA, 2018).

Nas Ciências Sociais o estudo de Schwarz (2017) analisa o ciclo de expansão das políticas sociais no período de 2003 a 2015, identificando uma maior permeabilidade do Estado às Organizações da Sociedade Civil (OSC), intensificada pela Lei 13.019/14. A autora destaca que, na percepção dos gestores públicos sobre as relações entre Estado e OSC, o efeito da nova legislação é contributivo na medida em que torna a prestação dos serviços mais efetiva e com maior qualidade.

Nota-se que, em seu conjunto, a produção sobre o MROSC ainda é incipiente, enfatizando aspectos formais das mudanças das relações entre o Estado e as OSC advindas da aprovação da Lei 13.019/14.

No campo das políticas educacionais é possível encontrar trabalhos a partir dos descritores “novo marco regulatório” ou “marco regulatório” como expressões de leis e normativas para Educação Básica e Superior (ESPÍNDOLA, 2014; BRUSCATO, 2017; PACHECO, 2013).

Sendo assim, embora a Lei 13.019/2014 tenha sido implementada de forma gradual - desde janeiro de 2016 para União e Estados, e desde janeiro de 2017 para os municípios- não existem estudos que tenham se dedicado a tratar dos MROSC em sua articulação com a educação e com as políticas educacionais.

Neste sentido, este artigo se propõe a abordar o novo marco regulatório, em seu sentido estrito, na articulação com a responsabilidade da oferta educativa dos entes federados,

particularmente no que tange à oferta de educação infantil (creches), tendo em vista ser a ampliação do número de matrículas na primeira fase da educação infantil um dos maiores desafios para o gestores municipais.

O artigo deriva de pesquisa bibliográfica e documental de natureza qualitativa. Primeiramente, a partir do levantamento com o descritor “marco regulatório” no Banco de Teses e dissertações da Capes e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, com recorte temporal do período entre 2010 a 2018 - considerando a movimentação legislativa da matéria e seus primeiros anos de implantação - realizamos análise sobre como a Lei 13.019/2014 vem sendo abordada nos trabalhos acadêmicos e pudemos constatar a necessidade de adensar análises que articulem o novo marco regulatório às políticas educacionais, particularmente no que tange à responsabilidade dos entes federados para a oferta educativa.

Levando em consideração a complexidade da tarefa de tipificar as organizações não governamentais (ONG), tendo em vista que as mesmas possuem natureza e objetivos distintos, adotamos a classificação de Gohn (2013) para quem no Brasil existem ONG militantes, ou seja, aquelas que surgiram na década de 1970/1980 como apoio aos movimentos populares e pela redemocratização do país ou que são suas herdeiras, e ONG “terceiro-setoristas” que se delinearão na década de 1990 atuando segundo ações estratégicas, utilizando-se de lógicas instrumentais, racionais e mercadológicas.

A partir dessa tipificação, a análise documental foi realizada em sítios eletrônicos da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), que congrega organizações que lutam contra discriminação, desigualdades, pela construção de possibilidades sustentáveis de existência e pela radicalização democrática (ABONG, 2018) e do Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) que é a associação dos investidores sociais do Brasil na forma de institutos, fundações ou empresas representando o investimento social privado de uma diversidade de associados (empresarial, familiar, independente ou organização comunitária) (GIFE, 2018).

Ambas as entidades, junto a outro extenso grupo de organizações, protagonizaram o lançamento da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil no ano de 2010, no contexto da campanha eleitoral para a presidência da república, de modo que o sítio eletrônico deste movimento também foi pesquisado.

Além desse material, foram consultadas notícias na imprensa e documentos oficiais como decretos, leis, projetos de lei, relatórios de comissões parlamentares de inquérito bem

como sítios eletrônicos de associações municipalistas e de secretarias de educação na busca pelos instrumentos de contratualização (termos de colaboração e fomento, acordo de cooperação e dispensa de chamamento).

As análises do artigo situaram teoricamente o MROSC a partir das redefinições do papel do Estado na perspectiva neoliberal e das novas formas de regulação. No cenário de “[...] retórica das economias doentes” (HARVEY, 2014, p. 98) que fundamenta o ideário neoliberal, existe um arcabouço conceitual que exprime uma nova divisão de responsabilidades entre Estado e sociedade por meio da desregulação da economia, da privatização, do aumento de mecanismos de delegação e de regulação.

Com esse ideário, o neoliberalismo foi disseminado de modo a superar ou destruir a força de trabalho organizada e a rearticular ou criar uma nova classe de capitalistas. Nesse sentido, a solução regulatória se traduz na vitória política dos titulares do capital. Diferentemente do que ocorria no Estado intervencionista, a regulação não é social e politicamente neutra, dados os condicionalismos do mercado que se traduzem na transferência das funções do Estado-nação para organizações supranacionais ¹, no desemprego estrutural, na erosão do caráter vinculativo das normas jurídicas produzidas na fase anterior, no crescente processo de individualização, na desconfiança em relação aos partidos e às instituições políticas e no aumento da influência das tecnologias da informação e da comunicação (HARVEY, 2014; CANOTILHO, 2000).

Sendo assim, ao mesmo tempo em que as políticas sociais e os recursos orçamentários para saúde, educação, assistência social e educação pública são reduzidos, há um crescente empobrecimento da população, agravados pela atribuição dos êxitos e dos fracassos aos méritos ou deméritos individuais. É neste contexto que se configura a sociedade civil como novo álibi para o capitalismo, tendo em vista que o conceito vem sendo mobilizado tanto para designar a multiplicidade de ativismos contra as coerções do Estado e da economia capitalista, como também para englobar a economia, de modo a constituir uma esfera mais ampla de instituições e de relações não-estatais, incluindo relações de mercado e de empresas capitalistas (WOOD, 2003).

Com esta ressignificação do conceito de sociedade civil, há a passagem do governo, que pressupõe o poder e o planejamento do Estado na fase intervencionista/desenvolvimentista, para a governança, que se traduz numa configuração

¹ Dentre as quais destacamos BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), Fundo Monetário Internacional, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Organização Mundial do Comércio.

mais ampla e complexa a partir de uma rede composta pelo Estado e alguns elementos da sociedade civil, com aumento das parcerias público-privadas:

[...] os negócios e as corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam a assumir um forte papel da redação de leis, na determinação de políticas públicas e na implantação de estruturas regulatórias (que são vantajosas principalmente para eles mesmos). Surgem padrões de negociação que incorporam os negócios e por vezes interesses profissionais na governança mediante contatos próximos e por vezes secretos.

[...] Em muitos casos das parcerias público-privadas, em especial no nível dos municípios, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros. (HARVEY, 2014, p. 87).

É com base nesta perspectiva que abordaremos as relações entre o Estado e o setor público não-estatal advindas da aprovação da Lei 13.019/2014. A necessidade de consolidação de um marco regulatório que normatizasse as atuações das organizações da sociedade civil na oferta de serviços públicos se configurou como uma agenda estratégica diante ao diagnóstico de insegurança institucional e jurídica na regulamentação de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Esta conjuntura e seus desdobramentos nos motivaram a elaborar o presente estudo para discutir a área de educação no que tange às relações federativas e à oferta educativa.

Fora esta introdução, o texto está dividido em três partes. Na primeira realizamos uma discussão do contexto que antecedeu e deu origem ao MROSC, na segunda descrevemos aspectos de seu conteúdo e na terceira parte analisamos as implicações da Lei 13.019/2014 para a oferta de educação infantil (0 a 3 anos). As considerações finais indicam que políticas e programas educacionais onerosos, como é o caso da oferta de educação infantil em creches, além de serem prejudicados pela governança de múltiplo nível própria da federação brasileira, que inclui os municípios, se tornam ainda mais vulneráveis quando submetidos à lógica da governança em múltiplas esferas própria da atuação, pouco transparente e democrática, das organizações da sociedade civil, o que desmonta o sentido público do direito à educação.

Antecedentes do marco regulatório das organizações da sociedade civil

As ONG “terceiro-setoristas” tem sua origem na década de 1990, a partir do surgimento ou da reorganização de redes associativas advindas das mudanças nas políticas sociais dos Estados nacionais. Ao tratar da trajetória do esforço das organizações não governamentais para a definição de legislação adequada para sua atuação, Ribeiro (2013)

destaca que o termo ONG foi popularizado no Brasil depois da Conferência das Organizações das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente, a Rio-92. Para a autora, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 definiu as responsabilidades do Estado, também projetou a participação social na negociação, formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Entretanto, na década de 1990, no contexto da introdução do ideário neoliberal no Brasil, se configurou um cenário em que proliferaram ONG como meios de execução de políticas e programas sociais de uma forma focalizada e menos onerosa para o Estado:

O afã de facilitar o repasse de recursos públicos para operar de forma flexível viabilizou o uso de organizações não governamentais para driblar as regras que regem a administração pública, para favorecer grupos políticos ligados aos governos ou, simplesmente, para desvio do recurso público para benefício privado. (RIBEIRO, 2013, p. 3).

Até o início dos anos 1990 não existia legislação específica que regulasse as OSC, visto que era um agrupamento pouco articulado de normas construídas a partir do Código Civil de 1916 e que foram sendo sobrepostas a partir da década de 1930 (OLIVEIRA; HADDAD, 2001).

Em 1997, no governo Fernando Henrique Cardoso, o Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Presidência da República, convocou as organizações para a “Rodada de Interlocação Política para debater o Marco Legal do Terceiro Setor”, dada a necessidade de criação de instrumentos legais que atendessem à pluralidade de OSC. Nesse contexto foram sancionadas as Leis 9.637/98 e 9.790/99 que, respectivamente, criavam o modelo de Organização Social (OS) e qualificavam parte das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), estabelecendo para estas últimas, ainda, o Termo de Parceria, como alternativa de melhoria em relação ao tradicional convênio (OLIVEIRA; HADDAD, 2001).

O fato é que ambas as leis não foram suficientes para padronizar nacionalmente as atividades das OSC, abrigo em suas lacunas a possibilidade de uma série de desconformidades legais. Mendonça e Falcão (2016) destacam que a qualificação de OSCIP teve baixa adesão pelas OSC que, ao invés dos Termos de Parceria, permaneceram utilizando os convênios como instrumento jurídico para transferência de recursos dos poderes públicos tendo em vista, dentre outras razões, a falta de detalhamento normativo do novo instrumento. Tal prática fazia com que os gestores e as procuradorias dos órgãos públicos optassem por instruções normativas aplicáveis aos convênios, revelando o que as autoras destacam como

“peso do passado”. Além disso, a coexistência de diferentes modelos de contratualização entre o Estado e o Terceiro Setor foram se acomodando de forma a gerar insegurança jurídica, com práticas distintas de contratação entre os entes federados e até mesmo entre órgãos de um mesmo ente federado.

O crescimento das organizações “terceiro-setoristas” implicou na multiplicação de possibilidades de fraudes, de desvios de recursos, motivados principalmente pela falta de uma normativa que trouxesse maior transparência e controle, e que também padronizasse as formalidades de parceria em todo o território nacional. Sob a égide dessa desregulação, surgiram denúncias que ecoaram fortemente no mundo político e na mídia ensejando a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONG (CPI das ONG). Esta comissão foi instalada a partir de 2007 e só encerrou seus trabalhos em 2010 com uma série de recomendações para aperfeiçoamento dos mecanismos pelos quais se materializam a relação de parceria entre Poder Público e ONG.

A CPI das ONG tinha como objetivo investigar o repasse de recursos federais para as ONG e OSCIP no período de 1999 a 2009. O seu relatório final publicado em outubro de 2010, traz pormenorizada uma análise das fragilidades de controle e de fiscalização nas operações de parceria público privado. Tal vulnerabilidade propiciou um ambiente de facilitação para desvios fraudulentos, que facilmente eram operados naquele contexto. Tal relatório em face aos fatos apurados, já indicava a necessidade de um instrumento jurídico que regulamentasse a atividade do chamado terceiro setor, afirmando que “[...] A solução para esses problemas passa pela edição de uma lei, em sentido estrito, disciplinando as parcerias firmadas entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos” (BRASIL, 2010) ².

Com a falta de normatização no ambiente institucional e legal de atuação das entidades sem fins lucrativos, no ano de 2010, em plena campanha para as eleições presidenciais, um grupo de entidades, conhecidos como “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil” ou simplesmente “Plataforma”, articulou uma agenda comum a ser apresentada e reivindicada aos candidatos.

No bojo desta demanda estava o reconhecimento do papel e valor das OSC e a elaboração de políticas públicas de apoio e fomento ao terceiro setor. A então candidata

² Cândido Gryzbowski, diretor de uma das entidades filiadas à ABONG, cita que, nas parcerias de então, prevalecia a lógica de mercado, e apesar da atuação da CPI das ONG, os “acordos” continuaram a existir, já que a maioria dos parlamentares envolvidos na CPI estavam de alguma forma vinculados a alguma dessas instituições. Gryzbowski assim explica: “Porque quase todo deputado tem sua ONG. As emendas parlamentares são para isso. É uma forma de se criar o curral eleitoral. Não vou dizer que todas desviam dinheiro. Mas servem, no mínimo, para criar seu reduto” (OJEDA, 2012).

Dilma Rousseff comprometeu-se, se eleita fosse, a convocar uma comissão mista que apresentasse uma proposta de legislação para este setor. Vencedora do pleito, Dilma Rousseff instituiu a requerida comissão por meio do Decreto 7.568/2011 que instituiu no seu artigo 5º “[...] Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres” (BRASIL, 2011). O Grupo de Trabalho³ (GTI) era composto por sete representantes do governo mais sete representantes das OSC e coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República.

Após mais de 40 encontros e oitavas, o GTI elaborou um relatório, publicado em julho de 2012, que reunia dados levantados sobre as OSC, o histórico das discussões ali ocorridas e principalmente uma minuta de projeto de lei como proposta ao legislativo.

Em 19 de fevereiro de 2014 foi apresentado o Projeto de Lei 7.168/2014 de autoria do Deputado federal Aloysio Nunes Ferreira do Partido da Social Democracia Brasileira/SP que continha a minuta elaborada pelo GTI. Tramitando em regime de urgência, o documento foi transformado na Lei Ordinária 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, em 31 de julho de 2014.

A princípio a lei entraria em vigor em 90 dias a partir de sua publicação, porém dada a complexidade para que todos os entes federados se adaptassem neste período, pela Medida Provisória 658/2014 sua vigência ficou prorrogada para a partir de 360 dias de sua publicação, prazo este confirmado também pela Lei 13.102/2015. No entanto a vigência foi ainda mais uma vez prorrogada para 540 dias pela Medida Provisória 684/2015, o que foi corroborado pela Lei 13.204/2015.

Com isso, finalmente ficou estabelecido o prazo para que o Marco entrasse em vigor sendo definido o dia 23 de janeiro de 2016 para a União, o Distrito Federal e os estados. Para os municípios, a norma passou a valer em 1º de janeiro de 2017, cuja efetiva normatização e implementação se deu por meio do Decreto 8.726 de 14 de abril de 2016.

O marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei 13.019/2014)

O MROSC é uma Lei de âmbito nacional aplicável a todos os entes federados e que se propõe a dar maior segurança jurídica e transparência para as atuações de todas OSC sem

³ Conhecido como Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).

fins lucrativos em parceria com a administração pública, em especial quando há repasse financeiro (BRASIL, 2016). É uma Lei basilar que demanda a normatização por parte de cada ente, amparando nestas normatizações o atendimento às necessidades locais de regulamentação, sempre em consonância com as normas gerais. A efetivação destas parcerias envolve cinco fases principais: planejamento e gestão administrativa; seleção e celebração; Execução; monitoramento e avaliação e por fim; a prestação de contas.

Uma das maiores inovações trazidas pelo Marco é a instituição dos três instrumentos de contratualização a serem utilizados nas relações entre os órgãos públicos e as OSC. São eles: 1- O Termo de Colaboração, utilizado quando envolve repasse financeiro do governo para a entidade. Este Termo é estabelecido quando a entidade se propõe a atuar numa iniciativa já estabelecida pelo órgão público, como é o caso da oferta da educação. 2- O Termo de Fomento, utilizado também quando há repasse de verba do governo para a entidade, com a diferença de ser uma ação de iniciativa da entidade, na forma de uma nova demanda social, ou inovação na oferta de algum bem social. 3- O Acordo de cooperação, utilizado para as operações conjuntas dos entes públicos com as OSC, mas que não envolvam repasses de valores (BRASIL, 2014).

Tais instrumentos trazem legitimidade para as parcerias ao substituírem o convênio, que era larga e indevidamente adotado nas parcerias de até então. De acordo com Marinela (2018) a intenção dos convênios era a de regular as relações entre os entes, partindo de um interesse comum. Quando aplicado na relação de parceria com as OSC, conferia a estas um status de ente federado, desconsiderando sua natureza jurídica de direito privado.

O Marco pretende formalizar, ainda, uma adequação jurídica e institucional, intensificando a horizontalidade e o trabalho em rede entre as OSC, possibilitando o também repasse de recursos entre elas (BRASIL, 2016). A exclusividade da formação de convênios apenas entre os entes federados é citada pela própria Lei 13.019/14, quando reafirma no art. 84 em seu parágrafo único que os convênios, regidos pelo art. 116 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das licitações), deverão ser firmados “[...] entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas” (BRASIL, 2014).

Vale registrar que, mesmo com o novo ordenamento jurídico para as parcerias entre a administração pública e as OSC, não há rompimento com a lógica burocrática formal. Ambas convivem com a simultaneidade de normas legislando sobre a relação de parceria para instrumentos que não compõem o Marco e que na prática ainda ocorrem, como é o caso dos convênios.

Outro aspecto da nova forma de contratualização do MROSC, é a transferência de recursos por meio de chamamento público. Vale destacar que embora o MROSC defina o chamamento como um instrumento obrigatório, a Lei indica algumas situações de dispensa e inexigibilidade desta etapa, destacadas nos art. 30, 31 e 32. Nota-se que o inciso VI do art. 30 ressalta a dispensa de chamamento: “[...] no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política” (BRASIL, 2014).

O Decreto 8.726/2016, que normatiza o Marco, define algumas condições para a dispensa do chamamento público, como destacado no artigo 8º em seu § 5º que diz: “[...] O chamamento público poderá ser dispensado ou será considerado inexigível nas hipóteses previstas nos art. 30 e art. 31 da Lei n. 13.019, de 2014, mediante decisão fundamentada do administrador público federal, nos termos do art. 32 da referida Lei” (BRASIL, 2016). Amparadas neste dispositivo atualmente vem sendo firmadas a maior parte das contratualizações no campo da educação. Outra importante exceção é a exclusão das entidades da área da saúde, respaldadas pelo § 1º do art. 199 da Constituição Federal e também na própria Lei 13.019/2014.

Esse aspecto pode estabelecer um paradoxo, na medida em que normatiza o chamamento como um critério prescritivo, ao mesmo tempo em que amplia as formas e possibilidades para sua dispensa, abrangendo para essa norma as políticas sociais que são objetos centrais na instituição de parceria entre a administração pública e as OSC, na garantia e oferta de serviços (que no caso da saúde e da educação, são, sobretudo, direitos sociais). Nesse contexto, cabe observar que o impeditivo legal para a não dispensa nesse caso, assume um caráter bastante controverso, vinculado a mera formalização de um credenciamento das OSC.

A relevância que a normativa dá ao controle dos resultados também é inovadora, destacando que, no caso de não alcance do objetivo proposto, deverão ser prestadas contas financeiras à administração pública, cabendo até mesmo a devolução do recurso, caso não se comprovem os gastos a contento. Estas normativas remetem também à transparência, pois segundo a Lei, todos os dados deverão estar disponíveis para acesso nos meios eletrônicos.

O MROSC inova num outro aspecto que tem implicações diretas para com a área educacional, ao tratar da remuneração da equipe de trabalho. No art. 46, na redação dada pela Lei 13.204/2015, libera-se o uso dos recursos vinculados à parceria, para:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas. (BRASIL, 2015).

No § 3º do mesmo artigo o texto ainda cita que “[...] o pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público” (BRASIL, 2015).

A Lei 13.019/2014 ainda revoga da Lei n. 91 de 1935, que dispunha sobre certificação de OSC com títulos de Utilidade Pública Federal (UPF). Assim, sob o novo diploma, não mais serão exigidos títulos para que se firmem “[...] o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração e o Acordo de Cooperação, que poderão ser celebrados com organizações da sociedade civil, independente destas entidades possuírem títulos ou certificados” (BRASIL, 2016). Releva notar que outra inovação dada pela Lei é a necessidade de que a entidade tenha comprovado o exercício prévio no objeto a ser proposto de no mínimo três anos, para que uma OSC possa celebrar parcerias com órgãos governamentais (BRASIL, 2014).

Algumas implicações para as políticas educacionais: ausência de coordenação federativa e expansão das matrículas de 0 a 3 anos a baixo custo

As expectativas quando da aprovação dos MROSC eram o estímulo à democratização e transparência da gestão pública nos entes federados e nas diferentes instâncias administrativas em todos os níveis de governo, com a valorização das OSC na condição de parceiras dos poderes públicos, na garantia e na efetividade dos direitos.

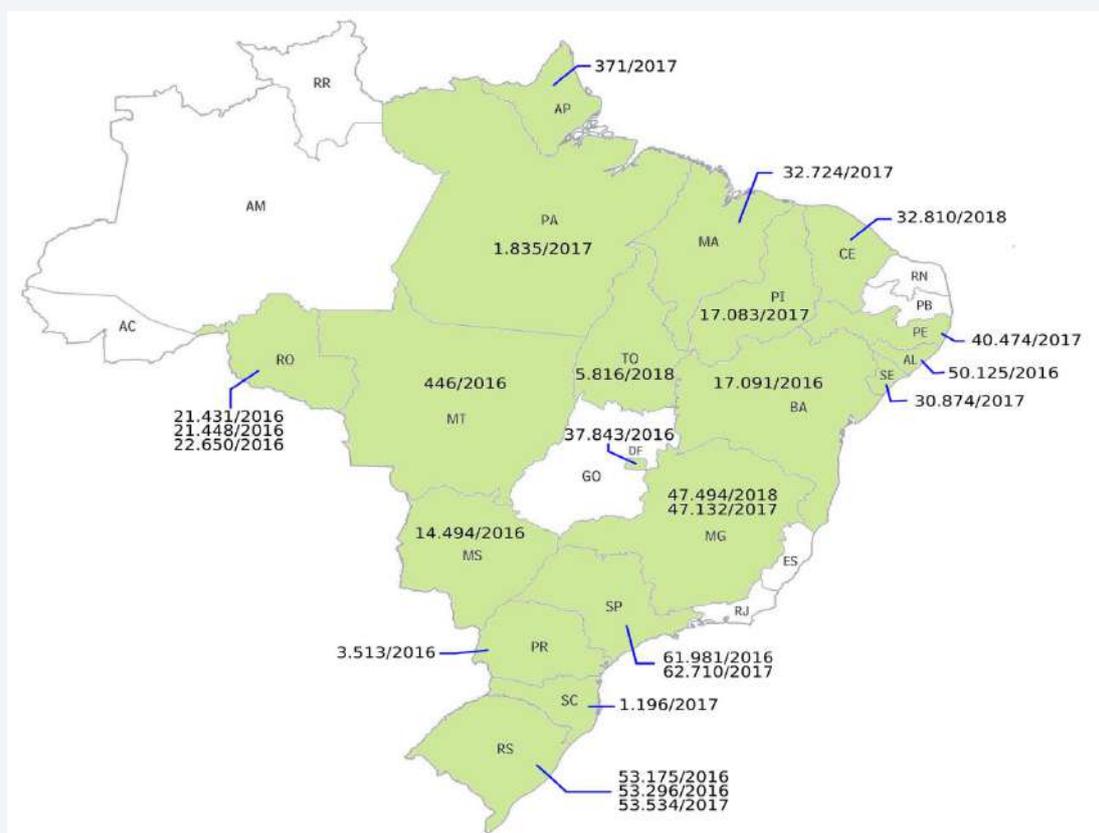
Com isso, buscava-se a superação tanto dos entraves jurídico-administrativos para a definição de parcerias quanto a institucionalização de normas que evitassem os desvios apontados pela CPI das ONG. Assim, a Lei 13.019/2014 foi aprovada com a perspectiva da existência de regras claras, de abrangência nacional, que permitissem a transparência e o controle dos resultados das parcerias em todos os entes federados (BRASIL, 2016).

Entretanto, recente pesquisa da Coordenadoria de Pesquisa Jurídica e Aplicada (CPJA) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP, 2018) já identifica desafios quanto à implementação da Lei 13.019/2014, uma vez que a

própria Lei é extensa (composta por 88 artigos) exigindo novas obrigações, como o chamamento público e etapas de planejamento interno, que vêm sendo regulamentadas pelos entes federados sem que haja medidas que garantam coerência dessas normativas entre si e com o estabelecido no MROSC.

Segundo o mapa extraído da pesquisa, 18 estados e o Distrito Federal editaram sua regulamentação própria, por meio de decretos, detalhando diversos aspectos da Lei 13.019/2014. Além destes estados, mais de 100 municípios⁴ já estabeleceram também suas regulamentações.

FIGURA 1- Mapa com o número dos Decretos que regulamentaram a Lei 13.019/14



Fonte: Extraído de Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas (CPJA/FGV) em 10 de julho de 2018.

O que se pode depreender desses decretos é que, em alguns casos, trata-se de mera transposição da Lei federal e, em outros casos, de simplificação de alguns procedimentos

⁴ Dentre estes 100, 10 são capitais: Belo Horizonte/MG; Campo Grande/MS; Curitiba/PR; Florianópolis/SC; Porto Velho/RO; Porto Alegre/RS; Rio de Janeiro/RJ; Salvador; São Paulo/SP e Teresina/PI (GIFE, 2018). Disponível em: <<https://gife.org.br/governanca-e-escassez-de-recursos-sao-desafios-a-implementacao-do-mrosc>>. Acesso em 01 dez. 2018.

necessários à regulamentação da parceria, com ausência de mecanismos de transição entre as antigas normas e as do MROSC.

A questão é que, se de um lado, há a prerrogativa dos estados e dos municípios quanto à regulamentação, uma vez que o Brasil é uma federação, de outro lado, a profusão de normativas pode colocar em risco um dos principais fatores que justificaram o MROSC: a necessidade de regras claras, de abrangência nacional, que uniformizasse os procedimentos entre os poderes públicos e as OSC (PANNUNZIO; SOUZA, 2018). Sendo assim, a grande incógnita é saber como as inovações trazidas pelos MROSC serão absorvidas e aplicadas na vasta, heterogênea e desigual federação brasileira com 26 estados, 1 Distrito federal e 5.700 municípios.

De toda forma, a pesquisa já evidencia que sem um mínimo de coordenação federativa (PANNUNZIO; SOUZA, 2018) é grande o risco de, em alguns anos, haver quantidade expressiva de regulamentações de parcerias ou sobrepostas ou incoerentes entre si, o que pode gerar um clima de insegurança jurídica e institucional similar ao que antecedeu à aprovação do MROSC.

O Decreto 8.726/2016, em seu artigo 83, criou o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (Confoco) visando à divulgação de práticas bem-sucedidas de parceria, bem como o fortalecimento das relações de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (BRASIL, 2016). Dessa forma, o Confoco poderia ter um papel de articulador do MROSC. Contudo, além de ainda não ter sido instalado, trata-se de um órgão com caráter consultivo que não tem a natureza de instância de pactuação federativa, visto que sua composição prevê representantes de ministérios, da Secretaria de Governo da Presidência da República, da Controladoria Geral da União e das organizações da sociedade civil, redes e movimentos sociais de abrangência nacional (BRASIL, 2016).

Além dos problemas relativos à proliferação de regulamentações e à falta de coordenação federativa, que podem comprometer as finalidades de transparência do MROSC, há também as implicações para a oferta educativa, principalmente para os municípios, se levarmos em conta o fato de os gestores municipais terem o duplo desafio de: 1) garantir a oferta de educação Infantil, conforme preconiza a Constituição Federal em seu art. 208, inciso IV e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024, Lei 13.005/2014), em sua meta 1 e; 2) cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) que, em seus artigos 19 e 20, estabelece o limite de comprometimento da receita corrente líquida com pessoal em 54%.

Segundo Nota Técnica de uma das organizações municipalistas, a Famurs (2017), a partir da crescente demanda por creche e pré-escola e do aumento exponencial da judicialização por vagas em creches (OLIVEIRA; SILVA; MARCHETTI, 2018) muitos municípios têm comprado vagas na rede privada de ensino, o que desorganiza a oferta (muitas vezes as matrículas por decisão judicial passam na frente daquelas famílias que estão na lista de espera) e também o financiamento da educação, uma vez que as vagas compradas em escolas privadas não são computadas nos cálculos de repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e demais programas e ações de financiamento da educação pública, pois tais alunos não constam no Censo Escolar da rede municipal de ensino.

O atendimento a crianças de até 3 anos não é obrigatório, mas é considerado o grande gargalo na educação básica no Brasil. Para agravar a situação, a plataforma de construção de 6.000 creches da campanha de Dilma Rousseff não pôde ser cumprida, por causa do golpe parlamentar de 2016, e o governo que a sucedeu também não entregou os prédios: em 2018 das 2.759 creches e pré-escolas previstas para serem entregues no âmbito do Proinfância, 52% (1.429) estavam atrasadas ou sem data de conclusão (CORRÊA, 2018).

Para fazer frente a estes problemas a Famurs (2017), em sua Nota técnica, indica como alternativa a formalização de parcerias com as OSC, utilizando os dispositivos da Lei 13.019/2014 (MROSC). Para a entidade com a adoção desta medida seria possível garantir a oferta de 0 a 3 anos (creche) e fazer frente a três problemas de forma simultânea: 1) desonerar a folha de pagamento com a não contratação de professores, auxiliares, merendeiras, direção e pessoal de apoio; 2) receber recursos do Fundeb e de outros programas que tomam por base o Censo Escolar e; 3) definir, com os termos de parceria, responsabilidades com prédios, mobiliários, equipamentos, entre outros aspectos.

A Nota Técnica explicita que o município, ao firmar um Termo de Colaboração, para oferta de educação infantil e para gestão de escola de educação infantil, deixa de contabilizar valores destinados ao pagamento de pessoal da OSC (professores, auxiliares, merendeiras, direção, pessoal de apoio diretamente vinculado ao objeto do Termo de Colaboração) que atuará na unidade escolar como despesa de pessoal, sendo somente contabilizado o repasse de recursos a título de “Despesas de Transferências Correntes”, conforme artigo 13 da Lei 4.320/64, o que permite não gerar despesas na Folha de Pagamento para cálculo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ao prever o recebimento de recursos do Fundeb e de outros programas que consideram o Censo Escolar para cálculo de repasse, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE, considera que, caso o valor repassado pelo Fundo e demais programas fique abaixo do custo por aluno definido no Termo de Colaboração com a OSC e o município tenha que completar com recursos próprios, ainda assim a despesa seria menor do que com a compra de vaga, onde a integralidade do custeio sairia dos cofres da prefeitura, ou seja, não poderia ser considerada despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por último a nota destaca que os municípios teriam, adicionalmente, autonomia para definir os termos da parceria tais como se a OSC disponibilizará espaço físico para a instalação da escola ou se serão utilizadas escolas municipais já existentes, se a OSC se responsabilizará ou não pela aquisição de mobiliário, equipamentos e material pedagógico e qualquer outra definição que se julgue relevante (FAMURS, 2017).

Com esse conjunto de recomendações é possível constatar que a utilização dos novos instrumentos de parceria corroboram os estudos de Peroni (2009, 2013, 2018) e Adrião (2011, 2013, 2015) que tratam da relação público/privado em seu duplo movimento, com suas implicações para as políticas e para a gestão da educação delineadas tanto pela passagem do estatal para o público não estatal ou privado, quanto pela permanência da propriedade estatal, mas a partir da lógica de mercado, reorganizando os processos de gestão.

Além desses aspectos, o inciso VI, do artigo 30 da Lei n. 13.019/2014 traz a previsão de dispensa do Chamamento Público “[...] 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 gestor da respectiva política” (BRASIL, 2014). A dispensa de chamamento para os serviços de educação, mesmo com a exigência de credenciamento prévio, priva, em muitos casos, a sociedade da transparência necessária sobre os recursos públicos para a realização da parceria (programação orçamentária), os processos desenvolvidos e os resultados. A dispensa de chamamento vem sendo muito utilizada pelas prefeituras, de modo que não foi superada a cultura do sigilo dos antigos convênios.

Tomando por exemplo apenas um dos vários desafios para os gestores municipais para o cumprimento das metas do PNE, no caso a expansão das matrículas de 0 a 3 anos, é possível constatar que, diante do quadro de alegada insuficiência de recursos, ou da retórica das economias doentes, o MROSC vem no sentido de corroborar tanto a fragmentação político-administrativa da federação brasileira, o que contribui para a falta de gestão democrática e de controle e acompanhamento social dos fundos públicos, quanto para a

precarização da oferta dos direitos sociais, particularmente a creche, cuja oferta vem sendo concebida a partir da lógica de desresponsabilização dos poderes públicos.

Considerações finais

Apresentamos neste artigo um recorte de um tema ainda pouco explorado na área da educação, com o objetivo de mostrar que esta é uma questão a ser objeto de pesquisa não só pelo fato de a legislação ser nova, mas também pela relevância que a matéria assume num contexto de avanços da lógica de mercado nas instâncias de gestão pública.

Nos parece ser pertinente envidar esforços de investigação porque o MROSC se apresenta para as políticas educacionais, neste breve recorte, como o velho travestido de novo.

Com efeito, a normativa parece corroborar o incentivo à austeridade fiscal dos entes federados às custas do vácuo de benefícios sociais advindos da crescente desresponsabilização dos poderes públicos com a oferta educativa, o que significa, na prática, uma privatização pela via do público não-estatal ou do terceiro setor.

Com a profusão de normativas, sem coordenação federativa e transparência a integração proposta pelo MROSC, a partir da ideia de uma legislação de abrangência nacional, tende a se converter em fragmentação.

As ONG não são inerentemente democráticas e isso traz um enorme risco de essa atuação “em rede” tornar ainda mais obscuros os interesses dessas organizações e dos poderes públicos.

A introdução da lógica da “governança” acompanha o recrudescimento das desigualdades e o recuo dos direitos. No caso brasileiro, a federação, de dimensões continentais que inclui os municípios na qualidade de ente federado, se configura numa governança de múltiplo nível. A esta governança de múltiplo nível, vem se sobrepondo a governança de múltiplas esferas com o protagonismo assumido pelas ONG na oferta dos serviços públicos.

Políticas e programas educacionais onerosos, como a oferta de educação infantil (creche) tratada neste artigo e outras como o atendimento educacional especializado são os alvos preferenciais de atuação dessa governança de múltiplas esferas, o que gera dificuldades para o adequado acompanhamento democrático e o controle social, desmontando ainda mais o sentido público do direito à educação.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Associação Brasileira Organizações Não Governamentais**. <http://abong.org.br/>. Acesso em: 23 nov. 2018.

ADRIÃO, Theresa Maria Freitas; BEZERRA, Egle Pessoa. **O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade**. *Currículo sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/adriao-bezerra.pdf>> Acesso em: 29 nov. 2018.

ADRIÃO, Theresa Maria Freitas, Domiciano, Cassia Alessandra. **Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado**. IN: O financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias / Flávio Caetano da Silva (org.). - São Paulo: Xamã. 2011.

ADRIÃO. Theresa Maria Freitas; GARCIA. Teise de Oliveira Guaranha. **Mudanças organizacionais na gestão da escola e sua relação com o mundo empresarial: aprofundamento da privatização na educação básica brasileira?** *Educação: Teoria e Prática/ Rio Claro/ Vol. 25, n.50/ p. 435-452/ Set.-Dez. 2015.*

BATANA, Simone Pires Ferreira De Ferreira. **As organizações da sociedade civil como instrumento de aperfeiçoamento da democracia brasileira na atualidade: uma análise a partir da Lei n. 13.019/14**. DISSERTAÇÃO (Dissertação de Direito). UGV. Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e bases da educação Nacional. LDB**. Brasília: Presidência da República, 1996.

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**. Brasília: Presidência da República, 1998.

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**. Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Relatório final da CPI “das ONGs”** - Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de organizações não-governamentais – ONGs. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. **Relatório final do grupo de trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (...)**. Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (...)** Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Decreto nº 8726 de 27 de abril de 2016. **Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil**. Brasília: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Marco Regulatório das organizações da sociedade civil: a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014** Secretaria-Geral da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier (orgs.) – Brasília: Governo Federal, 2014.

BRASIL. Entenda o MROSC: **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014** Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016. 130p.

BRUSCATO, Andrea Cristiane Maraschin. **Políticas educacionais para crianças de zero a cinco anos na Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014): um estudo comparativo**. TESE (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração Pública**. In: Moderna gestão pública: dos meios aos resultados. Oeiras: INA, 2000, p. 21-34.

CORRÊA, Danielle Nogueira e Marcello. **Déficit de vagas em creches desafiará o novo governo**. *Jornal o Globo*, 19/08/2018. <<https://oglobo.globo.com/brasil/deficit-de-vagas-em-creches-desafiara-novo-governo>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

DOURADO, Rodolfo Maciel **O controle externo sobre as agências reguladoras de Estado: limites e (im)possibilidades**. DISSERTAÇÃO (Mestrado em Administração). FGV: São Paulo, 2011.

FAMURS. **Atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) no atendimento da Educação Infantil**. *Nota Técnica* http://www.famurs.com.br/notas_tecnicas/atuacao-das-organizacoes-da-sociedade-civil-oscs-no-atendimento-da-educacao-infantil/. Acesso em: 28 nov. 2018.

FONTANA, Eliane. **Terceiro setor e cooperação pública**: proposições para um marco conceitual das organizações da sociedade civil na perspectiva comunitarista. TESE (Tese de Direito) Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Rio Grande do Sul, 2017.

GIFE. **Governança e escassez de recursos são desafios à implementação do MROSC**. disponível em: <https://gife.org.br/governanca-e-escassez-de-recursos-sao-desafios-a-implementacao-do-mrosc/>. Acesso em: 11 nov. 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Sociedade Civil no Brasil**: movimentos sociais e ONGs. Meta: Avaliação | Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, mai./ago. 2013.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12º edição, São Paulo. Saraiva Educação, 2018.

MENDONÇA, Patrícia e Falcão; SILVA, Domenica. **Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 21, n. 68, Jan./Abr. 2016.

MROSC, **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**: Lei 13.019/2014 Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016. 130 p. Disponível em <http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf> Acesso em: 30 nov. 2018.

OJEDA, Igor. A complexa relação entre estado e ONG's. **Desafios do desenvolvimento**. Ano 9. Edição 171. IPEA. 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2727:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 30 nov. 2018.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. **As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 112, p. 61-83, Mar. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 dez. 2018.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. **Judiciário e políticas públicas**: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº. 144, p.652-670, jul.-set., 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v39n144/1678-4626-es-es0101-73302018176112.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

PACHECO, Simone Rafaeli. **Educação do campo**: um estudo sobre as práticas pedagógicas desenvolvidas nas escolas multisseriadas em Lages (SC). (Mestrado em Educação). Universidade do Planalto Catarinense. SC, 2013.

PANNUNZIO Eduardo; SOUZA Aline Gonçalves de. **Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: Desafios do ambiente jurídico brasileiro atual**, São Paulo: FGV, 2018.

PEREIRA, Alexsander Goncalves. **Esfera pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. DISSERTAÇÃO (Mestrado Profissional em Administração Pública). Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. **Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta**. Currículo sem Fronteiras, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Implicações da relação público-privada para a democratização da educação**. IN: Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. / Organizadora Vera Maria Vidal Peroni. Brasília: Liber Livro, 2013.

RENZETTI, Bruno Polonio. Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil à luz do Direito Administrativo Global. **Revista Digital De Direito Administrativo**, vol. 4, n. 1, p. 94-111, 2017. Disponível em <USP file:///C:/Users/lilia/Downloads/120400-239060-1-PB.pdf> Acesso em: 30 nov. 2018.

RIBEIRO, Vera Masagão. **A luta por um marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil**. 2013. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/artigos/pesquisa-abong>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. **Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte**. DISSERTAÇÃO. (Mestrado Profissional em Administração). FGV: São Paulo, 2015.

SCHWARZ, Leticia. **Avanços da democracia? Parcerias entre Estado e Sociedade Civil no Brasil do pré-golpe: a percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. DISSERTAÇÃO (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal da Paraíba: Paraíba, 2017.

SILVA, Michelle Marry Marques. **As parcerias entre o setor público e as entidades privadas sem fins lucrativos como meio para a viabilização de políticas públicas: marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) e a necessidade de procedimento licitatório para escolha da entidade parceira**. DISSERTAÇÃO (Dissertação de Direito). IDP/EDB. Brasília, 2018.

TOZZI, José Alberto. **Prestação de contas no terceiro setor: a dicotomia do marco regulatório**. 2010. DISSERTAÇÃO (Mestrado em Administração). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SOBRE AS AUTORAS

Gilda Cardoso de Araujo

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (UPS). Professora do Ensino Superior e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFES. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais. E-mail: gilda.araujo@ufes.br. E-mail do grupo de pesquisa (Federalismo e Políticas educacionais): federalismo.ufes@gmail.com

Lilian Marques Freguete

Mestre em Administração de Empresas, Graduanda do Curso de Pedagogia. Professora da Educação Básica do Estado do Espírito Santo (Letras-Português). Integrante do Grupo de Pesquisa Federalismo e políticas educacionais. E-mail: lilian.freguete@gmail.com

Rosenerly Pimentel do Nascimento

Doutoranda em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professora da Educação Básica na Prefeitura Municipal de Vila Velha/Es e Pedagoga na Prefeitura Municipal de Vitória/ES. Integrante do Grupo de Pesquisa Federalismo e políticas educacionais. E-mail: rose@rosenerypim.com

Recebido em: 11 de outubro de 2018
Aprovado em: 17 de novembro de 2018