

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Monique Robain Montano

**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**

Porto Alegre

2018

Monique Robain Montano

**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.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera Maria Vidal Peroni

Porto Alegre
2018

CIP - Catalogação na Publicação

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. / Monique Robain Mântano. -- 2018.

215 f.

Orientadora: Vera Maria Vidal Peroni.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Marco Regulatório da Sociedade Civil. 2. Decreto Municipal 19.775/2017. 3. Porto Alegre. 4. Entidades privadas sem fins lucrativos. I. Peroni, Vera Maria Vidal, orient. II. Título.

Monique Robain Montano

**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.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Educação da Faculdade de
Educação da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito para obtenção do
título de Mestra em Educação.

Aprovada em 05 de dezembro de 2018.

Prof.^a Dr.^a Vera Maria Vidal Peroni (Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Nalú Farenzena (UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Theresa Maria de Freitas Adrião (UNICAMP)

Prof.^a Dr.^a Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

DEDICATÓRIA

“Dedico este trabalho aos meus pais, “In Memoriam”, pois sem eles este trabalho e muitos dos meus sonhos não se realizariam.”

AGRADECIMENTO

A Professora e Orientadora Vera Maria Vidal Peroni, que teve função de destaque no estímulo aos estudos, incentivo, ao encontro do aprender e da construção do conhecimento. Colocando mais interrogações nas dúvidas compartilhadas, conhecimento e o olhar atento e crítico nas leituras, nunca se esquecendo do afeto e carinho. Consolidando uma parceria, uma amizade.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE) que me incentivaram a fazer o mestrado e prosseguir com o doutorado.

Aos colegas de trabalho do Conselho Municipal de Educação onde vivi a prática e a experiência do objeto em estudo, o meu muito obrigada pela compreensão frente ao cansaço cotidiano.

Aos cidadãos brasileiros que sustentam a Universidade Pública entre estes, muitos que não possuem acesso a ela.

À UFRGS, que me oportunizou acesso a esta qualificação e especialmente, aos funcionários do Programa de Pós Graduação de Educação que sempre atenderam minhas demandas e necessidades com respeito e carinho.

Ao Núcleo de Pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais que acolheu a minha presença para este desafio de pesquisa e escrita da tese.

À dirigente comunitária, que com sua narrativa e respondendo à entrevista permitiu compreender muito do processo vivenciado neste processo de transição entre convênios e Termo de Colaboração.

Aos meus filhos Juliano e Christiano e minhas noras Frances Helen e Deise que carinhosamente souberam entender minha ausência, minha ansiedade e que sempre foram carinhosos me estimulando a prosseguir.

Ao meu irmão que pacientemente conviveu com meus estudos e minha ausência.

Ao meu companheiro amoroso, com quem dividi angústias, ideias e reflexões sobre este estudo.

RESUMO

A Dissertação “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” analisa a elaboração da política de parceria entre o poder público e a sociedade civil, pelo governo municipal de Porto Alegre, na perspectiva do que dispõe a Lei Federal 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº 19.775/2017. A dissertação apresenta como o novo ordenamento jurídico modifica a relação da parceria entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos na perspectiva da oferta da educação infantil no município de Porto Alegre. A pesquisa investiga o conteúdo da proposta, os sujeitos e a correlação de forças presentes no marco legal em âmbito nacional e local. Para tanto, embasa-se teórica e metodologicamente no materialismo histórico e em autores que fundamentam os estudos do Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE). O conceito de Estado e a reflexão sobre a redefinição do papel do Estado buscamos em Vera Peroni (2016) e em David Harvey (2005). Consubstanciamos em Evaldo Vieira (2007) o fundamento para os direitos e a política social. A partir de Ball e Olmedo (2013), assim como em Peroni, apoiamos a reflexão sobre as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado. Buscamos ainda, os conceitos de neoliberalismo e terceira Via, enquanto estratégias do capital conforme definidos por Peroni (2016) e, a partir de Guidens (2007) a estrutura da política em terceira via. Abordamos o conceito de Terceiro Setor a partir de Montaño (2002). A metodologia consistiu na compreensão do cenário jurídico e político da política pesquisada, no estudo das respectivas legislações, assim como procedemos a análise documental e do processo em âmbito nacional e local. Os resultados da pesquisa mostram que há o agravamento da precarização da qualidade social da educação infantil ofertada pela parceria no município de Porto Alegre; o aumento da desigualdade do atendimento; acentua a desresponsabilização do Estado para o trato da questão social e para o atendimento ao direito à educação para a criança pequena, repassando a responsabilidade da organização da sociedade civil para o atendimento à Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e do Plano Municipal de Educação (2015-2025); não há observância para as Resoluções vigentes do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre; intensificam-se as obrigações das entidades parceiras; acentua-se a transigência para a contratação docente; pende para a manutenção do caráter assistencial ao invés de para a reafirmação da identidade educacional para a oferta.

Palavras chave: Decreto Municipal 19.775/2017. Marco Regulatório. Porto Alegre.

ABSTRACT

The thesis “Partnership between Public Administration and the non-profit private sector from the Regulatory Framework of the Civil Society Organizations (known in Brazil by the Portuguese acronym, MROSC) in the supply of children’s education in Porto Alegre”, analyzes the partnership policy elaboration between the public sector and the civil society, by the local government, in accordance to the Federal Law 13.019/2014 and Municipal Decree 19.775/2017. The dissertation presents how the new legal order modifies the relationship between the public power and the non-profit private segment from the perspective of the offer of Early Childhood Education in the city of Porto Alegre. The research also examines the proposal contents, the players and the correlation of forces existing in the legal framework at national and local level. For this purpose, it is based theoretically and methodologically on historical materialism and authors who base the studies of the Research Group on Relations between Public and Private in Education (known in Brazil by the Portuguese acronym, GPRPPE). The concept of the State and the reflection on the redefinition of the role of the State are sought in Vera Peroni (2016) and David Harvey (2005). In Evaldo Vieira (2007) we found the foundation for rights and social policy. From Ball and Olmedo (2013), as well as in Peroni, we support the reflection on the changes in the borders between the public and the private. We also seek the concepts of neoliberalism and Third Way, as strategies of capital as defined by Peroni (2016) and, from Guidens (2007), the structure of politics in third way. We approach the concept of Third Sector from Montaña (2002). The methodology consisted in the understanding of the legal and political scenario of the policy studied, in the study of the respective legislation, as well as the documentary and process analysis at a national and local level. The results of the research show that there is a worsening of the precariousness of the social quality of child education offered by the partnership in the city of Porto Alegre; increased inequality of care; emphasizes the State's lack of responsibility for dealing with the social issue and for attending the right to education for the young child, passing on the responsibility of the civil society organization to comply with Goal 1 of the National Education Plan (2014-2024) and the Municipal Education Plan (2015-2025); there is no observance of the current Resolutions of the Municipal Council of Education of Porto Alegre; the obligations of partner entities are intensified; accentuated the commitment to the hiring of teachers; depends on the maintenance of the assistance character rather than on the reaffirmation of the educational identity for the offer.

Keywords: Municipal Decree 19.775/2017. Regulatory Framework. Porto Alegre

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do Tempo – Normas referentes ao relacionamento com as OSC...	70
Figura 2 - Gráfico universo das organizações sociais.....	71
Figura 3 - Linha de tempo do processo legislativo.	75
Figura 4 - Extrato publicado do Termo.....	83
Figura 5 - Captura de tela da página da Prefeitura de Porto Alegre.....	94
Figura 6 - Captura de tela: campos de comentários e justificativas no formulário de consulta na ferramenta on line.	95
Figura 7 - Organização dos setores da SMED.....	103
Figura 8 - Pendências de documentos das entidades privadas sem fins lucrativos e recorrências no processo de credenciamento público.	139
Figura 9 - Resultado do Edital de credenciamento público e regularização das instituições junto ao CME/POA.	141
Figura 10 - Instituições credenciadas no CME/POA e credenciamento público pelo gestor da parceria.	142
Figura 11 - Notícia sobre Termo de ajustamento de conduta com OSC.	144
Figura 12 - Print da internet: oferta de vagas para a educação infantil.	146
Figura 13 - Print Screen da divulgação do Edital de Credenciamento 001/2017	148
Figura 14 - Print Screen da página do Fórum de Entidades.	149
Figura 15 - Descrição da realidade Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017.	152
Figura 16 - Enturmação Proposta Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017.	153
Figura 17 – Recursos necessários - Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017	164
Figura 18 - Custos Equipamentos e Bens permanentes - Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017.	165
Figura 19 - Fiscalização, Monitoramento e Avaliação - Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017.	167
Tabela 1 – Plus Berçário	179
Tabela 2 - Valores de repasse e adicionais por faixa de atendimento	179

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Produções relacionadas com a temática da pesquisa	26
Quadro 2 - Pontos principais do neoliberalismo e da terceira via: semelhanças e diferenças.....	40
Quadro 3 - Documentos e categorias.....	49
Quadro 4 - Fóruns, Articulações, Redes e Grupos.....	64
Quadro 5 - Institutos, Fundações e Empresas – GIFE.....	64
Quadro 6 - Características do cenário jurídico e institucional da administração pública e da sociedade civil a partir do Marco Regulatório	86
Quadro 7 - Comparativo entre as Leis nº 8.666/1993 e nº 13.019/2014	87
Quadro 8 - Exigências dos Planos de Trabalho	90
Quadro 9 – Educação Infantil em Porto Alegre	99
Quadro 10 - Estrutura da Secretaria Municipal de Educação	104
Quadro 11 - Comparativo entre a Resolução 3/2001 e a Resolução 15/2014	114
Quadro 12 – Comparativo entre a Lei 13.019 e o Decreto Municipal 19.775/2017 ..	123
Quadro 13 - Comparativo entre a Lei 13.019 e o Decreto Municipal 19.775/2017 ..	124
Quadro 14 – Intenções da Lei 13.019/2014 e destinatários	125
Quadro 15 – LOM e PL 9/2017	127
Quadro 16 – Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	128
Quadro 17 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	129
Quadro 18 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	130
Quadro 19 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	131
Quadro 20 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	132
Quadro 21 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	133
Quadro 22 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	134
Quadro 23 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	134
Quadro 24 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017	135
Quadro 25 – Demanda de atendimento do Edital de Credenciamento 001/2017 ...	150
Quadro 26 - Distribuição dos grupos etários e atendimento para o ano de 2018 ...	155
Quadro 27 - Distribuição dos grupos etários e atendimento para o ano de 2019 ...	156
Quadro 28 - Sujeitos do processo e atuações.....	169

Quadro 29 – Tabela comparativa entre orientações pedagógicas Edital 001/2017 e DCNEIs (2009)	171
Quadro 30 – Partícipes	174
Quadro 31 – Institutos jurídicos.....	174
Quadro 32 – Objeto.....	175
Quadro 33 - Vigência	177
Quadro 34 – Atribuições do Município	178
Quadro 35 - Atribuições da instituição parceira.....	181
Quadro 36– Atribuições da instituição parceira	182
Quadro 37 - Atribuições da instituição parceira.....	183
Quadro 38- Atribuições da instituição parceira.....	184
Quadro 39– Simulação Convênio.....	187
Quadro 40– Simulação Parceria	188
Quadro 41 - Comparação entre Convênio e Parceria	189
Quadro 42- Taxa de atendimento à pré –escola em Porto Alegre	193
Quadro 43 - Comparativo entre aspectos das parcerias em Porto Alegre	199

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Ongs
ABRUC	Associação Brasileira de Universidades Comunitárias
AMA	Articulação Mineira de Agroecologia
AMAVIDA	Associação Maranhense para a Conservação da Natureza
ANA	Associação Nacional de Agroecologia
ANEC	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
APACC	Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes
APAES	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APEMA	Associação de Proteção ao Meio Ambiente
APTA	Associação de Programas em Tecnologias Alternativas
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro.
ASAFON	Associação de Apoio ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
ASSEMA	Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão
ASSESOAR	Associação de Estudos, Pesquisa, Orientação e Assistência Rural
APTA	Associação de Programas em Tecnologias Alternativas
AVEPEMA	Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente BA – Bahia
CAJOP	Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDCA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEBAS	Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEBRAF	Confederação Brasileira de Fundações
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEMMNG	Comissão de Ensino Médio Modalidades e Normas Gerais
CEF	Comissão de Ensino Fundamental
CEI	Comissão de Educação Infantil
CGPPP/POA	Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Alegre
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CIAAT	Associação de Informação e Assessoria Técnica
CLAI	BRASIL – Conselho Latino Americano de Igrejas
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho

CMA	Comissão de Meio Ambiente
CMDCA	Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.
CME	Conselho Municipal de Educação
CME/PoA	Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONCRAB	Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSLL	Contribuição Incidente Sobre o Lucro Líquido
DEM	Democratas
EQUIP	Escola de Formação Quilombo dos Palmares
EPJ	Evangélicos Pela Justiça
EUA	Estados Unidos da América
FASE	Federação de Orgãos para Assistência Sócia e Educacional
FBOMS	GT de Formação Política e Educação Ambiental Popular
FENAPAES	Federação Nacional das APAES.
FGEB	Fundação Grupo Esquel do Brasil
FMDCA	Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNDCA	Fórum Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNCEM	Fundação Cultural e Educacional Ciências Médicas
FUNDAMIG	Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
GAMBÁ	Grupo Ambientalista da Bahia
GT	Grupo de Trabalho.
GTME	Grupo de Trabalho Missionário Evangélico
IBE	Instituto Bem-Estar
ICEMA	Instituto de Cidadania Empresarial
IDANNF	Instituto de Desenvolvimento Afro Norte Noroeste Fluminense
IMOPEC	Instituto de Memória do Povo Cearense
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISA	Instituto Socioambiental
ITS	Instituto de Tecnologia Social
KNH	Kinder Not Hilfe
LBT	Lésbicas, Bissexuais e Travestis
MEC	Ministério da Educação
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAED	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGM	Procuradoria Geral do Município
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMEI	Programa Municipal de Educação Infantil
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPS	Partido Popular Socialista.
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão.
RJ	Rio de Janeiro.
RMA	Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica
RS	Rio Grande do Sul.
SECRASO/RS	Sindicato das Entidades Culturais Recreativas, de Assistência Social de Orientação e Formação Profissional do Estado do Rio Grande do Sul
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SINDICRECHE	Sindicato Intermunicipal dos Estabelecimentos de Educação Infantil do Estado do Rio Grande do Sul
SISCEBAS	Sistema de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social
SISMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UNICAFES	União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNIPOP	Instituto Universidade Popular

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO	20
1.1 PERCURSO PESSOAL E PROFISSIONAL DA PESQUISADORA.....	20
1.2 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO SOBRE A TEMÁTICA DA PESQUISA 26	
1.3 A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DA PESQUISA.....	29
1.4 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	47
2 A CONSTRUÇÃO DA PARCERIA COM A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	51
2.1 O CONTEXTO BRASILEIRO.....	51
2.2 O ORDENAMENTO JURÍDICO FEDERAL DA PARCERIA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	61
2.2.1 Formulação da Agenda do Marco Regulatório da Sociedade Civil – MROSC, em âmbito Nacional.....	63
2.2.2 Do Processo Legislativo à vigência da Lei 13.019/2014: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).....	72
2.2.3 A regulamentação da Lei 13.019/2014: o Decreto Federal nº 8.726, de 27 de abril de 2016.....	92
3 A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA DE PARCERIA A PARTIR DO DECRETO MUNICIPAL Nº 19.775/2017 PARA APLICAÇÃO DA LEI 13.019/2014	97
3.1 PORTO ALEGRE.....	97
3.2 O CONVÊNIO E A REGULAMENTAÇÃO DAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM PORTO ALEGRE.....	100
3.2.1 A criação do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.....	106
3.3 O DECRETO 19.775/2017.....	118
3.4 O EDITAL DE CREDENCIAMENTO PÚBLICO Nº 001/2017.....	137
3.4.1 O Plano de Trabalho.....	145
3.4.2 As Orientações Pedagógicas.....	170
3.4.3 O Termo de Colaboração em substituição ao Termo de Convênio.....	172
3.5 OS EDITAIS DE CHAMAMENTO PÚBLICO.....	190
CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
REFERÊNCIAS	202
4 ANEXOS	208

INTRODUÇÃO

Em 2014 foi promulgada a Lei 13.019 que instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e a sociedade civil. Os convênios, a partir de então, ficaram restritos “entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas” e às instituições privadas que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde.

Segundo seu conteúdo, esta Lei tem como fundamentos o fortalecimento da sociedade civil, a obtenção de resultados e a definição do regime jurídico da contratualização das parcerias com a administração pública. A vigência para os municípios deu-se a partir de janeiro de 2017, podendo ser implantada nos municípios por regramento local.

O município de Porto Alegre regrou localmente, por meio do Decreto nº 19.775, em 27 de junho de 2017, a aplicação da Lei Federal 13.019/2014, para as contratações das parcerias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil. Conforme estabelecido pela Lei Federal, no município de Porto Alegre as parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos passaram a ser celebradas pelo Termo de Colaboração ou pelo Termo de Fomento e não mais pelo Termo de Convênio.

A oferta da educação infantil por meio das parcerias da administração pública com instituições privadas sem fins lucrativos já era realizada no município, desde 1993, no entanto o estabelecimento da Lei Federal 13.019/2014 e o Decreto Municipal 19.775/2017 materializam nova realidade em Porto Alegre, estabelecendo um novo marco regulatório nas questões das políticas públicas de parceria entre a sociedade civil e o Estado. A partir daí, esta pesquisa procura responder à seguinte questão: o que muda com o novo Marco Regulatório?

A dissertação, a ser desenvolvida para obtenção do título de Mestra em educação, consiste em investigar **se o novo ordenamento jurídico, em nível local, modifica a relação da parceria entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos na perspectiva da oferta da educação infantil em Porto Alegre.**

Esse problema implica em entender a elaboração do processo em Porto Alegre como consequência do novo ordenamento jurídico e, para isto, a pesquisa tem por objetivo geral **analisar a elaboração da política da parceria entre poder público e a sociedade civil, pelo governo municipal de Porto Alegre, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), na perspectiva do que dispõe a Lei Federal 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº 19.775/2017.**

Para dar conta do nosso problema de pesquisa que abrange três grandes conceitos – o papel do Estado, os sujeitos em relação e o conteúdo da proposta –, estabelecemos os seguintes **objetivos específicos**:

- identificar os sujeitos individuais e coletivos do processo de elaboração do novo ordenamento jurídico nacional e municipal;
- apresentar a correlação de forças na definição e na elaboração do MROSC, em âmbito nacional e local;
- historicizar o processo de transição das instituições do Termo de Convênio para o Termo de Colaboração;
- analisar as continuidades e as modificações do Termo de Convênio para o Termo de Colaboração, no estabelecimento das parcerias com a sociedade civil para a oferta da educação infantil em Porto Alegre.

Para esta compreensão, utilizaremos o cenário jurídico e o contexto político institucional deste momento histórico. A análise centra-se na formulação e no conteúdo da política que se materializa no município de Porto Alegre, com suas especificidades, a partir do Marco Regulatório da Sociedade Civil.

A escolha do objeto desta pesquisa está diretamente ligada ao exercício da função de assessora pedagógica da Comissão de Educação Infantil no CME-PoA, em que, no acompanhamento da política e sua expansão, constatamos a predominância da parceria público-privada para a oferta da educação infantil. Acrescentamos ainda a trajetória enquanto aluna do Programa de Educação Continuada com a professora Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni e, posteriormente, colaboradora nos grupos de pesquisa. Partimos do pressuposto da importância do nosso dever em contribuir para o debate dessa temática, aprofundando o diálogo no meio acadêmico, na sociedade e em nossa área de atuação profissional.

Esta pesquisa não é uma análise apenas de um texto legal e do desdobramento em seu âmbito; é o estudo da *política em prática*¹, indissociável da questão social, política e econômica, que tem relação de dependência entre estas circunstâncias e o contexto na sua totalidade.

O caminho teórico metodológico trilhado pela pesquisa supõe considerações do Estado – no modo capitalista de produção – e das fronteiras que se estabelecem na execução da política de parceria público-privada na gestão pública. O estudo da relação desta parceria na política educacional é entendida como parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas, e como este processo, situado em uma conjuntura histórica, conforme Peroni (2003), “não é simplesmente determinado pelas mudanças macrossociais e econômicas, mas é parte constitutiva dessas mudanças” (PERONI, 2013, p. 9).

Esta pesquisa está organizada em capítulos. No Caminho Teórico Metodológico, o primeiro capítulo, apresentamos o percurso pessoal e profissional da pesquisadora, o levantamento bibliográfico sobre a temática da pesquisa, a construção da pesquisa, na qual expomos nosso referencial com as categorias e conceitos.

Nesta dissertação, dialogamos com a nossa concepção empírica e o entendimento teórico dos fatos. Assim, teorizamos sobre o papel do Estado nesse momento histórico, geográfico e particular do capitalismo no Brasil, e como os direitos constitucionais se materializam na atual conjuntura.

Igualmente foi necessário entender no processo, os sujeitos, as demandas, a correlação de forças e as alterações estabelecidas, tendo como ponto de partida o entendimento de alguns conceitos básicos que foram fundamentados em teóricos alinhados com o referencial marxista. Em relação ao conceito de Estado e à reflexão sobre a redefinição do seu papel, buscamos em Vera Peroni (2016) e em David Harvey (2005). Consubstanciamos o estudo em Evaldo Vieira (2007) sobre o fundamento para os direitos e a política social. A partir de Ball e Olmedo (2013), assim como em Peroni, apoiamos a reflexão sobre as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado.

¹ Expressão cunhada por Stephen Ball em entrevista realizada por Mainarde e Marcondes em 2007.

Buscamos ainda os conceitos de Neoliberalismo e de Terceira Via, enquanto estratégias do capital, conforme definidos por Peroni (2016) e, a partir de Montañó (2002) abordamos o conceito de Terceiro Setor. A partir de Guiddens² (2007), a estrutura da política da Terceira Via.

No percurso metodológico, também foram utilizados, para estudo e referências, as fontes primárias e secundárias disponibilizadas em teses, as legislações e os documentos em arquivos públicos, documentos privados e pessoais, disponibilizados à pesquisadora, ou em websites, bem como entrevistas realizadas.

No segundo capítulo, discorremos sobre a Construção da parceria com a sociedade civil organizada e a administração pública. Entendemos importante situar o contexto brasileiro e circunstancial da elaboração da política pesquisada, assim como apresentamos a demanda por um Marco Regulatório pela Sociedade Civil, em âmbito Nacional, o Processo Legislativo e a regulamentação da Lei 13.019/2014: o Decreto Federal nº 8.726/2016.

No capítulo terceiro, apresentamos o município em seus aspectos político e socioeconômico. Resgatamos alguns aspectos do convênio com as instituições privadas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil, assim como o processo de regulamentação destas instituições na perspectiva do controle social e no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Prosseguimos com a análise do regulamento, o Decreto Municipal n.º 19.775/2017, e como este se configura a partir das alterações propostas pelo Decreto 19.905/2017. Historicizamos o processo de transição das instituições do Termo de Convênio para o Termo de Colaboração e analisamos as continuidades e as modificações do Termo de Convênio para o Termo de Colaboração no estabelecimento das parcerias com a sociedade civil para a oferta da educação infantil em Porto Alegre. Descrevemos o processo de transição e analisamos os documentos do Edital e do Termo de Colaboração. Neste desenvolvimento, outra vez, foi necessário perceber o processo, os sujeitos, as demandas, a correlação de forças e as alterações estabelecidas, dialogando com os conceitos acima referidos.

² Anthony Giddens (1938) é um sociólogo e professor britânico, notabilizou-se por sua Teoria da Estruturação e por sua visão holística das sociedades modernas. Foi um dos pioneiros do conceito de Terceira Via.

E, por fim, apresentamos nossas considerações finais sobre a pesquisa desenvolvida, retomando aspectos desenvolvidos nos capítulos propostos. Mostramos nossos principais resultados com relação aos sujeitos que identificamos no processo de elaboração do novo ordenamento jurídico nacional e municipal, a correlação de forças na definição e na elaboração do MROSC, em âmbito nacional e local, assim como as continuidades e as modificações do Termo de Convênio para o Termo de Colaboração das parcerias com a sociedade civil para a oferta da educação infantil em Porto Alegre. Da mesma forma, expomos as insuficiências encontradas no processo e sugerimos algumas recomendações para futuras pesquisas relacionadas ao tema, visto que este estudo apenas suscita a necessidade de aprofundar a evolução das parcerias público-privadas sob a égide do novo marco regulatório, considerando o que esta pesquisa nos revelou: que estas são configuradas pelas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, num processo histórico, geograficamente localizado e em reformulação.

1 O CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1.1 PERCURSO PESSOAL E PROFISSIONAL DA PESQUISADORA

Em 1982 iniciei minha trajetória profissional com a formação no magistério, na Escola Estadual de 1º e 2º graus Paulo da Gama em Porto Alegre, no final do período da ditadura militar (1960/1984). O Brasil efervescia com grandes mobilizações das classes trabalhadoras, não sendo diferente aqui na capital. Os professores definiram paralisações grevistas nos anos 1979, 1980 e 1982 que possibilitaram, durante todo período de minha formação, exercer a reflexão a partir das discussões em sala de aula e apoiar o movimento de luta pela democracia junto à categoria de professores.

Em 1986, comecei a atuar em escola do setor privado, nas séries iniciais, no estado do Rio de Janeiro onde residi até 1990. Nesse período, no contexto nacional, houve a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, com a (re)articulação dos movimentos sociais da sociedade civil, tendo em vista as proposições para a elaboração da Constituição Federal e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública com a proposta de Lei para a Educação Nacional.

O Brasil foi governado por José Sarney de 1985 a 1990. O país passava pela tentativa de recuperação da economia com uma superinflação de quase 200%. No contexto escolar, ainda dominava a orientação da lei 5692/71 com educação obrigatória dos 7 aos 14 anos que previa um núcleo comum para o currículo do 1º e 2º graus e uma parte diversificada em função das peculiaridades locais. O planejamento era construído a partir dos conteúdos de livros correspondentes a cada série.

No final do ano de 1990, retornei aos pampas, realizando, em 1993, concurso para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, para atuar no magistério, tomando posse em julho de 1997, quase um ano após a promulgação da nova Lei Educacional nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, já em 1993, iniciara a discussão sobre a articulação de uma nova proposta educacional para as escolas municipais como projeto da Administração Popular. Quando do meu ingresso no magistério

municipal (em 1997), a Administração Popular implantava os Ciclos de Formação³. Na escola em que fui lotada, Escola Municipal de Ensino Fundamental Morro da Cruz, no bairro São José, implantei o Laboratório de Aprendizagem para o 2º Ciclo, um espaço alternativo de aprendizagem e de investigação das defasagens de aprendizagem dos alunos. Também exerci a docência em turmas de Ano Ciclo, atuei na função de supervisora, como Apoio Técnico Pedagógico, e no Programa Escola Aberta⁴ até o final do ano de 2010 enquanto professora comunitária⁵.

Nesse momento, comecei a compreender que os programas, as ações e as atividades no contexto educacional se tratavam de políticas públicas. Os desafios colocados para minha atuação imprimiam a necessidade de fortalecimento teórico para além de oficinas e seminários de formação propostos pela Secretaria Municipal de Educação. Ingressei então na Faculdade, em busca da graduação desejada, concluindo, em 2003, o curso de Pedagogia, Supervisão Escolar da Educação Básica e Magistério das Matérias Pedagógicas do Ensino Médio, nas Faculdades Porto-Alegrense (FAPA). Em meu Trabalho de Conclusão de Curso, propus-me a uma análise do quinto momento⁶ da Constituinte Escolar do Estado do Rio Grande do Sul que previa a (re)construção, a (re)elaboração dos projetos político-pedagógicos e dos regimentos das escolas públicas municipais como forma de reformulação da política educacional do estado. Finalizada a graduação, ainda em 2003, busquei a especialização, cursando, na mesma entidade, o Pós-Graduação em Supervisão Escolar, concluindo em 2004 com uma análise sobre a proposta “Ciclos de Formação”.

³Os Ciclos de Formação foi a organização curricular da proposta Político Pedagógica da Escola Cidadã adotada pela Administração Popular, a partir de 1996. Nesta, a enturmação dos educandos seguia o critério da aproximação das idades dos alunos e não mais o conhecimento anterior adquirido.

⁴O Programa Escola Aberta incentivava e apoiava a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social. A estratégia potencializava a parceria entre escola e comunidade.[...] (Site do MEC). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/16739-programa-escola-aberta>> Acesso em 27/04/2016.

⁵Profissional da unidade escolar com disponibilidade de, pelo menos 4 horas durante a semana, atuar no final de semana, dando suporte e orientação pedagógica às ações e integrando a escola com a comunidade. (Site do MEC). Disponível em

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8279-res03-01042010-manual-operacional-escola-aberta-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 03/05/2016.

⁶Entre 2001 a 2002, a proposta consistia em que as escolas e a comunidade, em processo democrático, reconstruíssem suas Propostas Pedagógicas. Aos professores era colocada a necessidade de aprofundamento teórico, de reflexões e análises para a construção de novas práticas educacionais.

No contexto nacional, o país foi governado pelos mandatos sucessivos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), período em que foi instituído o plano real⁷, a Reforma do Aparelho do Estado, a privatização do setor público e as parcerias entre Estado e Terceiro Setor.

Porto Alegre, com a Administração Popular (1989 a 2004), efervescia nos movimentos de participação e, em 1998, com base nos princípios constitucionais da gestão democrática e do direito à participação, foi criado o Sistema Municipal de Ensino (SME). Ainda em 1999, concorri para a função de Conselheira no CME-PoA como representante da Associação dos Trabalhadores em Educação de Porto Alegre (ATEMPA), compondo a Comissão de Ensino Fundamental. Em 2000, passei a integrar a Comissão de Ensino Médio, Modalidades e Normas Gerais-CEMMNG, retornando à Comissão de Ensino Fundamental em 2001 e, posteriormente, compondo a Comissão de Educação Infantil (CEI).

Em dezembro de 2002, fui eleita pelos conselheiros secretária, compondo a direção do CME-PoA, para o biênio 2003/2004, razão pela qual fui cedida em 40 horas para o Conselho até o final de 2005 e, enquanto conselheira, permaneci até maio de 2009. Nesse período, tive oportunidade de publicar um artigo (com outros autores) no livro “Conselho Municipal de Educação: trajetória por uma educação cidadã” (CORRÊA, 2002). Embora escrito há dez anos, permanecem atualizadas as posições explicitadas que ratificam minha concepção sobre a importância da participação social na gestão e execução das políticas públicas, a saber:

O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, composto por representação plural da sociedade local, pensa coletivamente as políticas que delineiam os rumos da educação neste Município. Se a educação é uma prática que se vincula às questões sociais, políticas e econômicas de uma sociedade e é significada a partir destas, as políticas pensadas por este Conselho não poderiam senão revelar em seus conteúdos a história das conquistas sociais no que tangem à educação [...] (CORRÊA, 2002. p.95).

Poder trazer a minha experiência enquanto professora para este grupo de trabalho que pensa a partir de suas diferenças, de uma concepção de homem e de sociedade, significa imprimir à questão normativa um processo dinâmico que se constitui por movimentos reais nas escolas para a superação da aridez da legalização, trazendo uma visão de educando enquanto ser em sua totalidade, acrescentando a preocupação com a formação desses sujeitos e a complexa composição de sua identidade sociocultural (CORRÊA, 2002, p.97).

⁷Programa brasileiro com o objetivo de estabilização e reformas econômicas, implantado no governo Itamar Franco em 1994.

Além disso, na função de Conselheira, atuei como representante do Colegiado no Conselho Gestor do Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (PEMSE). Este programa ocorreu por meio de convênio entre o Tribunal de Justiça do RS, 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre e o município de Porto Alegre, representado pela Secretaria de Assistência Social, para a “desjudicialização” das medidas socioeducativas. A execução deste Programa viabilizava-se também em parceria com a sociedade civil. O Conselho Gestor, instância colegiada de caráter deliberativo, normativo e controlador, tinha por objetivo articular as ações entre a sociedade civil e o poder público, incentivando e zelando pelo melhoramento da qualidade técnica e política do Programa, apoiando sua execução. Dentre outras, o Conselho Gestor do PEMSE tinha a competência de fiscalizar a execução do convênio e de “apreciar, propor e aprovar diretrizes e critérios administrativos e educativos a serem observados pelas Unidades de Execução, Referências e Orientadores”⁸.

O envolvimento nessas discussões levou-me a buscar formação na área quando, então, por meio do Curso de Extensão a Distância para Formação de Educadores na Universidade Federal de Santa Catarina, fiz o curso de extensão “Subsídios para Atuar no Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes” (2006-2007) e, pela atuação no Programa Escola Aberta, supracitado, fiz a Pós-Graduação em Projetos Sociais e Culturais pela UFRGS.

Minha militância não se circunscreveu apenas no campo educacional; compus a direção do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (SIMPA) em duas gestões (2007 – 2014). Participei do Fórum Gaúcho de Educação Infantil⁹ desde sua criação em 1999, compondo a coordenação colegiada no período de 2013 até início de 2016, como representante do CME-PoA. Atuei no Projeto de assessoramento técnico-pedagógico na implementação do Pró-infância em um grupo de 15 municípios do RS.

Lecionei na Escola de Gestores UFRGS, nas quatro edições, no período de 2014 a 2016 nas salas de Políticas Educacionais e Gestão Pedagógica (PEGP), de

⁸Regimento Interno do PEMSE. Recuperado em: <<http://jij.tjrs.jus.br/paginas/docs/adolescentes-em-conflito-com-a-lei/pemse/pemse-regimento-interno-do-conselho-gestor.htm>> Acesso em 26/04/2016.

⁹O Fórum Gaúcho de Educação Infantil – FGEI é uma entidade autônoma, suprapartidária e interinstitucional, ligada ao Movimento Interfóruns de Educação Infantil – MIEIB. (Informação recuperada em 03/05/2016 no Blog: <<http://forumgauchoeducacaoinfantil.blogspot.com.br/>>).

Metodologia do Trabalho Científico (MTC), do Projeto Vivencial (PV) e orientei a elaboração dos Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC). Dessa experiência derivou a publicação de artigo, em 2016, intitulado “A Escola de Gestores – o direito à educação e à gestão democrática, delineamento reflexivo e trajetória em constante construção”. O artigo foi produzido em co-autoria com dois orientandos e retrata a reflexão sobre o projeto pedagógico de construção/reconstrução da escola e compõe o livro “Formação de Gestores escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN”.

Ainda no Ensino Superior, ministrei aula na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), como colaboradora na disciplina de “Políticas Públicas e Educação Infantil, Eixo Infâncias e Crianças na cultura contemporânea e nas Políticas de Educação Infantil: diretrizes nacionais e contextos municipais” que concluí, em agosto de 2016, como orientadora dos TCC. Deste trabalho decorreu a publicação, em 2017 (em co-autoria), de um artigo intitulado “Um olhar para a educação infantil”, no livro “Formação para a Docência na Educação Infantil: pedagogias, políticas e contextos”.

Ingressei no grupo de pesquisa da Professora Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni, “Estado e Políticas Públicas de Educação Básica”, formado em 2010, como estudante do Projeto de Educação Continuada (PEC). Pude aprofundar o estudo sobre as “redefinições” do papel do Estado e a sua materialização nas políticas educacionais e publiquei, em 2013, a partir de estudo de caso, o artigo “Sistema de Ensino Aprende Brasil – Grupo POSITIVO”, no livro “Redefinições das Fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação”, organizado pela Prof Dr^a. Vera Peroni, em 2013, junto com outros pesquisadores, com resultados parciais da linha de pesquisa “Parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor”, cujo objeto era analisar o papel do Estado em países com histórias distintas na construção do direito à educação. Essa pesquisa envolveu quatro países: Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra e efetivou-se no período de 2011 a 2014.

Essa pesquisa teve continuidade entre 2015 a 2017, quando compartilhei o trabalho com a Prof. Dr^a. Maria Otília Kroeff Susin, no grupo da Prof. Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni, abordando a temática “Implicações da relação público-privada para a democratização da educação”, analisando as alterações nas relações da parceria

público-privada. Os estudos contemplaram a análise das políticas pautadas pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas (ONU), tendo sua culminância na publicação do artigo “A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção¹⁰” no livro “Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação” (PERONI, 2015).

Em dezembro de 2017, em continuidade ao trabalho do Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE), em co-autoria com a Prof. Dr^a. Maria Otilia Kroeff Susin, publicamos o artigo “A educação infantil: coisas da infância no Brasil”, retratando os resultados parciais da pesquisa sobre a relação público-privada no Brasil, na oferta da educação infantil, e o conteúdo abordado no I Seminário Nacional “Redefinições das Fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação, organizado pelo Grupo de Pesquisa.

Neste ano de 2018, continuo no GPRPPE, aprofundando a análise da política pública para a educação infantil. Em nossa perspectiva, as parcerias constituem-se no afastamento do Estado das suas responsabilidades, na minimização dos direitos constitucionais e na definição do conteúdo e execução das políticas pela lógica do mercado. Analisamos criticamente a privatização em suas mais variadas formas, tanto na sua direção quanto na sua execução, mas percebemos que, se antes a luta era pela oferta da educação pública, agora o que se tem é a luta pelo controle social dos recursos públicos.

Atualmente, no exercício da função de assessora pedagógica do CME-PoA, elaboro informações a respeito de matérias sobre as quais os Conselheiros devem se pronunciar, subsidiando-os então para elaboração dos pronunciamentos e, em grande medida, apontando a linha política da intenção da normativa.

Minha escolha pelo eixo temático Programa de Políticas de Formação, Políticas e Gestão da Educação e a linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais é o encontro necessário para dar consistência às minhas práticas e aos meus projetos profissionais, prosseguindo os estudos sobre as políticas públicas que atravessam o campo da Educação, especialmente na relação público-privada. A análise da elaboração da política da parceria para a oferta da educação infantil por

¹⁰Sobre educação infantil no Brasil, ver “A educação infantil no Brasil: direito de toda a criança ainda em construção” in: Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação. São Leopoldo, OIKOS, 2015.

meio das entidades privadas sem fins lucrativos em Porto Alegre, a partir da aplicação da Lei 13.019/2014, constitui o conteúdo desta pesquisa.

Entendo que a dissertação que ora apresento, colabora com o Programa de pós-graduação e com a linha de pesquisa em que tenho atuado. O desejo de aprender, bem como o de qualificar minha prática no assessoramento no CME-PoA contribuirão para a construção de novos conhecimentos. Isto posto, apresento minha dissertação.

1.2 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO SOBRE A TEMÁTICA DA PESQUISA

Na consulta ao banco de dados Lume sobre dissertações e teses que abordam a temática desta pesquisa, foram utilizadas as palavras-chave: Marco Regulatório da Sociedade Civil, parceria público-privada e regime jurídico das parcerias. Na procura por trabalhos desenvolvidos por esses temas, nada foi encontrado, portanto direcionamos este levantamento pelo Repositório Digital da UFRGS e pelo Google.

As produções acadêmicas que se aproximam e se relacionam com a oferta educacional no contexto das parcerias público-privada são: Susin (2005, 2009), Adrião, Arelaro e Borghi (2009), Adrião, Borghi e Garcia (2011), Flores e Susin (2013), Adrião e Bezerra (2013) e Vizzotto (2018).

Para analisar o contexto da oferta da educação infantil por meio da parceria público-privada no município de Porto Alegre, dialogaremos com as autoras acima e suas produções. No Quadro abaixo, constam as autoras, o ano e o título das produções:

Quadro 1 - Produções relacionadas com a temática da pesquisa

Autoras e ano	Título da produção
Susin (2005)	A educação infantil em Porto Alegre: um estudo das creches comunitárias.
Susin (2009)	A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas.
Arelaro e Borghi (2009)	A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas.

Adrião, Borghi e Garcia (2011)	As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas.
Flores e Susin (2013)	Expansão da educação Infantil através de parcerias público-privada: algumas questões para o debate (quantidade versus qualidade no âmbito do direito à educação).
Montano e Susin (2018)	A educação infantil: coisas da infância no Brasil.
Vizzotto (2018)	A construção da relação público-privada na educação: um estudo em municípios catarinenses

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora.

A produção apresentada por Susin em sua dissertação “A educação infantil em Porto Alegre: um estudo das creches comunitárias” demonstra o panorama das creches comunitárias de Porto Alegre. A autora estabelece o diálogo em torno da parceria público-privada na oferta da Educação Infantil e, dessa forma, investiga a trajetória da Educação Infantil, investigando o convênio e suas implicações para a oferta.

Em sua tese de doutorado “A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas”, Susin realiza estudo de caso sobre quatro creches conveniadas no município de Porto Alegre, abordando a qualidade da educação infantil comunitária conveniada, tratando a qualidade enquanto um conceito histórico, geográfico e em constante reformulação; em sua análise, relaciona a política econômica como princípio definidor dessa qualidade.

Os estudos de caso de Adrião, Borghi e Garcia (2011), publicados no documento “As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas” enfocam a “natureza e as consequências de parcerias” firmadas pelo poder público municipal no município de São Paulo, no período de 1997 a 2006, as quais não se restringem às instituições sem fins lucrativos, abrangendo as privadas *stricto sensu*. Nas análises, o documento enfoca o financiamento da educação básica (FUNDEB) e o valor (menor que o ensino fundamental) destinado às matrículas das creches e pré-escolas, levando os municípios buscarem parcerias com a sociedade civil. Essa realidade e a possibilidade

de sua utilização de fundo público nas matrículas das instituições parceiras, segundo as autoras, vêm consolidar a busca pela parceria.

O documento intitulado “Expansão da educação infantil através da parceria público-privada: algumas questões para o debate (quantidade versus qualidade no âmbito do direito à educação)”, de Flores e Susin (2013), analisa a oferta da educação infantil e as implicações da política de conveniamento nessa oferta, tendo como questão de pesquisa a democratização do acesso como garantia do direito constitucional à educação pública, gratuita, laica e de qualidade. As análises levadas a efeito no referido documento também enfocam a relação do financiamento com as opções feitas por determinados gestores públicos e concluem que a desvinculação entre quantidade e qualidade das vagas ofertadas em parceria não é adequada, pois “historicamente, no Brasil,” as crianças das famílias menos favorecidas é que são privadas de seus direitos.

O documento de Montano e Susin (2018), “A educação infantil: coisas da infância”, registra a análise da educação infantil ofertada por meio da parceria público-privada, apresentando o aparato legal que serve de base para a organização da educação no Brasil, com ênfase na educação infantil. O período estudado leva em consideração a legislação, a partir da qual é permitido o repasse de recursos públicos para as instituições parceiras do poder público e suas decorrências, considerando que as mudanças constitucionais enfocadas ocorrem em uma realidade na qual os direitos da infância a uma educação pública de qualidade ainda não se efetivaram.

Em “A construção da relação público-privada na educação: um estudo em municípios catarinenses”, Vizzotto (2018) analisa que as novas formas de construir políticas educacionais valorizam as parcerias público-privadas e os elementos que sustentam a construção destas entre a administração e o setor privado no campo educacional em municípios catarinenses.

Dentre as produções acadêmicas que também contribuem com nossa temática está a pesquisa de Daniela Oliveira Pires com a tese “A Construção Histórica da Relação Público-Privada na Promoção do Direito à Educação no Brasil”. Pires (2015) considera o histórico da Relação Público-Privada na Educação do Brasil e a construção dessa relação a partir do Estado nacional. A autora dialoga na perspectiva do processo histórico do setor privado na promoção da Educação, aprofundando o incremento da lógica privada pré e pós golpe militar. Aborda o processo de

redemocratização atual do país, destacando a hegemonia do setor privado na promoção da educação.

1.3 A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DA PESQUISA

Tendo em vista a sanção da legislação nacional, Lei 13.019/2014, 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 [...]”, e a vigência para os municípios a partir de 1º de janeiro de 2017, propomo-nos a pesquisar sobre a elaboração dessa política na oferta da educação infantil por intermédio das entidades privadas sem fins lucrativos, antes conveniadas com a Administração Pública do município de Porto Alegre. A parceria, segundo a Lei acima citada, vem a ser o

conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente 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 atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Neste capítulo, os argumentos apresentados demonstram o nosso referencial para as análises que decorreram da pesquisa e do percurso que decidimos seguir, orientados na perspectiva do materialismo histórico dialético.

As principais categorias utilizadas foram as relações entre o universal, o singular e o particular, entre os sujeitos e o processo da correlação de forças. Os conceitos de Estado e seu papel, as fronteiras entre o público, o privado e as políticas sociais definiram os autores com os quais dialogamos, a partir da opção metodológica para a construção da dissertação.

Oportuno esclarecer que a nossa abordagem para o tema público-privado pactua com o entendimento do nosso grupo de pesquisa (GPRPPE), o qual “não faz uma contraposição entre Estado e sociedade civil, mas se refere a interesses públicos e privados em uma sociedade de classes que perpassam o Estado e a sociedade civil” (PERONI, 2013, p.10).

Com base em Marx, entendemos que a política, em sua produção social, define-se a partir das relações e da luta de classe. Quanto à aceção de classe, concebemos em Thompson enquanto relação, fenômeno apenas visível processualmente, ou seja, a maneira pela qual a máquina opera “um fenômeno visível apenas no processo” (THOMPSON, 2012, p. 77, apud PERONI, 2015, p.17). Para Thompson (1987), classe é uma formação social e cultural que surge de processos e que só pode ser estudada como fenômeno histórico. Para o autor,

A classe acontece quando alguns homens, como resultado de experiências comuns (herdadas ou partilhadas), sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus (THOMPSON, 1997, p.10).

Outrossim, a reflexão apoiou-se nas categorias do particular, do singular e do universal em Lukács (1978), segundo o qual, “O singular não existe senão em sua relação com o universal. O universal só existe no singular, através do singular” (p.109). Conforme o autor, “todo universal é particular ou aspecto, ou essência do singular. Todo o universal abarca apenas de um modo aproximado todos os objetos singulares”.

Reconhecemos a dialética particular-singular-universal fundamental para a análise da política do Marco Regulatório da Sociedade Civil em Porto Alegre, considerando que se efetiva a partir da competência legislativa concorrente¹¹, em uma dada circunstância, num processo que abarca fenômenos exclusivos, uns que são próprios do contexto e outros que são gerais.

A categoria da correlação de forças está fundamentada na perspectiva de Gramsci (1989) ao falar de hegemonia e dominação. Para Gramsci, hegemonia significa “ação de classe”, por isso entende-se o exercício do poder por uma classe.

A categoria de sujeitos (individuais ou coletivos) e de processo foi tomada na perspectiva de Thompson, pois a abordagem deste teórico e sua concepção auxiliam-nos para a análise da política sobre o curso estabelecido, na medida em que o autor avalia não apenas a narrativa dos fatos, mas o movimento dos sujeitos no processo, e que a explicação histórica só pode ser tomada, considerando

¹¹ Competência que se exerce simultaneamente sobre a mesma matéria por mais de uma autoridade ou órgão. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/292379/competencia-concorrente>> acesso em: 07/05/2018.

por que se processou dessa maneira, e não de outra; que o processo não é arbitrário, mas tem sua própria regularidade e racionalidade; que certos tipos de acontecimentos (políticos, econômicos e culturais) relacionaram-se, não de qualquer maneira que fosse agradável, mas de maneiras particulares e dentro de determinados campos de possibilidades; que certas formações sociais não obedecem a uma “lei”, nem são os ‘efeitos’ de um teorema estrutural estático, mas se caracterizam por determinadas relações e por uma lógica particular de processo [...]” (THOMPSON, 1981, p. 61).

Vis-a-vis, acreditando que a análise proposta somente pode ser entendida em relação a uma base conceitual e teórica coerente com o acima afirmado, elegemos as contribuições do materialismo histórico. Romir Rodrigues (2017) auxilia-nos a justificar nossa escolha quando se refere em sua tese a opção feita pelo pesquisador na escolha do método, do referencial e das categorias de análise:

Ao enfrentar um conjunto de dados sobre determinado fenômeno social, o pesquisador pode, de forma simplificada e reconhecendo a existência de muitas nuances entre elas, operar de duas maneiras opostas. A primeira é pegar as categorias com as quais tem predileção ou maior domínio e tentar ordenar a sua empiria a partir delas. A outra maneira de trabalhar, correspondendo à opção realizada para desenvolver esta pesquisa e que se aproxima do referencial [...], é definir as categorias que possam melhor expressar, ordenar e apresentar as relações que conformam a forma particular de mediação que o fenômeno analisado estabelece entre o singular e o universal, a partir do efetivo trabalho de análise dos dados selecionados (2017).

A concepção de Estado constituirá, em grande medida, o paradigma da lógica que sustentará nossa reflexão. Assim, é preciso entender o Estado e como ele opera no contexto histórico. Isso implica na compreensão das características que ele assume no trato da intervenção para as questões sociais em relação aos sujeitos do processo, na garantia dos direitos na gestão e na execução da política educacional. Em consequência, não menos importante para esta análise, é preciso entender qual a lógica que se estabelece para a execução da política. O nosso entendimento, a partir de Peroni (2015) e com o qual vamos dialogar com os demais autores, é que o Estado não é uma abstração, é construído por sujeitos individuais e coletivos em um processo histórico de correlação de forças (p.13). O recorte histórico da pesquisa dialogou com o conceito de Estado a partir da Constituição Federal de 1988 e da reforma proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Iniciamos esse caminho referindo Harvey (2005) que assenta sua análise na perspectiva marxista. Em sua interpretação materialista sobre o Estado, ele assevera que este sempre foi “agente central para o funcionamento da sociedade capitalista”

(2005, p.79) e reafirma, com base em Engels, que a origem do Estado está em manter o controle sobre os antagonismos de classe, ou seja, o controle sobre a luta de classe, sendo um instrumento de dominação da classe dirigente, mas afigurando-se como independente. Harvey (2005), com base em Marx e Engels, afirma ainda que o Estado, além da contradição em sua gênese, cria outra contradição no exercício de seu poder pelo interesse de classe:

O uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma contradição adicional: a classe dirigente tem de exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem de todos (MARX e ENGELS, 1970: 106 *apud* HARVEY, 2005, p. 81).

Esta contradição, segundo Harvey (2005, p. 81), se resolve com duas estratégias; a primeira afigura-se como a imparcialidade da sua função, de modo que “encarregada de expressar a vontade de domínio e as instituições pelas quais essa vontade se manifesta, deve *parecer* independente e autônoma do seu funcionamento”. A outra estratégia reside na dominação de classe e consiste na vinculação entre ideologia e Estado, já que “os interesses de classe são capazes de ser transformados num ‘interesse geral ilusório’, pois a classe dominante dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como ideias dominantes” e, prosseguindo, afirma:

Contudo essas ideias dominantes têm que ganhar aceitação como representantes do “interesse comum”, precisam ser apresentadas como idealizações abstratas, como verdades eternamente universais. Assim essas ideias devem ser apresentadas como se tivessem uma existência autônoma. As noções de “justiça”, “direito”, “liberdade” são apresentadas como se tivessem um significado independente de qualquer interesse de classe específico. O relacionamento entre as ideias dominantes e a classe dirigente se torna opaco por uma separação e uma idealização que, por sua vez, apresenta a possibilidade de criar uma contradição adicional. Depois que a moralidade se universaliza como “verdade absoluta”, por exemplo, é possível para o Estado, e mesmo para todo o modo de produção, ser julgado imoral (HARVEY, 2005, p. 82).

Harvey avança em sua análise sobre o relacionamento do Estado e o modo capitalista de produção, dizendo que “o Estado capitalista deve necessariamente amparar e aplicar um sistema legal que abrange conceitos de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade e direito, correspondente às relações sociais de troca sob o capitalismo” (2005, p. 83) e, em continuidade ao nexos entre o caráter de classe das relações capitalistas de produção e a separação da força de trabalho do controle dos meios de produção pela classe capitalista, ele registra que

Essas relações de produção e acumulação, uma vez criadas, devem necessariamente ser fomentadas, amparadas e aplicadas pelo uso do poder do Estado. [...] O capital não é nada mais do que dinheiro repostado na produção e na circulação para render mais dinheiro. Se o dinheiro representa valores reais, exige o mesmo tipo de regulação estatal da oferta e do crédito de dinheiro (HARVEY. 2005. p.84).

A partir da interpretação de Harvey na análise do Estado, neste período particular do capitalismo, consideraremos o contexto histórico e geográfico, o que significa levar em conta as desigualdades presentes nos mesmos e, sobretudo, “compreender de que maneira as transformações locais se vinculam a tendências mais amplas” (2008, p.97).

Para Harvey, o Estado, na teoria neoliberal, promove a privatização de ativos. Portanto, é o Estado do capital. Ainda, “deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e às instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio” (2005, p.75) e se caracteriza pela garantia de fortes liberdades à propriedade privada, pelas instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio, assim como garante segundo o autor (2008, p.75), “a empresa privada e a iniciativa dos empreendedores são julgadas às chaves da inovação e da criação de riqueza”.

Para o Estado neoliberal, os setores geridos e regulados por ele têm de ser passados à iniciativa privada e desregulados. A competição é considerada virtude primordial, observadas as regras de base de competição no mercado. Em situações nas quais essas regras não estejam claramente estabelecidas, ou em que haja dificuldades para definir os direitos de propriedade, o Estado tem de usar seu poder para impor ou inventar o sistema de mercado.

O indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações, por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles, aplicado a todos os domínios do bem-estar social. O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou falhas pessoais e não como falhas do sistema.

A caracterização do Estado neoliberal (na prática) e a descrição de seu caráter geral, segundo o mesmo autor, é tarefa que apresenta algumas dificuldades, dado os “desvios do modelo da teoria neoliberal” que não podem ser atribuídos a contradições internas e ao seu processo evolutivo e adaptações “que variam de lugar para lugar e

de época para época” (HARVEY, 2005, p. 80). Porém, apresenta dois aspectos distintos que o arrebatamento da restauração do poder de classe “distorce e até reverte a teoria neoliberal” em dois pontos principais. Um decorre da necessidade de “criar um clima de negócios ou investimentos favoráveis” e o outro de “manifestações viciadas”:

Embora haja algumas condições – como a estabilidade política ou o pleno respeito à lei e mesmo à justiça em sua aplicação – que podem ser plausivamente consideradas ‘neutras quanto à classe social’, outras são manifestações viciadas. Os vícios surgem em particular do tratamento do trabalho e do ambiente como meras mercadorias (HARVEY, 2005, p. 81).

Quanto aos “vícios”, o autor explica que, no caso de conflitos, “o Estado neoliberal típico tende a ficar do lado do clima de negócios favorável em detrimento seja dos direitos (e da qualidade de vida) coletivos do trabalho, seja da capacidade de autorregeneração do ambiente” (HARVEY, 2005, p. 81) e “os Estados neoliberais tipicamente favorecem a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem-estar da população ou a qualidade ambiental.”

Outra questão, tão importante quanto os pontos já abordados e que nos fornecem elementos para o entendimento do proposto para esta pesquisa, diz respeito às mudanças provenientes dos ataques aos trabalhadores que resultam em baixos salários, crescente insegurança no emprego, perda de benefícios e de proteção ao trabalho e desemprego. Esta ofensiva, ao mesmo tempo em que coloca o indivíduo na condição de vulnerabilidade e de intervenção de políticas sociais no contexto de redução de recursos, atribui ao próprio indivíduo a responsabilidade pela condição colocada:

a determinação neoliberal de devolver toda a responsabilidade por seu bem-estar ao indivíduo tem efeitos duplamente deletérios. À medida em que reduz os recursos dedicados ao bem-estar social e reduz o seu papel em áreas como a assistência à saúde, o ensino público e a assistência social que um dia foram tão fundamentais para o liberalismo embutido, o Estado vai deixando segmentos sempre crescentes da população expostos ao empobrecimento. A rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual. Em geral, atribuem-se os fracassos pessoais a falhas individuais e, com demasiada freqüência, a vítima é quem leva a culpa! (HARVEY, 2008, p.86).

Na esteira das modificações das políticas sociais, Harvey (2008, p.87) aponta que estão também as “mudanças estruturais na natureza da governança” e destaca o

crescente aumento das parcerias público-privadas na tomada de decisões do Estado e do protagonismo daquelas:

Os negócios e corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir forte papel na redação das leis, na determinação das políticas e na implementação de estruturas regulatórias (que são vantajosas principalmente para eles mesmos) [...] O Estado produz tipicamente legislações e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos [...] 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, 2008, p.87).

Destacamos, a partir da afirmação acima, o papel do Estado enquanto normatizador e regulador da atividade econômica, função que vem ganhando força a partir dos anos oitenta, sendo incluída como dispositivo¹² da Constituição Federal de 1988. A vinculação desta função é tema deste trabalho ao mesmo tempo em que pesquisa sobre o marco regulatório das parcerias entre a administração pública e a sociedade civil.

O que Harvey atesta sobre o papel do Estado em regular e normatizar as atividades do mercado também é o que temos verificado nas pesquisas de Susin e Montano (2015), em “A educação infantil no Brasil: direito de toda a criança ainda em construção”, Susin e Montano (2018) em “A educação infantil: coisas da infância no Brasil” e Montano, Pires e Susin (2018) em “A configuração político normativo da parceria público-privada” quando analisam as legislações e verificam o ajuste das estruturas regulatórias com as políticas em sua implementação, bem como a definição do seu conteúdo pelos sujeitos individuais e coletivos. Assim como é o que apresentamos e analisamos nesta pesquisa na seção dois ponto dois.

Oportuno referir Moraes (2001) quando trata sobre *modelos teóricos e orientações das políticas*, em seu livro “Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?”, apresentando uma síntese das principais ideias neoliberais no que tange às exigências desta doutrina:

Privatizar empresas estatais e serviços públicos, por um lado; por outro, “desregular”, ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados. O Estado deveria transferir ao setor privado as atividades produtivas em que indevidamente se metera e deixar ao cargo da disciplina do mercado as atividades regulatórias que em vão tentara estabelecer (p. 35).

¹² Artigo 174 da C.F 1988.

Acrescentamos elementos à reflexão do nosso estudo, com Peroni (2015, p.16), como sendo o Estado perpassado por correlação de forças de classe sociais e projetos societários distintos. A autora concebe Estado e sociedade civil, em relação e em processo, enquanto um projeto societário de classe em que a efetivação da política se estabelece pela correlação de forças. Afirma ainda que o capital constrói *estratégias* para superação da crise fiscal (baixa na taxa de lucro) que são: *reestruturação produtiva, financeirização do capital, neoliberalismo, terceira via e globalização*. Embora no diagnóstico do capital a crise seja do Estado porque é incompetente, ele é chamado a “socorrer” o capital produtivo e financeiro em seus momentos de maior crise.

Com isso, a autora também nos traz contribuições para a análise da relação entre o público e o privado na política educacional como parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas e como este processo está situado em uma conjuntura histórica, de sujeitos individuais e coletivos e de projetos societários. Oportuno referir que, em nosso trajeto metodológico, “não tratamos o público e o privado apenas como propriedade, mas como projetos societários em relação, permeados por classes sociais em correlações de forças” (PERONI, 2015, p.17).

Para Peroni (2015, p.17), é preciso entender qual a lógica e a quem pertence a direção e a execução da proposta, pois, na redefinição do papel do Estado, nem sempre quem dirige é quem executa a política. No tocante à educação, a lógica do mercado entra na educação pública e se efetiva pelos sujeitos e pela proposta em si; a propriedade permanece pública, mas a proposta se materializa na lógica do mercado por meio da parceria público-privada.

Conforme a tese de Peroni (2015, p.17), as mudanças do papel do Estado redefinam as fronteiras entre o público e o privado na execução da política e nas várias formas de propriedade, seja pela privatização do público, seja pela alteração de propriedade ou pelas parcerias, quando se mantém a propriedade estatal, mas insere-se a lógica do mercado na gestão pública. A autora reitera que estas redefinições têm “implicações para a democracia e os direitos sociais” (2013, p.9).

Distinguimos também o conceito da “naturalização do possível” trazido por Peroni (2015). Segundo a autora, no Brasil há uma especificidade na análise da redefinição do papel do Estado, pois concomitantemente aos avanços das lutas por

direitos sociais (década de 80), o modelo econômico tensionava estratégias para a recuperação das taxas de lucro com redução dos direitos. Isto trouxe “graves consequências para a construção da democracia e da efetivação dos direitos sociais, materializados em políticas públicas”, o que daria significado à “naturalização do possível” (2003, 2006, 2013 e 2015, p.13). Esse conceito, para Peroni, vem a ser o conjunto de estratégias do capitalismo para retomada do crescimento da taxa de lucros, com a restrição de direitos e sua efetivação por políticas públicas e com graves consequências para a democracia.

Em Pires (2015), encontramos subsídios para situar o leitor da sequência evolutiva do contexto no que tange à relação público-privada, em que a autora afirma que no Brasil vivenciamos “a propagação do Neoliberalismo e, posteriormente, o surgimento da Terceira Via” (p. 23). E como já abordamos o papel do Estado na lógica neoliberal por David Harvey, entendemos pertinente também compreender sobre a política de Terceira Via, trazendo a este diálogo Anthony Giddens, que embora não seja alinhado ao referencial marxista, nos subsidia para o entendimento da política de Terceira Via.

Ao se referir à Terceira Via, Giddens (2007, p.19) define-a enquanto “renovação da democracia social em condições sociais contemporâneas” ou em “democracia social atualizada”. O autor aponta que a estrutura da política de Terceira Via também se caracteriza por reformas estruturais que envolvem, no entendimento do autor, a modernização. Destas, duas questões sublinhamos: a primeira que “a reforma do governo e do Estado” (p.23), considerada pelo autor de alta prioridade porque defende que “um Estado sobrecarregado e burocrático não é apenas pouco propenso a prestar bons serviços públicos, é também disfuncional para a prosperidade econômica” (p.23) e a segunda que “o Estado não deve dominar nem o mercado, nem a sociedade civil, embora precise regular e intervir em ambos” (p.24). Neste ponto, o autor defende que governo e Estado fortes não significam Estado grande, e que este deve produzir resultados no sentido de promover o desenvolvimento e a justiça social.

Outro ponto que Giddens aborda é a centralidade do papel da sociedade civil, em que o autor argumenta que “grupos de interesse e organizações não governamentais podem desempenhar um papel significativo ao levar questões à agenda política e assegurar sua discussão pública” (p.25).

Para Giddens (2006), na estrutura da política de Terceira Via, há a necessidade da elaboração de um novo contrato social “vinculando direitos e responsabilidades” (p. 26). Neste ponto, evidencia-se a responsabilização do indivíduo pelas suas escolhas quando o autor refere que “quando quase todas as pessoas desejam ser livres para seguir seus projetos individuais de vida, é lógico que devam assumir a responsabilidade pelas consequências do que fazem para si mesmas e para os outros” (p.26).

Também “a criação de uma economia dinâmica, mas de pleno emprego” (p.28) Giddens aponta como necessidade da política de Terceira Via, na qual o papel do governo é central no sentido de propiciar um direcionamento macroeconômico adequado e de atentar para a disciplina fiscal, assim como deve incentivar a inovação tecnológica e o investimento econômico. Para o autor, são imprescindíveis investimentos substanciais na educação e no treinamento de habilidades.

De Giddens ainda destacamos a “construção de um capitalismo responsável, ou melhor explicando, de políticas para “regular os custos sociais e ambientais que as empresas podem impor à comunidade mais ampla e também para proporcionar incentivos para que as empresas assumam obrigações sociais” (p.32).

Em contraposição a tudo isso, lembramos Mézaros quando se refere aos imperativos corretivos do capital e do Estado. Nesse aspecto, o autor expressa que o Estado constitui a única estrutura compatível com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico, no qual o papel do Estado é o de retificar “até onde a necessária ação corretiva puder se ajustar aos limites sociometabólicos do capital” (2002, p.107). Portanto, entendemos com base em Mézaros (2002), que, na política apregoada pela Terceira Via, o papel totalizador do Estado é de conformar suas funções reguladoras em harmonia com as mudanças do processo de reprodução socioeconômico, alargando politicamente e fortalecendo os domínios do capital de modo a preservá-lo contra os efeitos deletérios de si mesmo.

Quanto à lógica que se estabelece na Terceira Via, Giddens (2007) aponta que as sociedades que fizeram maiores progressos foram as que flexibilizaram seus mercados de trabalho. Em suma,

desenvolveram garantias ao capital humano e outras medidas de proteção social compatíveis com as circunstâncias econômicas externas em rápida mutação. Como resultado, fizeram algum avanço para criar um ‘círculo

virtuoso' entre altos níveis de empregos e gastos sociais (GIDDENS, 2007, p.34).

Questionamos o progresso enaltecido por Giddens e refutamos a tese defendida, na medida em que afirmamos que a crise é do capital e não do Estado e, portanto, não há melhoria na economia e sim a criação de estratégias para aumento da taxa de lucros. E, da mesma forma, porque o “círculo virtuoso” beneficia o mercado e não a garantia dos direitos universais à população mais excluída com política sociais. Para nós, do GPRPPE, o conceito de democracia é a materialização de direitos em políticas sociais e igualdade social, com a participação na construção das políticas gestadas no coletivo, diferente da participação da sociedade anunciada pela Terceira Via que vem a ser a execução da política social pela sociedade civil, com recursos providos pelo Estado.

Nesse contexto, sobre as relações que se estabelecem entre o público e o privado para as políticas educacionais, tanto do Neoliberalismo quanto da Terceira Via, avançamos com o entendimento trazido por Peroni (2013):

o Neoliberalismo como a Terceira Via têm o mercado como parâmetro de qualidade, a partir do diagnóstico de que os problemas da crise estão no Estado. [...] (p.251)

a Terceira Via apresenta o discurso da participação da sociedade civil, mas setores vinculados ao mercado têm sido considerados a sociedade civil, como se já tivéssemos superado o capitalismo, a sociedade de classes e como se os interesses vinculados ao capital fossem os interesses da sociedade. A agenda educacional tem sido ditada por um setor da sociedade que detém poder financeiro e de mídia para falar em nome dela (p.252)

Concordamos com a autora quando nos diz que, a partir do “diagnóstico da Terceira Via, não há mais classe”, há um turvamento e até um esvaziamento com relação aos projetos societários no momento em que a sociedade é evocada à execução de políticas sociais e, da mesma forma, quando diz que, na medida em que a execução das políticas é inventada como participação, há simultaneamente a redução dos direitos sociais e trabalhistas.

Para Peroni (2015), a relação entre o público e o privado na política educacional é a privatização do público, mais especificamente, a privatização das responsabilidades do Estado na administração do que é público. O parâmetro de análise parte do pressuposto de que o Estado deve ser público. Para mais, assevera que

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com esse diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais, através da privatização (mercado) e, para a Terceira Via, pelo público não estatal (sem fins lucrativos) (PERONI, 2016, p.31).

Conforme o exposto, afirmamos, portanto, que a sociedade passa a assumir por meio da filantropia, do voluntariado ou da colaboração o papel do Estado, que paulatinamente vai se retirando da garantia e da execução das políticas.

Peroni (2015) afirma que “o Estado mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais conquistadas no período de bem-estar social. Na realidade, o Estado é máximo para o capital” (p.32). Acrescenta também que “o individualismo é uma posição comum ao Neoliberalismo e à Terceira Via” (p.37). Os aspectos mencionados foram compilados por Peroni em um quadro comparativo apresentando as semelhanças e as diferenças dos principais pontos entre o neoliberalismo e a terceira via, que reproduzimos abaixo:

Quadro 2 - Pontos principais do neoliberalismo e da terceira via: semelhanças e diferenças

	Neoliberalismo	Terceira Via
Estado	Mínimo	Reforma do Estado Administração gerencial parcerias
Gestão	Gerencial	Gerencial
Democracia	Totalitária, culpada pela crise, Estado gastou demais atendendo à demanda dos eleitores.	Deve ser fortalecida. Democratizar a democracia, “participação da sociedade na execução das políticas”.
Políticas Sociais	Privatização	Parcerias com o Terceiro Setor
Sujeitos	Individualismo – teoria do capital humano	Individualismo – teoria do capital humano

Fonte: PERONI (2012)

Os pontos do quadro acima, referentes ao Neoliberalismo e à Terceira Via, forneceram-nos subsídios para entender a condução da política pelo governo municipal de Porto Alegre e do processo de elaboração da política.

No que tange à questão da redefinição das fronteiras entre o público e o privado, consubstanciamos nosso entendimento de que “não se trata de uma contraposição entre Estado e sociedade civil, pois vivemos em uma sociedade de classes em que sociedade civil e Estado são perpassados por interesses mercantis” (PERONI, 2015, p. 16). Nesse sentido, para a autora, as alterações ocorridas advêm em circunstâncias de crise do capitalismo, havendo redefinição no papel do Estado em relação às políticas sociais, tendo o mercado como referência de qualidade:

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois, com esse diagnóstico, as prescrições são racionalizar os recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições públicas são permeáveis às pressões e demandas da população e improdutivas pela lógica de mercado (PERONI, 2015, p.17).

Encontramos subsídios para compreender como a reorganização das fronteiras entre o público e o privado têm implicações no processo de democratização da educação quando a referida autora afirma que

A gestão democrática, duramente conquistada na Constituição Federal de 1988, é parte do processo de aprendizagem da participação e está em disputa com a gestão gerencial ou outras formas de gestão historicamente vinculadas ao mercado. Ela é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Portanto, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar quanto para a comunidade em geral, porque a participação é um longo processo de construção (PERONI, 2015, p. 86).

Ao considerar as parcerias entre a administração pública e as instituições do Terceiro Setor, constatamos que a execução das políticas é assumida pela sociedade civil, tanto no Neoliberalismo quanto na Terceira via. Segundo Montañó (2002), o conceito de Terceiro Setor apresenta diversas conceituações. A perspectiva hegemônica “isola os supostos setores”, desarticulando a análise da totalidade social, o que entende que “constituem o chamado ‘terceiro setor’: estudam as ONGS, as fundações, as associações comunitárias, os movimentos sociais, etc., porém desconsideram-se processos, tais como a reestruturação produtiva e a reforma do

Estado [...]” (p.51), ou seja, as modificações impostas pelo capital, ditadas pelo Neoliberalismo.

O conceito Terceiro Setor, para Montaño, é uma “categoria” discutível, na medida em que representa um “construto ideal” e não um setor da sociedade, pois “mescla diversos *sujeitos* com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios” (MONTAÑO, 2002, p.57). Em nossos estudos do Grupo de pesquisa (GPRPPE), relacionamos o Terceiro Setor como estratégia da Terceira Via e assim o incluímos “como mais uma estratégia de superação da crise do capital”.

Recorremos a Montaño para compreender criticamente a intervenção social pelo Terceiro Setor. O autor aborda o papel do Estado como “primeiro setor”, supostamente burocrático e ineficiente¹³, e o papel da sociedade civil, definida como terceiro setor na responsabilização do trato e respostas à questão social que emerge “com o processo de *reestruturação do capital*, particularmente no que se refere ao afastamento do Estado das suas responsabilidades de respostas às sequelas da questão social” (MONTAÑO, 2002, p.16).

Segundo o mesmo autor, o Terceiro Setor nada tem de altruísta e sim serve a propósitos do capital em benefício próprio, desarticula a luta de classes e encobre o discurso ideológico. Montaño expressa, então, que a abordagem do tema “terceiro setor” não pode prescindir de uma análise dos fenômenos que o determinam:

o debate do “terceiro setor” desenvolve um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal, no caso, promovendo a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvidas pelo Estado e financiadas num sistema de solidariedade universal compulsória. Portanto, a abordagem crítica do conceito ideológico de “terceiro setor” e do fenômeno real que ele esconde constitui uma ferramenta importante para o enfrentamento do processo neoliberal de alteração da modalidade de trato à “questão social”, assim como na mais clara identificação dos *lóci*, sujeitos e processos de lutas sociais (MONTAÑO, 2002, p. 19).

O referido autor segue em sua análise, afirmando que a legitimação do discurso tem como objetivo retirar o Estado de suas responsabilidades na intervenção da “questão social” e reduzir os custos desta função estatal. Outro destaque importante feito pelo autor refere-se à questão do Estado brasileiro a partir de sua reconfiguração,

¹³ Isto compõe o diagnóstico do neoliberalismo para justificar a Reforma do Aparelho do Estado.

na década de 1990, no Governo Fernando Henrique Cardoso, isto é, a desregulamentação e a evasão do Estado das responsabilidades em assegurar os direitos sociais advindos da Constituição. Montaño (2002) expõe sobre a gestão de Bresser Pereira no antigo Ministério da Reforma do Estado e sobre os discursos de validação para a restrição ou redução progressiva de direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, acrescentando que a publicização foi a estratégia de transferência de responsabilidade dos serviços não exclusivos do Estado para o público não estatal, sob a forma de “organizações sociais”.

Na lógica de Montaño (2002), a contradição se expressa quando a identificação “sociedade civil¹⁴” não abrange as organizações sindicais e os movimentos sociais combativos (por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST) e quando a função, responsabilidade e modalidade de resposta às demandas sociais não ocorrem:

O fenômeno em questão não é, portanto, o desenvolvimento de organizações de um “setor” em detrimento da crise de outro, mas a *alteração de um padrão de resposta à “questão social”* (típica do *Welfare State*), com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a autorresponsabilização do cidadão e da comunidade local para a função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele) (MONTAÑO, 2002, p.185).

Prossegue defendendo que há alteração na orientação das políticas sociais para o atendimento das demandas sociais, ou seja, há privatização das políticas para o atendimento da questão social. “Por um lado, elas são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas: transferidas para o mercado e/ou alocadas na sociedade civil” (MONTAÑO, 2002, p. 189).

Complementando o exercício de reflexão desta pesquisa e considerando as alterações das fronteiras entre o público e o privado, originárias dos pressupostos desses sujeitos – Estado e sociedade civil –, entendemos importante desenvolver também a compreensão sobre conceitos e métodos das políticas e a filantropia para o que seguimos o entendimento com Stephen Ball e Antonio Olmedo.

Os autores esclarecem que “um novo grupo de conceitos e métodos é necessário para lidar com as contínuas mudanças em governança educacional dentro de uma estrutura global” (BALL e OLMEDO, 2013, p. 33), pois, para esses autores,

¹⁴ A Lei nº 13.204, de 2015, posteriormente, redefine sociedade civil para efeitos das parcerias.

“as formas como a política educacional, as empresas, a filantropia e o desenvolvimento internacional se organizam e se inter-relacionam estão mudando em função de métodos daquilo que pode ser entendido como capitalismo social global” (BALL e OLMEDO, 2013, p.33). Estabelecem ainda uma relação entre a filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação, expressando que há um “empresariamento” na função da filantropia:

Dentro dessa nova configuração, soluções inovadoras e velhas soluções para problemas sociais e de desenvolvimento ‘baseadas no mercado’ estão sendo privilegiadas e fortalecidas através de uma nova elite global conectada em rede, formada por promotores de políticas e ‘novos filantropos. O que há de ‘novo’ na nova filantropia é a relação direta entre caridade e os ‘resultados’ e o envolvimento direto dos doadores nas ações filantrópicas e nas comunidades de políticas (BALL e OLMEDO, 2013, p.33).

Ball e Olmedo (2013) nos dizem que, neste momento histórico, a filantropia tem sido campo de atuação dos empresários, que trazem a lógica de mercado ao entrarem na filantropia em instituições do Terceiro Setor, e os autores acrescentam: “esses novos filantropos não renunciam totalmente à possibilidade de lucro” (p.34). Outra questão importante trazida pelos autores diz respeito à concepção de filantropia e ajuda, pois embaça “intencionalmente a linha divisória entre negócios, empreendimento, desenvolvimento e o bem público” (p.37). Ainda, chamam a atenção para “a relação direta entre caridade e política, o envolvimento mais aparente dos doadores com comunidades políticas e uma abordagem mais ‘prática’ ao uso das doações” (p.39) e asseveram:

Essa nova situação tem implicações conceituais e práticas em relação ao conceito de democracia e à fonte e agência de formulação de políticas na esfera pública. É a isso que nos referimos como ‘governança filantrópica’, enfatizando como, através de sua ação filantrópica, esses atores são capazes de modificar significados, mobilizar ativos, gerar novas tecnologias de políticas e fazer pressão ou até mesmo decidir sobre a direção da política em contextos específicos (BALL e OLMEDO, 2013, p.39-40).

Retomando a premissa assumida na introdução deste trabalho sobre o Estado Democrático de Direito garantidor dos direitos sociais, quem oferece subsídios à construção dessa reflexão é Evaldo Vieira (2007):

Um Estado de direito efetivamente exercido se sustenta em certos princípios válidos em qualquer país onde a liberdade prevalece sobre a autoridade. Tais princípios são poucos e fundamentais: o império da lei, a divisão de poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais (p.130).

[...]

O Estado de Direito impõe a condição de que a lei se origine de um órgão popular representativo, que expresse a vontade geral. Impõe mais: que a lei comum se relacione e se subordine a uma Constituição (p.131).

Concordamos também com Vieira (2007) quando afirma que a deliberação individual não provoca a existência de uma lei a partir do pressuposto do Estado de direito, pois “aceitar a participação de uns poucos setores significa admitir uma representação formal e parcial, responsável por crises institucionais, nascidas da pressão de importantes interesses marginalizados” (p.131). Além das questões do processo, este referencial se coaduna com nossa caminhada metodológica porque reconhece a luta de classe e a correlação de forças, pois o autor supõe a separação dos poderes, função e competência de cada um, cabendo ao legislativo a criação da lei, arena em que confluem os conflitos. Para Vieira,

Um Estado de direito também pressupõe a separação de poderes que é, antes de tudo, a distribuição de funções de competências. Isso quer dizer que a criação de leis cabe ao poder legislativo e que sua aplicação pertence à atividade do poder executivo e do poder judiciário. Parlamentos, assembleias nacionais ou congressos são câmaras para onde convergem os conflitos decorrentes de interesses contraditórios da sociedade. Por isso, apreciando-se ou não a existência de tais câmaras parlamentares, é impossível dominá-las. Quando muito, se pode reduzi-las à impotência política (2009, p.131).

Vieira considera que a política econômica e social concatena-se com a “evolução do capitalismo”, constitui-se em uma unidade “que pode expressar mudanças nas relações entre classes sociais ou nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe” (2009, p.141). Para o autor, a política social e a política econômica se relacionam diretamente com a evolução do sistema econômico de acumulação, o capitalismo. Vieira afirma ainda que “não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular do capital” (2009, p. 142).

A política social vem a ser “estratégia governamental” e geralmente se apresenta a partir das relações instituídas pelo aparato jurídico e político. Afirma também que a política social não pode “ser compreendida por si mesma”, senão no processo das relações sociais, constituídas em sua origem no mundo da produção. Assim sendo, a materialização da política não se traduz como totalidade absoluta apenas em sua definição nos planos, projetos, programas ou documentos. Vieira

(2009) reforça que a política social tem sido um expediente de manutenção do predomínio político do Estado:

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclames populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns desses reclamos, ao longo da sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isso configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política (VIEIRA, 2009, p. 144).

Nesse sentido, concordamos com o autor ao dizer que a política social está subordinada à política econômica, e seu planejamento é determinado por aquela, ou seja, o seu conteúdo é determinado pelo paradigma econômico. Partimos do pressuposto que os direitos sociais se materializam em políticas públicas, sendo a educação infantil um direito social assegurado na Constituição Federal de 1988 e a sua oferta é responsabilidade do Estado.

Isso nos permite afirmar que direito democrático à educação de qualidade só pode se dar pela oferta pública, porque, no capitalismo, no qual se insere a iniciativa privada, o direito é definido pelo princípio da meritocracia, que não é para todos e sim para quem faz por merecer.

Para compreender os instrumentos de formalização desta parceria, Termo de Colaboração e Termo de Fomento, buscamos a base teórica necessária em Di Pietro (2017), que concebe as parcerias a partir do instituto da privatização. Entendemos que, para nossa compreensão sobre a regulação das relações entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, bem como as análises necessárias e igualmente os princípios e terminologias peculiares, não poderiam prescindir da fundamentação do Direito Administrativo:

Fala-se em transparência na Administração Pública para designar o velho princípio da publicidade e afastar a atuação sigilosa. Fala-se em privatização para designar a transferência de ações de empresas estatais para o setor privado. Fala-se em parceria entre poder público e iniciativa privada para designar fórmulas antigas como a concessão e a permissão de serviços públicos. A terceirização é o vocábulo emprestado à vida empresarial para designar os antigos contratos de obras, serviços e fornecimentos desde longa data utilizados pela Administração Pública. Fala-se em codificação do direito administrativo para trazer para o direito positivo princípios, teorias e regras que são de todos conhecidas e há muito tempo aplicadas pela Administração Pública, pela doutrina e pela jurisprudência. Fala-se em flexibilização da Administração Pública quando se quer descentralizar mais, diversificar o

regime jurídico dos servidores, simplificar os procedimentos licitatórios e os procedimentos de controle (DI PIETRO, 2017, p.1).

1.4 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A metodologia desta dissertação percorreu um conjunto de autores já citados anteriormente, bem como foi desenvolvida pelo registro e pela observação dos processos em desenvolvimento na elaboração da política da parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos na oferta da educação infantil de Porto Alegre e também pela exploração¹⁵ de documentos.

Para a compreensão da política em estudo, entendemos importante dialogar com os conceitos, conteúdos e discursos patentes nos documentos e com as produções do nosso referencial, pois, assim como Shiroma, Campos e Garcia (2005), consideramos que os textos explícitos ou silenciados são produtores e produtos de orientações políticas. As autoras reconhecem que “os sentidos não são dados nos documentos, são produzidos; estão aquém e além das palavras que os compõem” (p. 427).

Conforme Cellard (2008), a análise documental, no plano metodológico, “apresenta algumas vantagens significativas, dentre elas a eliminação em parte da dimensão da influência, dificilmente mensurável do pesquisador sobre o sujeito” (p.295). No entanto, reconhece que, ao mesmo tempo em que há esse aspecto positivo, “o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina” (p.295); isso quer dizer que não há como exigir precisão do documento. Nesse sentido, entendemos que o documento pode não conter o registro da totalidade e complexidade do processo.

Da mesma forma, Cellard expressa que o exame do contexto, no qual foi produzido o documento e a quem se destina, é fundamental, portanto, o pesquisador não pode prescindir do conhecimento da conjuntura política, econômica, social e cultural do momento da sua produção (assim como o autor ou os autores e para a qualidade da informação transmitida), a procedência, os conceitos-chave (termos empregados e sua significação). Outro aspecto a ser considerado, avaliado como

¹⁵Conforme Cellard (2008), fontes primárias ou secundárias em uma pesquisa documental são exploradas.

fundamental por Cellard (2008), vem a ser a natureza do texto em seu contexto particular de produção e seu suporte, sejam atas, relatórios ou diários íntimos, pois o pesquisador deve levar em consideração ao explorar o documento:

uma pessoa pode narrar a verdade, mesmo sem ser diretamente testemunha de um fato, ou estar em condições de fazer uma observação de qualidade; uma outra pessoa pode nutrir simpatias confessas por um grupo determinado, ou por uma causa particular, e, todavia, ser capaz de objetividade (CELLARD, 2008, p.302).

Assim, para os documentos analisados (aqui tratados como fontes), fazemos uma descrição de sua categoria, origem, ano da produção e dos procedimentos de acesso. Os documentos foram apresentados nos capítulos, na medida em que foram explorados. As categorias referidas por Cellard são os documentos públicos, que podem ser arquivados ou não arquivados, os documentos privados e os documentos pessoais. Esses compreendem:

Os documentos públicos:

- Os arquivos públicos: [...] arquivos governamentais (federais, regionais, escolares, ou municipais), os arquivos do estado civil, assim como alguns arquivos de natureza notarial ou jurídica.
- Os documentos públicos não arquivados. Eles incluem, entre outros, os jornais, revistas, periódicos e qualquer outro tipo de documentos distribuídos: publicidade, anúncios, tratados, circulares, boletins paroquiais, anuários telefônicos, etc.

Os documentos privados:

- Os arquivos privados: Trata-se aqui, principalmente, de documentos de organizações políticas, sindicatos, igrejas, comunidades religiosas, instituições, empresas, etc.
- Os documentos pessoais: Essa categoria reúne autobiografia, diários íntimos, correspondências, histórias de vida, documentos de família, etc. (CELLARD, 2008, p. 297-8).

Segundo Cellard (2008), a exploração em documentos não se limita à resposta ao questionamento do pesquisador; se efetiva a partir daquilo que é extraído do documento, mas também dos aspectos do contexto considerado:

A fim de estabelecer essas ligações e de constituir configurações significativas, é importante extrair os elementos pertinentes do texto, compará-los com outros elementos contidos no *corpus* documental. [...] As combinações possíveis entre os diferentes elementos contidos nas fontes estabelecem-se em relação ao contexto, à problemática, ou ao quadro teórico, mas também deve-se admiti-lo em função da própria personalidade do pesquisador, de sua posição teórica ou ideológica (CELLARD, 2008, p. 304).

Entendemos, portanto, importante avaliar os documentos a serem explorados, sua credibilidade e representatividade; para tanto, realizamos o exercício de categorização, conforme indicado por Cellard (2008), de alguns documentos analisados que apresentamos no quadro que segue:

Quadro 3 - Documentos e categorias

	Documento	Categoria	Origem	Ano	Acesso
Legislação	Lei 8.666	Documento público; arquivo público	Congresso Nacional	1993	Website
	Lei 13.019	Documento público; arquivo público	Congresso Nacional	2014	Website
	Lei 13.204	Documento público; arquivo público	Congresso Nacional	2015	Website
	Decreto 8.726	Documento público; arquivo público	Presidência da República	2016	Website
	Decreto 19.775	Documento público; arquivo público	Prefeito do Município de Porto Alegre	2017	Website
	Decreto 19.905	Documento público; arquivo público	Prefeito do Município de Porto Alegre	2017	Website
Demais documentos	Relatório Final do Grupo de Trabalho MROSC	Documento público; arquivo público	Secretaria-Geral da Presidência da República	2012	Website
	Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil	Documento público; arquivo público	Plataformaosc	2011	Website
	Relatório Consulta Pública – Regulamentação colaborativa da Lei 13.019/2014	Documento público; arquivo público	Secretaria Geral da Presidência da República	2014	Website
	Relatório Consulta Pública sobre o Decreto de regulamentação da Lei 13.019/2014	Documento público; arquivo público	Secretaria Geral da Presidência da República	2015	Website
	Relatório de Gestão da Presidência da República – exercício 2012	Documento público; arquivo público	Secretaria-Geral da Presidência da República	2013	Website
	Publicação Institucional MROSC	Documento privado; arquivo público	Organizações da Sociedade Civil	2010	Website

	Edital de Credenciamento 001/2017 e anexos	Documentos públicos; arquivos públicos	Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre	2017	Website
	Editais de Chamamento Público	Documentos públicos; arquivos públicos	Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre	2017	Website

Fonte: Quadro construído pela pesquisadora com base em categorias propostas por CELLARD, 2008, p. 297 e 298.

Nos documentos e nas legislações exploradas, procuramos, sobretudo, apresentar a correlação de forças, sujeitos e conteúdo da proposta ao longo de toda a pesquisa.

Os documentos, como o Termo de Colaboração com as entidades privadas sem fins lucrativos, os editais de Credenciamento Público e de Chamamento público e anexos, a legislação e normativas do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, o Plano Municipal de Educação e a Lei do Sistema Municipal de Ensino foram estudados a fim de analisar em que medida endossam ou regulam as parcerias efetivadas entre a Administração Pública e as entidades privadas, bem como a questão do controle social.

Os gráficos e tabelas sobre o município de Porto Alegre foram obtidos a partir de dados do Observa/PoA¹⁶, do Censo Escolar da Educação Básica (INEP/MEC) e do IBGE.

A fundamentação teórico-metodológica nos forneceu subsídios para a análise da correlação de forças na definição da elaboração do ordenamento jurídico do MROSC, da identificação dos sujeitos individuais e coletivos e do conteúdo proposto em âmbito nacional e em âmbito local.

No capítulo que segue, trataremos sobre o ordenamento jurídico federal das parcerias, apresentando elementos da formulação da agenda, do processo legislativo e da Lei 13.019 até sua publicação.

¹⁶ O Observa/Poa é “o observatório da cidade de Porto Alegre, responsável pela busca, organização e divulgação dos dados sócio econômicos de Porto Alegre” e podem ser acessados no endereço eletrônico <http://www.observapoa.com.br/>

2 A CONSTRUÇÃO DA PARCERIA COM A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Este capítulo dedica-se a compreender a evolução e a construção da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014 que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

A relação entre o Estado e a sociedade para o trato das questões sociais é histórica; no entanto, nos diferentes períodos em que se processa e a forma como este contrato relacional é construído por estes sujeitos, altera o papel do Estado e, por conseqüência, a dimensão da responsabilidade do privado.

A necessidade de entender o que é particularidade do contexto local para atingir o objetivo desta pesquisa levou-nos a examinar a realidade maior e sua evolução. Consideramos importante, portanto, compreender como se configurou a política pesquisada em nível nacional para posteriormente verificar como se conformou no contexto local, pois essa conjuntura não surge de repente em Porto Alegre e não é um fato isolado, é parte das mudanças do papel do Estado que tem origem no contexto nacional e mundial. Para tanto, consideramos o contexto brasileiro a partir da Reforma do Estado; na sequência, resgatamos o processo de formulação da Agenda do Marco Regulatório pela Sociedade Civil, ou seja, quando esta demanda por uma legislação específica para a regulamentação da relação das parcerias com a administração pública recebeu atenção do governo. Em seguida, o processo legislativo e sua decorrência até tornar-se política pública.

O momento político, tanto da elaboração da legislação em âmbito nacional quanto local, não deve ser desprezado em nossa análise; portanto, na seção que segue, apresentamos o contexto brasileiro.

2.1 O CONTEXTO BRASILEIRO

O contexto em que se efetiva a pesquisa é um período de intensa crise política nacional, que se inicia com um governo de coalizão, com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e a assunção e gestão de um governo interino.

Para o entendimento da crise política a qual nos referimos, recorreremos aos autores Armando Boito Jr. e Luis Felipe Miguel (2016).

Segundo Boito (2016), este conflito político tem em seu cerne, “um conflito distributivo, pela apropriação da riqueza e ele envolve diversas classes e frações” (p.25), pois “os governos do PT sempre contaram com a oposição de uma fração da burguesia cujos interesses eram vocalizados por partidos como o PSDB e o DEM” (2016, p.29). O autor prossegue em sua análise:

Entre 2006 e 2012, o campo neodesenvolvimentista reinou, enquanto o campo neoliberal ortodoxo permaneceu na defensiva. A partir de 2011, com o prolongamento da crise do capitalismo internacional e também em decorrência de medidas políticas internas, o crescimento econômico entrou em declínio. No início de 2013, o capital internacional e a fração da burguesia a ele integrada iniciaram uma ofensiva política contra o governo Dilma. Devemos denominá-la uma ofensiva restauradora, porque seu objetivo era restaurar a hegemonia do neoliberalismo puro e duro [...] (BOITO, 2016, p.30).

Vieira (2015), ao analisar a eleição de Luis Inácio Lula da Silva, na perspectiva do “pacto consensual” proposto pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), pontua que o ex-presidente eleito “esforçou-se por conciliar as reivindicações sociais presentes em sua candidatura com as expectativas e pavores do mercado econômico, representado sobretudo por investidores e empresários” (VIEIRA, 2010, p.692).

O que está em curso no Brasil, a partir do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, explicita o retrocesso da democracia, pelo qual se institui uma agenda política que impõe a reformulação do contrato social com a retirada dos direitos estatuídos na Constituição Federal de 1988, com o congelamento dos investimentos sociais por 20 anos, com a Emenda Constitucional 95/2016 que institui o “Novo Regime Fiscal¹⁷”, com a reforma da Previdência e com a reforma trabalhista pelo desmonte da CLT de 1943. Citamos Miguel (2016, p.31) para quem

O golpe de 2016 marca uma fratura irremediável no experimento democrático iniciado no Brasil em 1985. Ainda que com limitações e contradições, a ordem balizada pela Constituição de 1988 garantia a vigência das instituições mínimas da democracia liberal [...].

¹⁷A partir do Novo Regime Fiscal, os gastos federais serão congelados, sendo atualizados apenas pela inflação do ano anterior com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Os desdobramentos da conjuntura nacional tiveram repercussões também nas eleições de 2016 para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores em âmbito municipal, como podemos constatar em informação do *website* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁸:

No último dia 2 de outubro, primeiro turno das Eleições Municipais 2016, foram eleitos 5.493 prefeitos. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi o que mais elegeu prefeitos: 1.026. Na sequência, aparecem o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que elegeu 792 prefeitos; o Partido Social Democrático (PSD), com 539; o Partido Progressista (PP), com 494; e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), com 413 prefeitos eleitos.

Entendemos que a coligação de forças políticas que logrou êxito com o Impeachment, expresso no cenário da política nacional com as eleições municipais, em 2016, bem como a ascensão da direita e dos partidos conservadores nos governos municipais, manifesta a hegemonia do poder de classe, do projeto neoliberal e, portanto, representa uma ameaça à democracia.

Por isso reafirmamos que o entendimento desta conjuntura é condição fundamental para que se compreenda o contexto em que se insere a política pesquisada, pois a formulação da demanda e do texto original da Lei 13.019, como explicaremos ao longo desta pesquisa, ocorre durante um governo de coalizão de interesses que contemplava ainda as instituições democráticas e o processo democrático. O regramento em âmbito local, no município de Porto Alegre, em 2017, foi elaborado sem o diálogo e sem a escuta da sociedade e teve repercussões como explanaremos ao longo desta dissertação.

Importante ressaltar que, no Brasil, a agenda do capitalismo financeiro está vinculada e bastante articulada à implantação contínua do neoliberalismo como resposta às sistemáticas crises político-econômicas, inerentes ao capitalismo. A receita neoliberal tem, por princípio, propostas como a desregulamentação da economia, a intervenção mínima do Estado e a privatização das atividades de empresas produtivas estatais, da saúde, da educação, do transporte, da habitação e da previdência, assim como o incentivo à competição e à obtenção do lucro. Os governos que emergiram após o período da redemocratização não enfrentaram os problemas estruturais responsáveis pelo subdesenvolvimento e pela dependência.

¹⁸Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Octubro/eleicoes-2016-pmdb-foi-o-partido-que-mais-elegeu-prefeitos-e-veredores>> Acesso em 04.09.2017.

Não se construiu a correlação de forças para enfrentar as elites capitalistas e trazer à pauta as reformas freadas pela ditadura militar.

Assim, o capital financeiro internacional impõe ajustes com um grau de austeridade que retira direitos dos trabalhadores, como a reforma da previdência, reduzindo aposentadorias e benefícios, e as leis trabalhistas, aumentando a jornada de trabalho. O que se passa no Brasil não difere do que ocorre em outros países que passaram por governos progressistas e vivenciam a mesma situação imposta por governos que restauram o modelo neoliberal, com um viés mais conservador na política e mais predatório dos direitos, mas profusos para o mercado como, por exemplo, a Argentina com a vitória de Maurício Macri (2015) e a vitória de Donald Trump, nos Estados Unidos (2016).

Ainda sobre as alterações impostas pelo Neoliberalismo, lembramos que, em 1995, no Brasil, ocorre a Reforma do Aparelho do Estado com a descentralização das atividades do Estado, conforme registra Pires (2009, p.18):

No caso brasileiro, o contexto de retirada do papel do Estado no campo da promoção dos direitos sociais se deu a partir do primeiro mandato do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), especialmente a partir da promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), idealizado através do Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE), que tinha como Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A principal característica desse plano é o fato de que os direitos sociais passaram a ser executados, além do Estado, também por entes privados, dentre eles a sociedade civil e o empresariado.

Para entender a redefinição do papel do Estado, é necessário localizar o momento histórico do qual falamos. Nosso marco, portanto, é determinado a partir dos anos 1990 com a Reforma do Aparelho do Estado, proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995.

Conforme Pires (2015), a crise econômica capitalista, que tem início na década de 70, é determinante nas décadas seguintes para “a predominância” em escala mundial “da orientação neoliberal”. Esta, contrária “ao modelo de Estado de bem-estar social ou *Welfare State*, difundido na Europa pós 2ª Guerra Mundial” (p.176), impõe

Aos Estados nacionais realizarem reformas que irão ocasionar mudanças no atendimento das políticas sociais (saúde, assistência social, segurança pública), que passam a contar fundamentalmente com a atuação da sociedade civil na sua execução (p.176).

Pires auxilia-nos no encadeamento histórico e geográfico, apontando a contradição existente em relação ao contexto mundial, ao latino-americano e ao contexto brasileiro e que foi a primícia do recorte histórico desta pesquisa:

Enquanto o Brasil e os países latino-americanos lutavam pelo fim das Ditaduras civis e militares, pela defesa da escola pública e de uma maior participação do governo na sua promoção, mundialmente estava havendo o contrário, o avanço do neoliberalismo que defende exatamente o oposto, a privatização dos direitos sociais, a não intervenção do Estado na economia e a maximização da influência dos organismos financeiros mundiais (PIRES, 2005, p.176).

No Brasil, a proposta de reformar o Estado em 1995 tem repercussões substanciais, ainda hoje, à sua aplicação em nível Federal e em níveis Estaduais e municipais. Para Pires (2009), a reforma do Estado coloca o ente federado como um dos “parceiros” na promoção dos direitos sociais junto à sociedade civil organizada: o Terceiro Setor ou o público não estatal.

Desde sua campanha eleitoral à presidência da república, “o candidato das elites”, conforme Vieira (2015) denomina FHC, propunha-se à reforma do Estado. Eleito então em 1994¹⁹, a Reforma do Estado se efetivou pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995.

O governo de FHC foi um governo de continuidade do Plano Real²⁰ e de mudanças na Constituição Federal de 1988; foi marcado por privatizações, por reformas tributárias e fiscal, por reformas na previdência social, pelo desmonte da legislação trabalhista e fundamentalmente por uma nova estrutura no papel do Estado. A promessa de que o Plano Real iria conter a inflação não se efetivou. Segundo Vieira (2015),

A crise decorrente da política de juros altos para defender o Real, fazendo uso da atração de dólares do Exterior, transformou o quadro econômico-financeiro em aberração maluca. Enquanto em 12 meses, de 1997 a 1998, a inflação medida pelo IPC/FIPE ficou em 0,97%, os juros médios cobrados nos cartões de crédito eram de 265,28% ao ano; do cheque especial, de 250%, 22%, e nas vendas a prazo no comércio de 187,21%. A variação entre inflação e o juro do cartão de crédito atingia 27.248,45% (VIEIRA, 2015, p.652).

¹⁹Fernando Henrique Cardoso foi o candidato da aliança política entre o Partido da Social Democracia (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), este último posteriormente transformou-se no Partido Democratas (DEM).

²⁰ programa implementado no governo de Itamar Franco, antecessor de FHC e em que este foi Ministro da Fazenda.

A gestão proposta e as alterações no governo de FHC tiveram repercussões para a questão social. De acordo com Vieira (2015), a “agitação financeira interna e externamente motivou inúmeras advertências ao país contra as desigualdades sociais” (VIEIRA, 2015, p.653). O fato é que, apesar do crescimento econômico, as desigualdades sociais permaneceram altas. Conforme dados da CEPAL apresentados por Vieira, em abril de 1997 o número de pobres no Brasil tinha diminuído 22% na década de 1990, mas a taxa era alta (35%) e mal distribuída. O autor afirma ainda que, apesar das advertências de agências internacionais para uma provável convulsão social, continuavam os cortes nos recursos aos programas sociais:

No princípio do ano de 1999, o governo federal extraíra do Orçamento Nacional recursos destinados ao combate à pobreza, de tal maneira que estes recursos tornaram-se menores do que os de 1998, após cortes de 25 programas. O orçamento era cortado quase sempre, um dos instrumentos do “ajuste fiscal” [...] (VIEIRA, 2015, p. 654).

No governo de FHC, o programa de maior visibilidade foi o da “Comunidade Solidária” que tinha a finalidade de distribuição de cestas básicas, de leite e de material escolar, entre outros, para os segmentos mais pobres do país, administrado pelos representantes da comunidade. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no que concerne tanto à Reforma do Estado quanto à Reforma do Aparelho do Estado, apresentava conceitos distintos:

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (PDRAE, 1995, p. 12).

A separação dos conceitos acima interessa aos promotores do Estado mínimo e ao próprio Plano Diretor, uma vez que a eficiência propalada para a administração pública nada mais é do que o gerencialismo na administração das políticas sociais.

A referida conceituação no PDRAE prosseguia, engendrando no contexto da redefinição do papel do Estado que este deixaria “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” (PDRAE, 1995, p.12) e, para isso, a proposta apontava o caminho da privatização e da

publicização. A privatização no entendimento do Plano vem a ser a venda de empresas estatais, enquanto que a publicização é definida como

A descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (PDRAE, 1995, p.17).

Obviamente, a publicização coloca em cena o setor público não estatal como responsável pela execução dos serviços, pela necessidade de subsídios fornecidos pelo Estado e pelo estabelecimento de uma relação com este público não estatal que vem a ser a parceria. Daniela Pires (2009), a essa questão, refere que “dentre as principais alterações do PDRAE, está o estímulo à realização das parcerias entre a esfera pública e a privada na promoção dos direitos sociais, ou seja, com isso tem-se a configuração da relação público-privada” (p.38).

Outrossim, a educação, além de ser considerada um serviço como acima expresso, foi relacionada ao setor do “serviço não exclusivo” que vem a ser, conforme o texto do PDRAE, o setor em que

o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado (PDRAE, 1995, p.41).

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 (PDRAE, 1995, p.42).

Para mais, o PDRAE definiu três formas de propriedade, a pública, a privada e a pública não-estatal, tal como “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e que estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (PDRAE, 1995, p.43), estabelecendo a propriedade pública não estatal como a ideal para a assunção da oferta de serviços não exclusivos. Assim, a educação, enquanto um serviço não exclusivo, na perspectiva do PDRAE, pode, portanto, ser ofertada pela propriedade pública não estatal, por meio de parceria. A cultura gerencial estabelecida pelo PDRAE instituiu o Terceiro Setor como ideário neoliberal:

No curto prazo, é possível imaginar avanços na direção da modernização da gestão pública, a partir de ações específicas de laboratórios visando ao estabelecimento de duas instituições básicas: as "agências autônomas" entre as atividades exclusivas de Estado, e as "organizações sociais" entre os serviços competitivos ou não exclusivos (PDRAE, 1995, p. 56).

Para Pires (2009), tanto o PDRAE como a Emenda Constitucional 19/1998 são “marcos legais da Reforma do Estado brasileiro na década de 1990 [...]” (p.49), que submetem a administração pública ao princípio da eficiência e instituem esta como princípio constitucional. Constatamos que esse princípio da eficiência se mantém como princípio do regime jurídico na Lei 13.019/2014 e para o Decreto Municipal 19.775/2017 que regulamenta a aplicação da Lei Federal em Porto Alegre.

No tocante à área da educação, para Adrião e Bezerra (2013), com a alteração da EC 19/98, intensifica-se a privatização da função do Estado para a oferta da política:

A vigência da EC-19/98 consolidou a relação entre a administração pública e a iniciativa privada, intensificando a privatização de funções até então exclusivas do Estado, notadamente aquelas relativas à oferta de políticas públicas, em particular, a educação (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 256).

Além disso, as autoras afirmam que a expansão das parcerias não só foi intensificada com a EC 19/98 como também foram consolidados, a partir desta, mecanismos legais que normalizam a ampliação dessa estratégia que amplia a “privatização de funções de Estado, especialmente as relativas à oferta de políticas públicas em geral e da educação em particular” (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p.257).

No governo de FHC também foi assinada a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta Lei limitou os gastos da União, estados e municípios para as despesas dos governos. Dentre as regras, ela estabeleceu o limite para despesas com pessoal em 50% da arrecadação da União e 60% para os estados e municípios. Alcântara (2005) faz uma avaliação crítica sobre o real interesse e o interessado por este dispositivo legal, assim afirmando:

fica evidente a movimentação do grande capital, em nível mundial, para uma maior apropriação do Fundo Público² – riqueza socialmente produzida administrada pelo Estado – em função da garantia da produção e reprodução do valor, por meio das “reformas do aparato estatal e da economia”, com retração da participação deste Fundo nas questões da classe trabalhadora e nas políticas sociais, agravando-se as mazelas sociais (ALCÂNTARA, 2005, p.2).

O governo que sucedeu FHC foi o de Luis Inácio Lula da Silva, de janeiro de 2003 a janeiro de 2011. Em seu governo, tendo como Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Paulo Bernardo Silva e o Secretário de Gestão Marcelo Viana Estevão de Moraes, foi editado o documento “Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública²¹”, realizado por Caio Marini²² que foi contratado para fazer um levantamento das principais iniciativas do governo federal voltadas à melhoria da gestão pública. Neste documento é possível verificar aspectos das duas gestões de Luis Inácio Lula da Silva. O primeiro refere-se ao período de 2003 a 2006 para as agendas de governança, de gerência e de profissionalização. Para a agenda de governança, a distinção foi para a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social²³ (CDES); na questão de gerência, com a retomada do “Plano de Gestão para um Brasil de Todos²⁴”; na de profissionalização com

iniciativas de recomposição da força de trabalho, de estabelecimento de percentuais para ocupação de funções de livre provimento por servidores de carreira, de intensificação dos programas de capacitação e de criação de órgãos na estrutura do Executivo para promoção e coordenação das políticas voltadas às mulheres, à igualdade racial, aos direitos humanos e ao desenvolvimento social e combate à fome (p.12).

O inventário destacou a estabilidade macroeconômica e o fortalecimento do caráter participativo da primeira gestão e também expressava o investimento na responsabilidade do Estado para com as políticas sociais:

Com relação às quatro características distintivas das medidas adotadas, a relevância dada à gestão teve um comportamento oscilante. A iniciativa do Plano de Gestão foi descontinuada a partir de 2004 (sendo retomada mais recentemente) e, como consequência, **as questões de natureza operacional tomaram a agenda, o que representou uma perda de orientação estratégica**. O destaque ficou por conta de iniciativas diversificadas (ainda que de forma fragmentária) **orientadas para o**

²¹Disponível em Acesso em 24/07/2018.

²² Especialista em engenharia industrial pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) e administrador público pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), Caio Marini já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública. É consultor junto a organismos internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial e Nações Unidas) em projetos de cooperação técnica nas áreas de Reforma do Estado e modernização da gestão pública. No Brasil, realiza consultorias para organizações federais, estaduais, municipais e do terceiro setor. É professor-colaborador da Fundação Dom Cabral, da Fundação Getúlio Vargas e de escolas de governo no Brasil e no exterior. É diretor do Instituto Publix.

²³O CDES era pela Lei 10.683/2003 um órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, constituído por representantes da sociedade civil. Esta Lei foi revogada pela Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, no governo de Michel Temer.

²⁴Disponível em

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081003_segges_arq_gestao.pdf> Acesso em 24/07/2018.

fortalecimento institucional das áreas sociais e de infra-estrutura de governo, que tiveram maior investimento relativo se comparado com as demais áreas. Segundo Silva (2006): “Durante a gestão Lula, o investimento na organização e recomposição da capacidade operativa dos órgãos responsáveis pelas políticas sociais e de infraestrutura levou a um aumento de 79% e de 71%, respectivamente, no tamanho desses órgãos, contra 18% do crescimento do total da máquina pública, o que demonstra o compromisso do Presidente em alavancar essas duas funções básicas para a construção de uma realidade nacional mais justa” (INVENTÁRIO, 2009, p.13).

Na sequência, o mesmo inventário também apresentava uma avaliação do período de 2007 a 2009, em que é possível constatar que foi retomada a orientação estratégica referida na citação acima:

O principal movimento do período foi o redirecionamento da agenda de gestão para apoiar as iniciativas dos programas prioritários de governo, em especial o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); e o Territórios da Cidadania. O PAC é o maior dos programas governamentais e foi instituído para estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país. O Programa tem como um de seus pilares a desoneração de tributos para incentivar mais investimentos no Brasil, e conta com um Comitê Gestor, coordenado pela Casa Civil, que tem o papel de estabelecer metas e acompanhar a implementação das ações (INVENTÁRIO, 2009, p. 14).

O Inventário publicado acerca do avaliado e do desafio de institucionalizar o processo de mudança conclui, expondo reflexões das quais apresentamos duas:

A primeira delas diz respeito ao papel essencial da liderança política e executiva de governo para a concretização de um novo padrão de gestão pública. Sem o comprometimento da alta liderança, a agenda de gestão perde vitalidade e, como consequência, acaba por ser descontinuada. Muitas vezes, as crises financeiras e as consequentes agendas de ajuste capturam quase que integralmente a agenda de governo, fazendo com que as urgências se sobreponham às importâncias. O desafio consiste em encontrar um equilíbrio entre as medidas emergenciais e as de natureza mais estrutural que promovem de forma sustentável as transformações desejadas.

A segunda reflexão é relativa ao desafio da implementação. É certo que o êxito das experiências de melhoria da gestão pública pressupõe a construção de uma estratégia que estabeleça os resultados a alcançar e os meios eficazes para atingi-los. A formulação estratégica, contudo, embora seja condição necessária, não é suficiente. Realizar um processo de transformação que envolva mudança de cultura e atitudes não é tarefa trivial. Ao contrário, requer habilidade e liderança para a condução do processo que certamente acontecerá num contexto caracterizado por resistências e ambiguidades, onde alguns ganham e outros perdem (INVENTÁRIO, 2009, p. 14).

Durante o governo, no que tange às parcerias público-privadas, Luis Inácio Lula da Silva sancionou, em 2004, a Lei 11.079 que “institui normas gerais para licitação e contratação da parceria público-privada no âmbito da administração pública” e, em

2005, a Lei 11.107, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos”. Durante seus mandatos, ocorreram as Comissões Parlamentares de Inquérito das ONGs que trataremos na seção sobre o Processo Legislativo da Lei 13.019/2014.

Na continuidade de seu mandato, Luis Inácio Lula da Silva prosseguiu estimulando a participação da sociedade civil na formulação do orçamento (como ocorreu com o Plano Plurianual) e na definição, avaliação e controle das políticas públicas por meio de conselhos e comitês representativos.

Ante o exposto, na seção que segue apresentamos a formulação da agenda pelas organizações sem fins lucrativos e de interesse público para a definição do marco regulatório.

2.2 O ORDENAMENTO JURÍDICO FEDERAL DA PARCERIA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A compreensão e a análise da elaboração da política de parceria, materializadas por um ordenamento jurídico que se constrói pela relação de sujeitos também históricos, levam-nos a conhecer o contexto que abarca a redefinição do papel do Estado e a relação público-privada. Liane Vizzoto (2018), em sua tese “A construção da Relação Público-Privada na Educação: um estudo em municípios catarinenses”, afirma que, na consolidação das parcerias público-privadas, “o aparato jurídico oferece uma base legal suficientemente organizada para a efetivação da relação”(2018. p. 263).

Para Shiroma, Campos e Garcia (2005),

os textos da política dão margem a interpretações e reinterpretações, gerando como consequência, atribuição de significado e de sentidos diversos a um mesmo termo. Esses significados e sentidos apresentam-se, não raro, em competição com outros veiculados por outros textos e outros discursos (p. 431).

Para tanto, esta sessão explora os documentos que nos possibilitaram analisar a elaboração da política, os sujeitos e o conteúdo em disputa. Os documentos

explorados foram o Relatório de Gestão Exercício 2012, a Plataforma por um Marco Regulatório e o Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (GT).

O Relatório de Gestão do Exercício 2012 é um documento público da Presidência da República, disponível no *site*²⁵ da secretaria de governo, sendo publicado em julho de 2013. Esse relatório teve como objetivo prestar contas aos órgãos de controle, interno e externo, conforme previsto no artigo 70, da C.F 1988. O conteúdo analisado integra o subitem das principais realizações no ano de 2012, da Secretaria Geral da Presidência da República. A Plataforma por um Marco Regulatório consiste em documento público assinado e elaborado por articulações, redes, movimentos e organizações que requeriram um novo marco regulatório para aperfeiçoar o ambiente social e legal das parcerias de organizações sem fins lucrativos e de interesse público no país. Foi elaborado em 2010 e está disponível *on line* no endereço <<http://plataformaosc.org.br/>>.

O Relatório Final do GT é um documento público que traz o relato conciso das propostas de intervenção dos representantes do governo e da sociedade civil para o aprimoramento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Quanto ao conteúdo, fazem parte as questões detectadas pelo grupo em termos de contratualização entre o Estado e as OSCs, as alternativas para as lacunas existentes na legislação em relação às parcerias, as iniciativas para o aperfeiçoamento do conhecimento sobre o universo das organizações e também a necessidade de capacitação e melhoria na comunicação entre governo e sociedade com a sugestão de uma série de medidas a serem implementadas. Foi elaborado em julho de 2012 e está disponível no site da ABONG, no endereço: <<http://www.abong.org.br/final/download/OBSERVATORIOpdf>>

Prosseguimos no segmento abaixo, sistematizando o que nossa pesquisa constatou em relação à formulação da agenda, no processo legislativo e na regulamentação da Lei 13.019/2014.

²⁵<<http://www.secretariadegoverno.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio-se-2012>> Acesso em 8/01/2017.

2.2.1 Formulação da Agenda do Marco Regulatório da Sociedade Civil – MROSC, em âmbito Nacional.

Ao investigarmos como se constituiu a agenda para a formulação do MROSC, identificamos os sujeitos que fizeram parte do processo em âmbito nacional, as demandas dos segmentos, que entendemos ser o conteúdo da proposta, assim como o papel do Estado neste processo. A análise dos processos da formulação da agenda do Marco Regulatório, em âmbito nacional, a apreciação do processo legislativo para a elaboração da Lei 13.019/2014, as alterações propostas pela Lei 13.204/2015 e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 foram embasados em documentos públicos específicos à matéria.

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. Em agosto daquele ano, editaram o documento intitulado “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”. Esta Plataforma foi assumida inicialmente pelas seguintes redes e entidades: Pastoral da Criança, Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (ASPTA), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Cáritas Brasileira, Fundação Grupo Esquel do Brasil (FGEB), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Fundação AVINA, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). A Plataforma tomou força, sendo apresentada aos candidatos à presidência, com mais 74 signatários, incluindo fóruns, articulações, redes e grupos.

Chama a atenção a diversidade dos sujeitos envolvidos neste processo pela natureza que os constitui. Depreende-se que os interesses envolvidos por um marco regulatório também diferiam, sejam eles específicos, setoriais ou mesmo corporativos.

O Quadro 4 apresenta a relação dos signatários pertencentes a Fóruns, Articulações, Redes e Grupos da “Plataforma por um Novo MROSC”.

Quadro 4 - Fóruns, Articulações, Redes e Grupos

<p>Articulação Mineira de Agroecologia - AMA Fórum Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente - FNDCA Fórum Nacional de Tecnologia Social Articulação no Semi-Árido Brasileiro-ASA Movimento dos Pequenos Agricultores- MPA Confederação Brasileira de Fundações - CEBRAF Evangélicos Pela Justiça-EPJ Movimento LBT Negritude Rede Cerrado FBOMS - GT de Formação Política e Educação Ambiental Popular Rede de ONGs da Mata Atlântica-RMA Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado- Fundamig Rota da Paz Fórum Carajás.</p>

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora a partir das informações constantes no site da Plataforma por um novo marco regulatório para as organizações da sociedade civil, 2018.

O quadro 5 apresenta a relação de institutos, fundações e empresas signatários da “Plataforma por um Novo MROSC”:

Quadro 5 - Institutos, Fundações e Empresas – GIFE

<p>Ação Comunitária do Brasil/RJ Escola de Formação Quilombo dos Palmares - EQUIP Ação Educativa Instituto Bem-Estar Brasil – IBEBrasil Aliança Intergate Federação de Órgãos para Assistência Sócia e Educacional - FASE Associação Barraca da Amizade Fundação Cultural e Educacional Ciências Médicas - FUNCEM Associação Brasileira de Universidades Comunitárias - ABRUC Fundação do Câncer Associação Centro de Informação e Assessoria Técnica - CIAAT Associação Cultura Arte Fundação SOS Mata Atlântica Associação Crescer no Campo Instituto Soma Brasil Catavento Comunicação e Educação Instituto Universidade Popular - UNIPOP</p>	<p>Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - CAJOP Associação Cultural Dynamite Gambá - Grupo Ambientalista da Bahia Associação de Estudos, Pesquisa, Orientação e Assistência Rural - ASSESOAR Geledés - Instituto da Mulher Negra Associação de Moradores da Vila Teresina Grupo de Trabalho Missionário Evangélico - GTME Associação de Moradores e Amigos do Farol Hospital do Câncer de Uberlândia – Grupo Luta pela Vida Associação Nacional de Educação Católica do Brasil –ANEC Instituto Águas do Prata Associação de Programas em Tecnologias Alternativas -APTA Instituto da Memória do Povo Cearense - IMOPEC Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente - AVEPEMA</p>
--	--

<p>Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas Iser Assessoria Centro de Assessoria Multiprofissional Kinder Not Hilfe – KNH Brasil Centro de Criação de Imagem Popular Loucas de Pedra Lilás Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CDCA - BA Médicos Sem Fronteiras - Brasil Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA - Ceará Movimento de Organização Comunitária Centro de Direitos Humanos de Palmas - CDHP Nova Pesquisa e Assessoria em Educação Centro de Educação e Assessoramento Popular – CEAP Obra Kolping do Brasil Centro de Educação e Cultura Popular - CECUP Pastoral da Criança Centro de Educação e Recuperação Nutricional - CREN Pastoral da Pessoa Idosa Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador - CETRA - Ceará. Pense Brasil Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais - Cemais Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas – REDE-MG Centro de Pesquisa e Assessoria – Esplar Rede Mulher & Democracia Centro de Referência Integral de Adolescente Reintegrar Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata - CTA-ZM The Resource Alliance Coordenadoria Ecumênica de Serviço - CESE De Peito Aberto Vida Brasil Vitae Civilis Diaconia Em Cena Arte e Cidadania Viver Sempre Feliz</p>	<p>Instituto de Cidadania Empresarial – ICEMA Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão - ASSEMA Instituto de Desenvolvimento Afro Norte Noroeste Fluminense – Campos dos Goytacazes /RJ - IDANNF Associação Maranhense para a Conservação da Natureza – AMAVIDA Instituto de Tecnologia Social – ITS Brasil Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes – APACC Instituto de Mulheres Negras do Amapá - IMENA Associação Paranaense de Cultura - APC Associação para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável - ADEIS Instituto EQUIT Associação Pensamento Crítico Instituto Ideias Associação Terceira Via Instituto Ipanema Auçuba Comunicação e Educação Instituto Pro3 CARE - Brasil Instituto Sociedade, População e Natureza - ISPN Serviço de Educação Popular Centro Sabiá - Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sociedade Comunitária, Ecológica, Cultural, Escola de Samba Fala Negão/Fala Mulher Cipó - Comunicação Interativa Sociedade do Sol Comissão Pró - Índio de São Paulo SOS Mata Atlântica Comunicação e Cultura Sociedade Mundial de Proteção Animal Cooperativa Agroextrativista Grande Sertão União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES Desafio Jovem Maranhata</p>
--	---

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora a partir das informações constantes no site da Plataforma por um novo marco regulatório para as organizações da sociedade civil, 2018.

Constatamos que, no universo acima, incluíam-se na reivindicação por um ordenamento jurídico, os movimentos sociais, as associações, as fundações, as ongs e as associações religiosas. Encontramos em Montañó (2010) o fundamento para entendimento do contexto. Segundo o autor, a articulação das lutas sociais de enfrentamento ao projeto neoliberal e à superação da ordem capitalista “desenvolveu-se em diversos campos, articulada e orientada nas contradições entre capital e

trabalho”. E, neste cenário, as organizações não governamentais estavam com os movimentos sociais. Na década de 1970, as ONGs tinham o papel de articuladoras dos movimentos sociais, de captadoras de recursos para estes e de controle do Estado. E a participação da população nos movimentos sociais se dava “para além de seus eventuais vínculos partidários e/ou sindicais” (p.271). Os movimentos sociais eram “constituídos para dar resposta a necessidades específicas ou para lutar por/contra situações mais estruturais”. Segundo Montañó (2010),

As ONGs que surgiram aqui tinham como “missão” tanto contribuir para melhor *organização* interna como para a *articulação* entre os movimentos sociais, além de transferir para estes os recursos captados de organismos estrangeiros.

O ator principal, nesta relação, era o movimento social; a ONG, um importantíssimo ator coadjuvante (p. 271).

Na sequência de nossa análise, foi preciso entender as diferenças da natureza jurídica de cada organização social que integrava o universo das entidades reinvidicadoras do marco regulatório das parcerias. Para tanto, utilizamos o embasamento teórico apresentado por Daniela Pires (2015) em sua tese sobre a regulamentação das entidades do Terceiro Setor.

Pires (2009) define, com base no Código Civil, as associações e as fundações como pessoas jurídicas de direito privado. E, com base no mesmo referencial, a autora complementa que as associações constituem-se “pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos” e as fundações, “por dotação especial de bens, realizada por um instituidor que especificará o fim a que se destina e declarará, se quiser, a maneira de administrá-la” (p.77). No Código Civil, há outras que são consideradas também como pessoas jurídicas: são pessoas jurídicas de direito privado, além das associações e fundações, as sociedades, as organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada. Embora juridicamente não existam enquanto pessoa jurídica, as Organizações Não Governamentais (ONGs), para Pires (2009),

São consideradas como ONGS tanto as associações, como as fundações, que são pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, especialmente aquelas que exerçam efetivamente atividades de interesse social, coletivo ou difuso, abrangendo um grande número de pessoas beneficiárias (p. 80).

Averiguamos que, em 2015, houve alteração do Código Civil pela Lei nº 13.151, ampliando os propósitos constitutivos das fundações. Antes, as fundações podiam se constituir para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. Com a alteração, inserem-se a assistência social, a cultura, a defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, a educação, a saúde, a segurança alimentar e nutricional, a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, a pesquisa científica, o desenvolvimento de tecnologias alternativas, a modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, a promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos e as atividades religiosas.

Montaño (2010) esclarece que, a partir da década de 90, as ONGs passaram a ocupar o lugar dos movimentos sociais, tornando-se o ator principal. Por outro lado, na década de 1980, “os setores mais perceptivos das classes dirigentes neoliberais perceberam que suas políticas [de ajustes] estavam polarizando a sociedade” e, então,

Começaram a financiar e a promover uma estratégia paralela ‘de baixo’, a promoção de organizações ‘comunitárias de base’ [...] com uma ideologia antiestatal para intervir nas classes potencialmente conflitivas, para criar um ‘amortecedor social’. Tais organizações dependiam financeiramente das fontes neoliberais e disputavam diretamente com os movimentos socio políticos pelo engajamento e fidelidade dos líderes locais e das comunidades militantes (PETRAS, 1999, in MONTAÑO, 2010, p. 272).

Com isso, Montaño (2010), ainda citando Petras, prossegue dizendo que o crescimento dos movimentos sociais que se contrapõe ao modelo neoliberal está diretamente relacionado ao “o esforço [das agências do capital] para subvertê-los através da criação de alternativas de ação social, através das ONGs” (PETRAS, 1999, in MONTAÑO, 2010, p. 272), com o aumento da destinação de recursos provenientes do Banco Mundial. Entendemos que a alteração do Código Civil decorre do estímulo às parcerias entre Administração Pública e a sociedade civil.

Ainda sobre a formulação da agenda do Marco Regulatório, verificamos que os candidatos José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) da coligação “O Brasil pode mais²⁶” e Dilma Rouseff, do Partido dos Trabalhadores (PT),

²⁶Coligação das eleições 2010 composta pelos partidos PSDB, DEM, PPS, PMN, PTdoB e PTB.

da coligação “Para o Brasil seguir mudando²⁷”, manifestaram-se sobre o documento “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”. A candidata respondeu com uma “Carta às Organizações da Sociedade Civil”, assumindo o compromisso, se eleita, de constituir um grupo de trabalho composto pelas representações da sociedade civil (OSC) e pelo governo para elaborar uma proposta de legislação para as parcerias.

Cumprindo a promessa de campanha, em 16 de setembro de 2011, a Presidente Dilma Roussef emana o Decreto 7.568, de 16 de setembro de 2011, que, dentre seus artigos, dispõe sobre a instituição do 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 entidades da sociedade civil.

Conforme o Relatório Final do GT, fizeram parte deste trabalho, 14 organizações nacionais da sociedade civil e tiveram como colaboradores o 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.

O GT promoveu a discussão sobre o conjunto da legislação que regula a relação entre o Estado e a sociedade civil, no I Seminário Internacional do MROSC. A partir do Plano de Ação que resultou desse Seminário, o GT teve várias interlocuções com o governo (em reuniões bilaterais), com acadêmicos, com 250 gestores públicos e entidades que foram definindo o escopo da política a partir de

²⁷Coligação das eleições 2010 composta pelos partidos PT, PMDB, PDT, PCdoB, PSB, PR, PRB, PSC, PTC e PTN.

diagnósticos e o rumo que o Marco Regulatório deveria seguir. O Relatório de Gestão do Exercício de 2012, registra informes do GT:

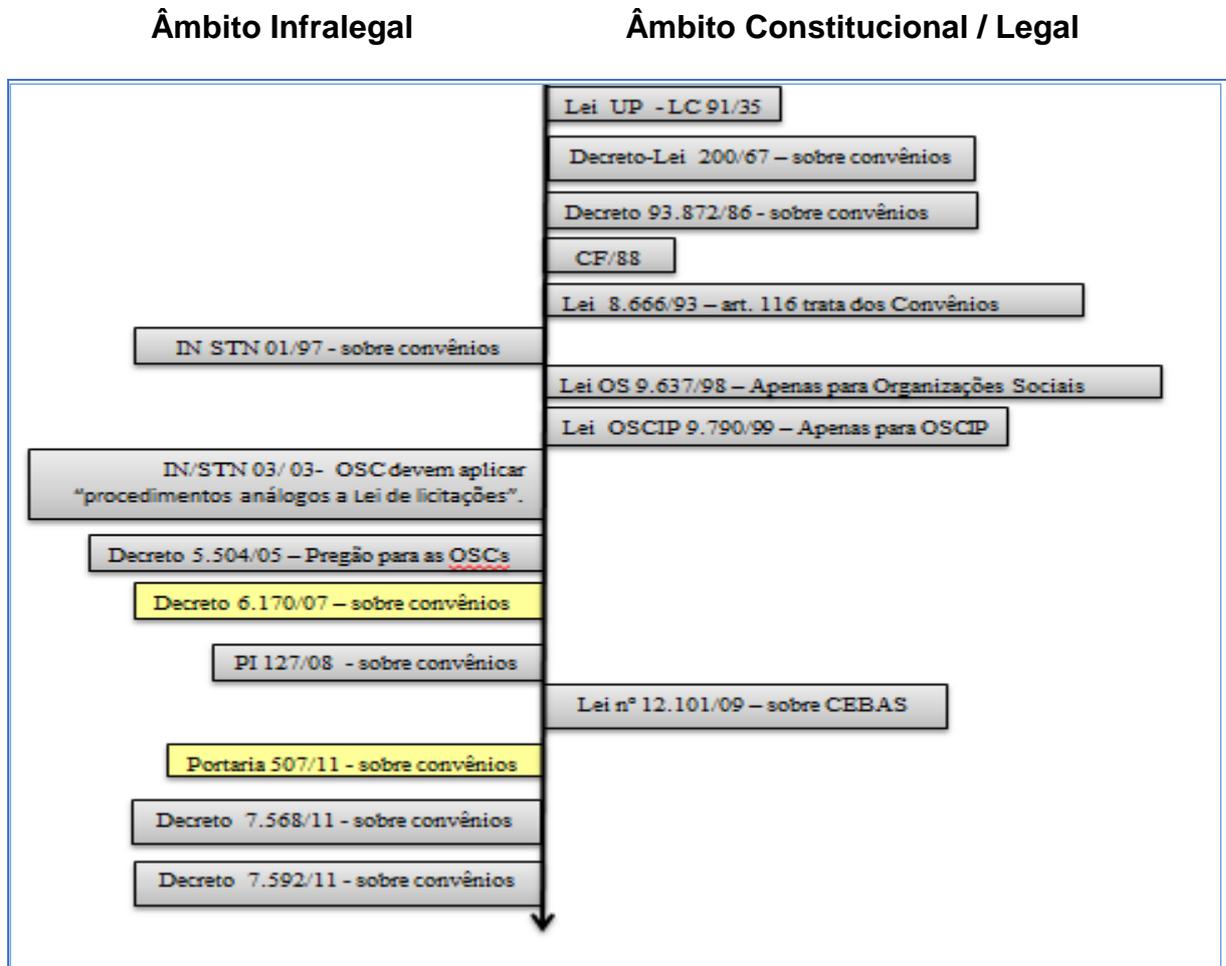
Com o objetivo de aperfeiçoar o marco regulatório das organizações da sociedade civil, o grupo de trabalho instituído pelo Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, realizou diversas reuniões bilaterais com órgãos executores de políticas finalísticas, acadêmicos e entidades, e ouviu mais de 250 gestores públicos para a elaboração de propostas e recomendações relacionadas ao arcabouço jurídico vigente, à promoção de estudos e pesquisas, à abertura de novas frentes de capacitação, à uniformização de entendimentos e à revisão de classificações orçamentárias e jurídicas (BRASIL. Secretaria da Presidência da República. Relatório de Gestão do Exercício. 2012, p. 23).

Nas demandas para o regramento da parceria entre as organizações da sociedade civil e o Estado, o GT constou a necessidade de uma norma própria, livre de titulação ou qualificação, de uniformização do entendimento jurídico sobre a “implementação e fiscalização dos convênios com OSCs” (Relatório de Gestão Exercício 2012, p. 23), de aperfeiçoamento das classificações das OSCs (tanto no que se refere ao orçamento público quanto à natureza jurídica e à classificação nacional de atividades econômicas), de formação (capacitações e publicações voltados aos membros das OSCs e aos gestores de órgãos federais) e a necessidade de dados atualizados sobre o universo das entidades privadas e daquelas sem fins lucrativos. Ainda, o GT indicou a

Inexistência de um canal formal para expressão das demandas das OSCs em relação à uniformização de entendimentos conflituosos emitidos pelos diferentes órgãos federais sobre temas jurídicos e administrativos afetos às parcerias realizadas. Os mecanismos de uniformização de entendimentos hoje disponíveis por meio do Colégio de Consultores da AGU e na Comissão Gestora do SICONV não possibilitam o acesso direto das organizações aos seus procedimentos de elaboração e podem não ser suficientes dadas as suas competências específicas (BRASIL. Secretaria da Presidência da República. Relatório de Gestão do Exercício 2012, p. 23).

O diagnóstico também apontava alta instabilidade com relação às regras que sofriam alterações com bastante frequência. Só o Decreto nº 6.170/07 já havia sofrido seis alterações desde a sua edição. A figura abaixo retrata a evolução das legislações infralegais no âmbito Constitucional para os entes Federados:

Figura 1 - Linha do Tempo – Normas referentes ao relacionamento com as OSC



Fonte: Relatório Final do GT (2012).

O mesmo Relatório apresentava, com base em estudo produzido em 2005, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE2), intitulado Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil, o universo de 338.162 fundações privadas e associações sem fins lucrativos. Dentre as áreas de atuação, o Relatório identificava: religião (24,8%), desenvolvimento e defesa de direitos (17,8%), associações patronais e profissionais (17,4%), cultura e recreação (13,9%), assistência social (11,6%), educação e pesquisa (6%), saúde (1%), dentre outras (7%) e apontava o gráfico abaixo.

Figura 2 - Gráfico universo das organizações sociais



Fonte: Relatório Final do GT (2012).

Para entender a que se referem as titulações ou qualificações, buscamos elementos em Pires (2009). Nesse sentido, antecedemos com a definição conceitual trazida pela autora citada sobre a distinção entre as Organizações Sociais (OS) e a organização da sociedade civil de interesse Público (OSCIP). A autora expressa que estas qualificações jurídicas que se referem a titulações proporcionam vantagens e benefícios especiais não extensíveis às demais pessoas jurídicas privadas, benefícios tributários e vantagens administrativas diversas:

A rigor, nenhuma entidade é constituída como Organização Social (OS) nem tampouco como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Ser considerada OS ou OSCIP é uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do poder público, facultativo e eventual [...] (PIRES. 2009. p. 85).

Dentre os sujeitos participantes da proposição da demanda que originou a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as organizações da sociedade civil, havia membros de organizações, movimentos sociais e redes. Esse grupo pressionou a criação de um arcabouço legal que oferecesse maior segurança jurídica às organizações no estabelecimento da parceria com a administração pública. Nosso entendimento a essa questão e com base em Harvey (2008), abordado no capítulo 1 desta pesquisa, as organizações da sociedade civil assumiram o conteúdo da política, “com forte papel na redação da Lei [...]” (p. 87), assim como o Estado produziu a legislação considerando o interesse específico das organizações. Ou seja, se por um

lado a reivindicação originalmente demandava para o aperfeiçoamento do ambiente legal e institucional de atuação das ONGs, pela transparência da aplicação dos recursos públicos e fomento à participação cidadã, por outro tensionaram interesses pautados por objetivos, como a possibilidade de criação de organizações apenas com o objetivo de implementar políticas públicas para ações de filantropia ou para o fortalecimento do marketing empresarial, assim como a simplificação da prestação de contas.

Na seção seguinte, expomos o processo legislativo e suas decorrências e destacamos os principais pontos desse processo.

2.2.2 Do Processo Legislativo à vigência da Lei 13.019/2014: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Neste segmento, dialogando com as demandas apresentadas pelo GT, apresentamos os elementos do processo legislativo. Na sequência, considerando a Lei 13.204/2015, expomos algumas alterações em relação ao texto original da Lei 13.019/2014 que são resultado da correlação de forças. Da mesma forma, apontamos algumas diferenças e semelhanças entre o novo ordenamento jurídico da parceria e a Lei 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

A recomendação do Relatório Final²⁸ da Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como a “1ª CPI das ONGs”²⁹, deu origem na Câmara Federal ao PL 3.877/2004³⁰, que dispunha sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não Governamentais. No processo legislativo, este PL teve apensado 24 PLs relacionados ao tema que tramitavam. Enquanto isso, a partir da 2ª CPI das ONGs, em 2011, o ex-senador Aloysio Nunes Ferreira, do PSDB de São Paulo, apresentou Projeto de Lei ao Senado - PLS 649. No Senado, o processo legislativo contou com

²⁸Relatório Final, disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594>> Acesso em 10/07/2017.

²⁹Foram instaladas Comissões Parlamentares de Inquérito-CPI referentes às Organizações Não Governamentais, a 1ª (2001-2002), a CPI da Terra outra instalada em 2007 sobre o repasse de recursos federais para ONGs e OCIPs no período de 1999 até 30 de abril de 2009. Esta última, disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594>> Acesso em 10/07/2017.

³⁰ Este PL foi declarado prejudicado em face da aprovação do PL nº 7.168/2014.

37 proposições de emendas³¹, uma proposta pela Comissão de Serviços de Infraestrutura, uma pela Comissão de Meio Ambiente e 35 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, após, com emendas, foi encaminhado à Câmara de Deputados.

Na Câmara, passou a tramitar como PL 7.168/2014, substitutivo ao PL 3.877/2004, apresentado pelo Deputado Eduardo Barbosa do PSDB. O referido PL teve como relator o Deputado Décio Lima do PT de Santa Catarina e foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 2 de julho de 2014 como Lei 13.019/2014.

Em 31 de julho de 2014, no governo Dilma Rousseff, ocorre a promulgação da Lei 13.019 que estabelece normas gerais para que ocorra a parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, com indicativo de vigência no prazo de 90 dias. Este instituto jurídico, desde sua promulgação e sua sanção, demorou a entrar em vigor devido à complexidade de suas aplicações nos estados e municípios, sendo prorrogado o início de sua vigência por Medidas Provisórias, em 2015, que foram transformadas em Leis.

A Medida Provisória nº 658, de 29 de outubro de 2014, transformada na Lei 13.102, de 26 de fevereiro de 2015, propôs alterações para a redação do artigo 83 e seu parágrafo primeiro, assim como para a redação do artigo 88 prorrogando por 360 dias a vigência da Lei 13.019. Teve como autores da exposição de motivos Gilberto Carvalho, Ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência, Jorge Hage Sobrinho, Ministro da Controladoria-Geral da União, Tereza Campello, Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Miriam Belchior, Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esta MP encaminhada pela presidenta Dilma Rousseff, segundo consta no Relatório da Consulta Pública (2014), foi uma forma de resposta à mobilização de diversos órgãos e entidades públicas, entidades municipalistas e representantes da sociedade civil que enviaram documento solicitando a extensão do prazo para a vigência da Lei 13.019 com vistas à preparação em relação à gestão das parcerias. Estas manifestações partiram da Frente Nacional de Prefeitos³², da Confederação Nacional dos Municípios, da Associação Brasileira de Municípios, do Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social,

³¹Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102968>> Acesso em 16/07/2017.

³²O Presidente da Frente Nacional de Prefeitos era, à época do envio do Ofício em 7 de outubro de 2014, o Prefeito do município de Porto Alegre, José Fortunati.

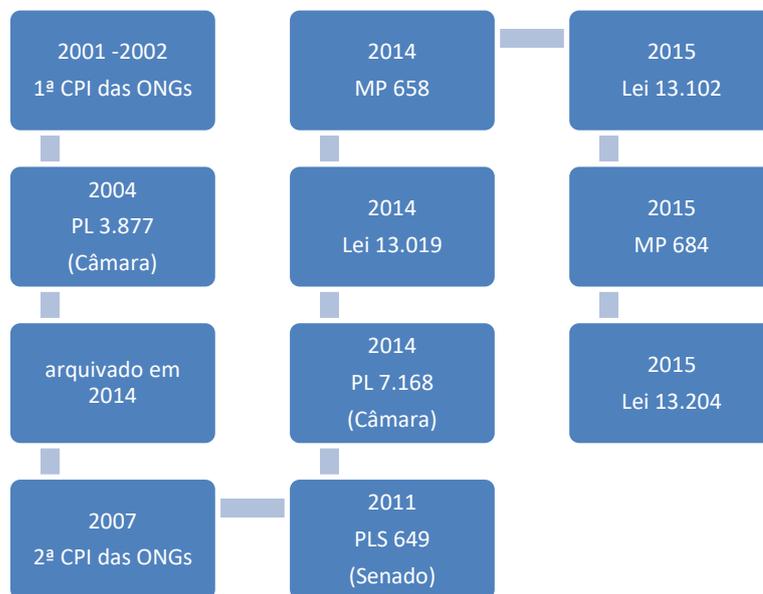
do Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social, da Federação Catarinense de Municípios, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, da Associação Paulista de Fundações, do Conselho Nacional de Controle Interno, do Centro de Pesquisa Aplicada da Fundação Getúlio Vargas e da Comissão Especial de Direito do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil.

Para mais, a primeira consulta pública realizada pela Secretaria Geral da Presidência sobre a Lei 13.019 para subsidiar a elaboração do Decreto Federal que trataremos adiante, subsidiou a adequação e discussões desta MP ao Projeto que deu origem à Lei 13.102. Na correlação de forças, a Medida Provisória 684, que trataremos na sequência, alterou as proposições advindas desta MP.

A Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, transformada na Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015, teve como autores da exposição de motivos Miguel Rossetto, Secretário Geral da Presidência, e Nelson Barbosa³³, Ministro do Planejamento e Gestão. Entendemos que estes sujeitos definiram em grande medida o escopo da Lei 13.019 e, finalmente, a sua vigência para 540 dias após sua publicação em 01 de agosto de 2014. Assim, entra em vigor para União, estados e Distrito Federal em 2016, e para municípios brasileiros, em 1º de janeiro 2017. A partir deste marco, pretendemos analisar o conteúdo proposto no novo ordenamento jurídico. A linha de tempo da Figura 3, na página que segue, ilustra o processo legislativo descrito anteriormente.

³³ Nelson Barbosa tem doutorado pela New School for Social Research, em Nova York, conhecido por defender um papel de maior presença do Estado na economia. Fonte < <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/12/nelson-barbosa-assume-cargo-de-levy-no-ministerio-da-fazenda.html>> Acesso em 21.08.2017.

Figura 3 - Linha de tempo do processo legislativo



Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2017.

A Lei 13.019 compreende em sua estrutura capítulos que abarcam regramento, fundamentos e princípios em disposições preliminares, forma de celebração da contratualização, formalização da execução, prestação de contas, responsabilidades, sanções e disposições preliminares. Constata-se a utilização de conceitos da administração pública gerencial.

Esta Lei excetua sua aplicabilidade para

- ✓ as transferências de recursos, quando as “disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei;
- ✓ os contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637³⁴, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais;
- ✓ os convênios e os contratos celebrados entre o Sistema Único de Saúde e entidades filantrópicas, sem fins lucrativos (nos termos do § 1º do art 199 da Constituição Federal);

³⁴Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm> Acesso em 11.09.2017.

- ✓ as transferências diretas de recursos da União e dos entes federados às entidades culturais (conforme previsto pela Política Nacional de Cultura Viva);
- ✓ os termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), desde que atendidos os requisitos previstos na Lei nº 9.790³⁵, de 23 de março de 1999, que “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”.

É importante esclarecer que a Lei 13.019/2014 não revogou a Lei nº 9790/99; o que fez foi alterar alguns de seus dispositivos e disciplinar, no artigo 1º, a necessidade da constituição e funcionamento (no mínimo de 3 anos) de as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos poderem qualificar-se como OSCIP e excluiu essas entidades do seu âmbito de aplicação, exceto na hipótese de não cumprirem o requisito acima. Ou seja, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que detenham o título de OSCIP podem contratar com o governo por meio do “Termo de Parceria”, que não será esmiuçado nesta dissertação.

Também a Lei 13.019 exclui de sua abrangência as transferências referidas aos Programas de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), a Alimentação Escolar (PNAE) e o Dinheiro Direto na Escola (PDDE), assim como excetua sua aplicabilidade para anuidades, contribuições, taxas associativas destinadas aos organismos internacionais e entidades constituídas por “membros de Poder ou do Ministério Público; órgão ou de entidade da administração pública; pessoas jurídicas de direito público interno; pessoas jurídicas integrantes da administração pública; parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos” (BRASIL. Lei Federal 13.204/2015. Incisos IV e X, alíneas a, b, c e d).

A correlação de forças definiu que, 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”. Do mesmo

³⁵Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm> Acesso em 10.09.2017.

modo, a denominação “convênio” refere-se à parceria entre entes federados e continua sob a égide da referida Lei. O ajuste entre a administração pública e a sociedade civil passa a ser uma parceria, podendo haver transferência ou não de recursos financeiros, no entanto pautado pelo interesse recíproco. Como expressou o ex-Presidente do Tribunal de Contas do RS - TCE/RS, Conselheiro Cezar Miola³⁶, no texto da Apresentação do Estudo sobre o Marco Regulatório:

a referida Lei, tem por objetivo disciplinar os processos de parcerias com os entes governamentais, a partir de instrumentos próprios, permeados por diretrizes, regras e princípios adequados às especificidades do setor, em substituição aos convênios, fontes de muitos questionamentos, de insegurança e de dificuldades para o exercício da fiscalização (TCE, 2017, Prefácio).

Segundo o Auditor Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, senhor Evandro Aparecido dos Santos, em artigo publicado na Revista Técnica do Tribunal de Contas daquele estado, “Contas Abertas”, manifesta o avanço do diploma legal para a regulação das relações entre a administração pública e a sociedade civil e expressa a vinculação do ordenamento jurídico com o modelo gerencial de administração:

esse novo diploma regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil coaduna com a visão do modelo Gerencial de Administração proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 43), visão focada na eficiência e na construção de resultados, especialmente no que tange à publicização (nº1, Nov, 2015, p. 2).

Segundo Montaño (2002), a publicização do Estado foi a estratégia de transferência de responsabilidade dos serviços não exclusivos do Estado para o público não estatal, sob a forma de “organizações sociais”. Ou seja, a publicização é a privatização das políticas sociais:

O fenômeno em questão não é, portanto, o desenvolvimento de organizações de um “setor” em detrimento da crise de outro, mas a *alteração de um padrão de resposta à “questão social”* (típica do *Welfare State*) com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a autorresponsabilização do cidadão e da comunidade local para a função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele) (MONTAÑO, 2002, p.185).

A Lei em tela define em seu artigo 2º quem é a sociedade civil das parcerias: as entidades privadas sem fins lucrativos, as organizações religiosas e as sociedades

³⁶À época, 2015, era o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

cooperativas, tanto as previstas na Lei 9.867/99³⁷, que dispõem sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, como aquelas capacitadas para a execução de atividades ou de projetos. Entendemos que esta ampliação do conceito de sociedade civil mais abrangente do que a proposta do texto original da Lei está vinculada à questão da sustentabilidade proposta pela “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”.

Na Lei 13.019/2014, a correlação de forças alterou o dispositivo que definia como organização da sociedade civil apenas a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, atendendo à demanda do GT que consistia em uniformização da diversidade de sujeitos, seja em termos de finalidade, seja em termos de objeto de contratualização das existentes e que já assumiam as responsabilidades repassadas pelo Estado, conforme explicita o documento “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”:

Foram identificadas, em 2005, num estudo do IBGE (Fasfil), 338 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, aqui chamadas de Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O estudo mostra que, sob qualquer critério analítico adotado, existe uma extrema diversidade e pluralidade neste segmento (Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, 2011, s.p.).

Pensamos, como Vizzoto (2018, p.272), que, nas parcerias, a prestação de serviços ocorre por pessoas jurídicas de direito privado (com ou sem fins lucrativos). Isso, em nosso entendimento, significa que, afora a decisão pelo conteúdo na elaboração do ordenamento jurídico, há também, na prestação do serviço, a decisão pela direção e a execução da política social.

Outra questão importante são os instrumentos jurídicos que estão disciplinados: 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 (p. 369).

³⁷ Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme específica.

Na parceria em que não constar de transferência de recursos financeiros será o Acordo de Cooperação. Este 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 que, na Contextualização Preliminar, registra:

Para as organizações qualificadas como Organizações Sociais, existe o Contrato de Gestão, e para as qualificadas como OSCIPs, o Termo de Parceria. No entanto, para as organizações da sociedade civil que não possuam nenhuma dessas duas titulações, o instrumento utilizado para firmar parcerias com o Poder Público é o convênio (Relatório Final do GT Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2012, p.6).

A instituição do chamamento público também é 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 (disciplinado pela Lei, no artigo 23 até o artigo 32). Assim, havendo interesse recíproco, a administração pública procederá o chamamento público, destinado a selecionar a organização da sociedade civil para fins de firmar a parceria, cujo objeto será definido no Plano de Trabalho em regime de mútua cooperação.

O artigo 23 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 e, em seu parágrafo único, a padronização dos critérios e dos indicadores a serem seguidos no objeto da parceria (metas, método, custos, plano de trabalho e avaliação dos resultados).

As alterações trazidas pela Lei 13.204, para este artigo, 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, simplificados e, sempre que possível, padronizados, que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos órgãos da administração pública, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.~~

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)

~~Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios e indicadores padronizados a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:~~

Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - objetos;

II - metas;

~~III - métodos;~~

III ~~-(revogado)~~; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - custos;

~~V - plano de trabalho;~~

V ~~-(revogado)~~; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

~~VI - indicadores, quantitativos e qualitativos, de avaliação de resultados.~~

VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Entendemos que esta redação ordena atribuições à administração pública, mas deixa lacuna sobre a interpretação do caráter público da instância decisória. Além disso, as alterações propostas ao parágrafo único suprimem os métodos e o plano de trabalho enquanto características sujeitas ao estabelecimento de critérios pela administração pública. Neste quesito, constatamos que, ao mesmo tempo em que há o fortalecimento da sociedade civil para esta deliberação, ocorre o afastamento do Estado como ente responsável, deixando a decisão do conteúdo da proposta para a entidade parceira.

Com relação aos indicadores para a avaliação de resultados, previstos no inciso VI, a alteração dada pela Lei 13.2014/2015 facultará a administração optar pelo indicador quantitativo ou qualitativo, como é o caso de Porto Alegre que veremos adiante.

Outra demanda do GT, contemplada na Lei 13.019, foi a premissa de existência e de experiência da entidade de, pelo menos, três anos para firmar o Termo de Fomento ou de Colaboração, contemplada no texto original no artigo 24, §1º, inciso VII, alíneas “a”, “b” e “c”. No entanto, na alteração proposta pela Lei 13.204, a exigência de cadastro ativo, pode ser de 1, 2 ou 3 anos, respectivamente para a parceria com municípios, estados e União.

Igualmente foi conquistado por demanda do GT a atuação em rede pelas organizações da sociedade civil para a celebração da parceria. Originalmente, no texto da Lei 13.019, esta atuação previa a execução de iniciativas agregadoras de pequenos projetos à execução do objeto. A alteração trazida pela Lei 13.204/2015 não dimensiona o projeto a ser executado pela instituição parceira, apenas mantém a integral responsabilidade da organização celebrante da parceria. Isso, em nosso entendimento, é 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.

A promoção da transparência e do controle social também foi uma das proposições do GT. A Lei n.º 13.019/2014, em seu texto original, 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 proposta pela Lei n.º 13.204/2015, o artigo 10 dispõe que “a administração pública deverá manter, em *website* oficial “a relação das parcerias celebradas e dos planos de trabalho, até 180 dias após o respectivo encerramento”. Houve, portanto, uma redução para menos de um ano no tempo de divulgação da parceria encerrada e também a lei é omissa à publicação da prestação de contas aos cidadãos.

Em que pese a Lei dispor para a publicação da prestação de contas, não conseguimos localizar as parcerias celebradas pela administração pública federal e organizações sociais até o presente momento ou sobre os planos de trabalhos. Em acesso ao *site* oficial da União³⁸, constatamos que houve reformulação, pois apresenta orientações de novos procedimentos para cadastramento.

Não encontramos um sítio oficial na internet e de fácil acesso ao cidadão para obtenção de informações a respeito das parcerias entre a administração pública federal e organizações da sociedade civil. No sítio denominado SICONV, que vem a ser o Portal de Convênios, constam os *links* cidadão, concedente, organização da sociedade civil, estado ou município que apresentam cartilhas informativas,

³⁸Disponível < <http://portal.convenios.gov.br/noticias/cadastro-no-siconv> > Acesso em: 01/07/2018.

comunicados e notícias. Para acessar os dados referentes a projetos ou propostas, é preciso o preenchimento de campos que solicitam o número do convênio, o número da proposta, os códigos, as modalidades e outras tantas informações que dependem da capacidade ou aptidão do consulente e posse das informações solicitadas.

Localizamos uma plataforma virtual, Portal OSCs, do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), disponível em <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>; neste consta:

O Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), ou simplesmente Mapa das OSCs, é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa com dados das OSCs de todo o Brasil. Tem como objetivos principais:

- dar transparência à atuação das OSCs, principalmente ações executadas em parceria com a administração pública;
- informar mais e melhor sobre a importância e diversidade de projetos e atividades conduzidas por essas organizações;
- disponibilizar dados e fomentar pesquisas sobre OSCs;
- apoiar os gestores públicos a tomarem decisões sobre políticas públicas que já têm ou possam ter interface com OSCs.

Criado a partir do Decreto 8.726/2016, que regulamenta a Lei 13.019/2014— conhecida como Marco Regulatório das OSCs — o Mapa é gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ele integra um amplo e crescente volume de base de dados oficiais provenientes de fontes públicas e privadas, atualizadas constantemente. É alimentado ainda por informações enviadas diretamente pelas OSCs e por entes federados, em um grande processo colaborativo.

No município *locus* da pesquisa, no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, na página da Secretaria Municipal de Educação, *no link* Marco Regulatório, constam divulgados os editais de credenciamento e de chamamento público que são tratados em seção específica desta dissertação, com os documentos orientadores para a habilitação à parceria. Os editais referentes aos anos de 2017 e 2018, para a oferta da educação infantil em parceria com a administração pública, apresentam também o resultado da habilitação para concorrer à parceria. Entretanto, a relação das entidades habilitadas a celebrar a parceria com a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil estão publicadas nos respectivos editais, no Diário Oficial do Município de Porto Alegre (DOPA); o que verificamos é que estão publicados Extratos dos Termos, denominados “Extrato dos Termos de Parceria” com o seguinte conteúdo: número do Termo, partícipes, CNPJ, objeto, vigência, valor do repasse para a vigência da parceria, número da dotação e do

processo. Demonstramos a constatação na figura abaixo, com o print do DOPA, Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/default.php?p_secao=94#> Acesso em 07/05/2018. Nada consta sobre os Planos de Trabalho:

Figura 4 - Extrato publicado do Termo

Diário Oficial

Órgão de Divulgação do Município - Ano XXIII - Edição 5745 - Segunda-feira, 7 de Maio de 2018.

Divulgação: Segunda-feira, 7 de Maio de 2018. Publicação: Terça-feira, 8 de Maio de 2018.

Executivo - EDITAIS

Editais

Secretaria Municipal de Educação

Protocolo: 221534

EXTRATO DE TERMO DE PARCERIA

PARTÍCIPES: Município de Porto Alegre/Secretaria Municipal de Educação e Organização da Sociedade Civil Instituto Pobre Servos da Divina Providência - Centro de Promoção da Infância e Juventude
CNPJ: 92.726.819/0006-63

OBJETO: Implemento de ação conjunta entre a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA e a ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, para o atendimento de até 114 (cento e quatorze) crianças com idades entre 04 (quatro) meses a 05 (cinco) anos e 11 (onze) meses, primeira etapa da Educação Básica, em período integral de, no mínimo, 10 (dez) horas diárias, por meio da gestão de Escola Comunitária de Educação Infantil - ECEI, na unidade: Escola de Educação Infantil Dom Dadeus Grings, em prédio Privado, situado à Rua Beco da Vitória, nº 1460, Bairro Lageado, CEP 91.787-220.

VIGÊNCIA: O prazo de vigência será de 1 (um) ano a contar de 02/05/2018.

VALOR: R\$ 59.850,00 (cinquenta e nove mil e oitocentos e cinquenta reais) para o exercício 2018.

DOTAÇÃO: 1502-2565-33504310300-20

PROCESSO: 18.0.000026605-8

Porto Alegre, 03 de maio de 2018.

PROF. DR. ADRIANO NAVES DE BRITO, Secretário Municipal de Educação.

Fonte: DOPA, 2018.

O caminho para acesso ao DOPA on line, no ambiente virtual, não é simples embora disponível na página da Prefeitura, e a publicação, como é possível constatar, não reproduz as exigências de sua publicidade.

Para a organização da sociedade civil a lei ordena a divulgação pela *internet* e em locais visíveis. O texto da Lei com alterações obriga a divulgação. Logo, depreende-se que a infraestrutura e a rede tecnológica deverão estar acessíveis a todas.

Art. 11 A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça

suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Constatamos que a Rede CESMAR³⁹ fez a divulgação em sítio na internet, mas verificamos que estão divulgados documentos relacionados à parceria de Santa Cruz do Sul e não do Município *locus* desta pesquisa.

No artigo 12, a alteração proposta suprimiu a divulgação dos meios para denúncias sobre o uso irregular dos recursos transferidos para a parceria e dispôs que a “administração pública deverá divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria”. No sítio do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União⁴⁰, encontramos a distinção entre denúncia e representação que vêm a ser instrumentos para dar ciência à Administração Pública sobre irregularidades passíveis de apuração. A representação ou representação funcional,

refere-se à peça escrita apresentada por servidor público, como cumprimento de dever legal, ao tomar conhecimento de suposta irregularidade cometida por qualquer servidor, ou de ato ilegal omissivo ou abusivo por parte de autoridade, associados, ainda que indiretamente, ao exercício de cargo (a vida pessoal de servidor não deve ser objeto de representação). Em regra, a representação deve conter a identificação do representante e do representado, a indicação precisa da suposta irregularidade (associada ao exercício do cargo) e das provas já disponíveis.

³⁹Disponível em <<http://socialmarista.org.br/cesmar>> Acesso em 13/08/2018.

⁴⁰Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/representacao-e-denuncia#4>> Acesso em: 13.08.2018.

Para os servidores públicos federais, a representação acerca de irregularidades é um dever funcional, tratado do art. 116, VI, XII e parágrafo único da Lei nº 8.112/90 (CGU, 2018).

A denúncia consiste em apresentação documentada por terceiros, noticiando à Administração Pública o suposto cometimento de irregularidade associada ao exercício de cargo.

A demanda do GT pelo fortalecimento das organizações da sociedade civil também foi contemplada, uma vez que na Lei 13.019/2014 consta uma seção que aborda a questão “Do Procedimento de Manifestação de Interesse Social”, e seus artigos contemplam a instituição do procedimento, os requisitos e a forma de realização do procedimento de iniciativa da sociedade civil para o encaminhamento de propostas ao poder público. Este é que avaliará a possibilidade de Chamamento Público.

Outra demanda significativa da Lei 13.019/2014 (e que permaneceu sem alteração) foi a desobrigação de apresentação de qualquer título ou certificação específicos pelas organizações da sociedade civil, para celebração da parceria. Da mesma forma, o texto original desta Lei, por demanda do GT, definiu, salvo excepcionalidades, que o convênio ficaria restrito a parcerias entre entes federados, bem como assegurava a execução até o término da vigência. A Lei 13.204/2015 foi taxativa ao definir que, mesmo havendo convênio com OSC, será regido pelo novo ordenamento jurídico das parcerias e determinou a modificação no prazo de um ano após a data de entrada em vigor da Lei.

Assim, percebemos que a Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015, apresenta a concretização da correlação de forças a serem desdobradas durante a realização da pesquisa. Abaixo apresentamos uma síntese comparativa entre as características do cenário jurídico e institucional da administração pública e da sociedade civil:

Quadro 6 - 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).	Instrumento jurídico: Termo de Fomento (Plano de Trabalho proposto pela OSC).
Chamamento Público	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: Elaborado pela pesquisadora, 2017.

O Quadro acima demonstra que na parcerização por resultados, o Estado se retira da execução, somente acompanhando e avaliando os indicadores pactuados. Os responsáveis pelo alcance dos resultados passam a ser as OSCs.

Configuramos, a seguir, algumas semelhanças entre o novo ordenamento jurídico da parceria, Lei 13.019/2014, com as alterações propostas pela 13.204/2015

e a Lei 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da administração pública, pois, a partir da leitura, percebemos que o MROSC recorreu a alguns conceitos e regras já apontados nos dispositivos da Lei anterior.

As semelhanças constatadas se reconhecem pela manutenção dos princípios da administração pública, pela adoção de conceitos norteadores, pela dispensa de procedimentos (ainda que diferentes por sua natureza) e pela concorrência entre as instituições. Neste particular, o TCE-RS subsidia melhor compreensão:

O procedimento de seleção estabelecido no marco regulatório em muito se assemelha ao previsto no Estatuto das Licitações, embora tenha peculiaridades próprias. Tem, portanto, natureza jurídica de licitação. Do mesmo modo que nas modalidades licitatórias da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2000 (Lei do Pregão), também no chamamento público se estabelece a disputa e o competitivo. Além disso, todos os parâmetros compulsórios que regem o processo de seleção lhe atribuem um caráter vinculado. Embora existentes previsões na norma, acerca da dispensa ou inexigibilidade do chamamento público, nos casos e condições delimitados, a administração, como regra geral, está impedida de escolher, a seu puro alvedrio, entidades do setor privado para celebrarem as parcerias. Não impera, portanto, a discricionariedade nesse caso. O que diferencia a Lei de Licitações da Lei das OSCs é que, no primeiro caso, a administração busca a contratação de bens, serviços ou obras e, no segundo, objetiva estabelecer a cooperação mútua (TCE/RS, 2017, p.25).

No Quadro abaixo, apresentamos os documentos legais em estudo:

Quadro 7 - Comparativo entre as Leis nº 8.666/1993 e nº 13.019/2014

Lei Federal nº 8.666/1993	Lei Federal nº 13.019/2014
<p>Art. 24. É dispensável a licitação:</p> <p>III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;</p> <p>IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade,</p>	<p>Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:</p> <p>I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</p> <p>II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</p> <p>III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;</p>

<p>vedada a prorrogação dos respectivos contratos;</p> <p>IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional; (Regulamento)</p>	
--	--

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Como podemos perceber, o texto da Lei 8.666 dispensa a licitação em caso de situações que comprometam a segurança das pessoas, é mais específico e diz respeito à segurança mesmo. Já o texto da Lei 13.019, que se refere à perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social, é mais abrangente: o texto da Lei não expressa o que se refere especificamente ao inciso II, e se isso vale para áreas conflagradas.

Quanto ao inciso III, a cartilha disponibilizada no portal dos Convênios⁴¹ explica que se refere às parcerias relativas aos programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, pois a identificação da OSC parceira importa no sigilo necessário à efetividade do programa de proteção.

Das alterações propostas pela Lei 13.204/ 2015 à Lei 13.019/2014, destacamos os instrumentos jurídicos disciplinados: o Termo de Colaboração, quando o Plano de Trabalho é proposto pela administração pública, e o Termo de Fomento, quando a organização da sociedade civil propõe o Plano de Trabalho. O Termo de Fomento, em nosso entendimento, é o instrumento que melhor representa o empreendedorismo. Como definido por Guidens (2007, p.26),

O governo deve contribuir diretamente para a modernização da sociedade civil e ao mesmo tempo manter suas fronteiras com ela. O empreendedorismo civil é a qualidade de uma sociedade civil modernizada. Ele é necessário para que os grupos cívicos produzam estratégias criativas e energéticas para ajudar na lida com problemas sociais. O governo pode oferecer apoio financeiro ou propiciar outros recursos a tais iniciativas. E lucrará, por sua vez, já que projetos colaborativos entre governo e grupos da sociedade civil exigirão que tais grupos sejam engajados, determinados e competentes.

⁴¹Disponível em:

<http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf> Acesso em 17/07/2018.

Da mesma forma, chama atenção a definição do conceito de sociedade civil para fins da parceria. O texto original da Lei considerava apenas as entidades privadas sem fins lucrativos. A lei 13.204/2015 inseriu neste conceito as sociedades cooperativas e as organizações religiosas. Dentre outras alterações constam as que analisamos:

- **priorização do controle de resultados:** isso 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.
- **não exigência de títulos ou certificados para a celebração da parceria:** para a celebração do Termo de Colaboração ou Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação, as organizações da sociedade civil (consideradas pela Lei 13.019/2014) não necessitam apresentar nenhum tipo de certificação ou título.
- **revogação da Lei 91/35 que determinava as regras pelas quais as sociedades eram declaradas de utilidade pública (UPF):** a revogação desta Lei teve como objetivo estender 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. Assim, a titulação de UPF deixa de ser condição para contratar ou para acessar benefícios no nível federal.
- **simplificação do Plano de Trabalho:** em primeiro lugar, é preciso lembrar que há diferença do proponente do Plano de Trabalho no Termo de Colaboração⁴² e no Termo de Fomento⁴³. Com as alterações propostas pela Lei 13.204/2015, houve a simplificação do Plano de Trabalho: ao invés de constar o diagnóstico que será objeto das atividades da parceria, deverá constar no Plano a descrição da realidade que será objeto da parceria. Ao invés da descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e das atividades a serem executadas de forma clara, precisa e detalhada do que deve ser

⁴²quando o Plano de Trabalho é proposto pela administração pública.

⁴³quando o Plano de Trabalho é proposto pela organização da sociedade civil.

realizado e quais os meios utilizados, deverão ser descritas as metas a serem atingidas, as atividades ou projetos a serem executados. Foram suprimidos a previsão do prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas pela indicação da forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas. A redação final do texto da Lei não exige que sejam definidos os indicadores qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas; ao contrário, no Plano serão definidos os parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

É possível verificar as diferenças entre as exigências do Plano de Trabalho da Lei Federal n.º 8.666/93 e a Lei 13.019, sistematizadas no quadro abaixo.

Quadro 8 - Exigências dos Planos de Trabalho

Lei Federal nº 8.666/1993	Lei 13.019/2014
<p>Art. 116</p> <p>§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:</p>	<p>Art. 22 Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:</p>
<p>I - identificação do objeto a ser executado;</p> <p>II - metas a serem atingidas;</p> <p>III - etapas ou fases de execução;</p> <p>IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;</p> <p>V - cronograma de desembolso;</p> <p>VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas;</p> <p>VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.</p>	<p>I – descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;</p> <p>II – descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;</p> <p>II - A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;</p> <p>III – forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;</p> <p>IV – definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Constata-se que a abrangência, dada pela Lei ao Plano de Trabalho, não permite a descrição do objeto a ser executado, pois a prioridade é o resultado, não importando, como já referido, os meios para o alcance das metas. Tanto que é solicitada a descrição da realidade e não mais o objeto a ser executado. A descrição da realidade vem a ser uma descrição do cenário local relacionado ao tema do objeto constante no edital. Outra questão que se constata é que 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.

Em consulta à página do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁴⁴, encontramos o registro da Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Patrícia Audi, sobre as mudanças no Plano de Trabalho propostas pela Lei:

As principais mudanças trazidas pela lei e regulamentadas pelo decreto são relativas à estrutura dos planos de trabalho e à forma de apresentação e análise da prestação de contas. O modelo usado anteriormente tinha como foco o controle dos meios, priorizando a verificação dos documentos relativos à execução financeira. “Agora, essa necessidade fica em segundo plano: o foco volta-se ao monitoramento e avaliação do cumprimento das etapas e metas da parceria”.

- possibilidade de criação de Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO), com composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil: os demais entes federados também poderão criar instância participativa, com a finalidade de divulgar boas práticas, propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de colaboração e de fomento. Montaño (2002) afirma que a tendência progressista de menos Estado e maior sociedade civil torna-se funcional ao neoliberalismo na medida em que reafirma e legitima o aspecto conservador e regressivo no que trata da questão social pela responsabilidade do Estado. Constatamos que, até o presente momento, somente o Estado da Bahia constituiu o CONFOCO.

⁴⁴Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/entra-em-vigor-decreto-sobre-parcerias-entre-organizacoes-da-sociedade-civil-e-executivo-federal>> Acesso em 4/09/2017.

- criação de comissão de seleção para avaliação da proposta aos termos do edital: a partir da Lei 13.019, a comissão se constitui em um órgão colegiado da administração pública. Como já referido, esta comissão tem como atribuição o processar e julgar chamamentos públicos, sendo assegurada a participação de, pelo menos, um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública. A Lei 8.666/93 tinha previsto uma comissão permanente ou especial que não era um órgão colegiado, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes e não para o estabelecimento dos convênios.

- distinção de parcerias de convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, destinando a aplicabilidade da Lei 8.666/93, com a promulgação da Lei N.º 13.019/2014, os convênios passam a ser celebrados somente entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; isso significa entre entes públicos. Também poderão ser celebrados convênios decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. Está previsto também que os convênios podem ser celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal, o que se refere às instituições privadas sem fins lucrativos na saúde. Os convênios são regidos pela Lei n.º 8.666/93.

Diante do exposto, entendemos, amparados em Shiroma, Campos e Garcia (2005) que o texto final da Lei externa a intertextualidade do processo legislativo. Para as autoras, é esse movimento que atesta a historicidade intrínseca dos textos, pois implica uma dupla relação – dos textos na história e da história nos textos, como processo da luta hegemônica na esfera do discurso.

2.2.3 A regulamentação da Lei 13.019/2014: o Decreto Federal nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

A participação da sociedade civil também ocorreu na elaboração do Decreto Federal nº 8.726/2016. Foram realizadas duas consultas públicas, sendo uma no período de 1º de setembro a 13 de outubro de 2014. Nessa primeira consulta pública para “regulamentação colaborativa” da Lei 13.019/14, foram adotadas duas

estratégias que tiveram como propósito “ampliar o conhecimento” e promover “debates sobre o conteúdo e as diretrizes da nova política de fomento e de colaboração” da nova lei. A primeira estratégia, denominada “diálogos presenciais, promovidos por organizações da sociedade civil, administrações públicas, órgãos de controle e academias”, realizada pela Secretaria Geral da Presidência da República e registrada no Relatório nominado “Consulta Pública – regulamentação colaborativa Lei 13.019/14”⁴⁵:

Para apresentar e discutir o que muda com a nova lei, sob a perspectiva de sua regulamentação, uma equipe foi disponibilizada para participar de 72 (setenta e dois) seminários, encontros e oficinas que foram promovidos em diferentes locais, nas cinco regiões, atendendo a todos os pedidos que vieram dos diversos cantos do país. Até o final de dezembro, aproximadamente 11.000 (onze mil) servidores públicos das áreas de gestão e controle, autoridades políticas, acadêmicos, advogados, promotores de justiça, membros de conselhos de políticas públicas, representantes da sociedade civil e movimentos sociais, cidadãos e cidadãs [teriam] participado desses eventos (RELATÓRIO CONSULTA PÚBLICA, 2014, p. 5).

Em Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, o encontro ocorreu em 25 de novembro de 2014 com o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em conjunto com o Conselho Estadual da Assistência Social do Rio Grande do Sul. A figura abaixo mostra o chamamento da Secretaria Municipal de Assistência Social⁴⁶ para a participação.

⁴⁵Disponível

em:<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/consultas/consulta_15dezembro.pdf>
Acesso em 03/12/2017.

⁴⁶Disponível em:<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=51> Acesso em 03/12/2017.

Figura 5 - Captura de tela da página da Prefeitura de Porto Alegre

Prefeitura de Porto Alegre

Simulador IPTU 2019
Conheça os detalhes do cálculo do IPTU de Porto Alegre com as novas alíquotas reduzidas.

Secretarias ▼ Departamentos ▼ Empresas ▼ Serviços ▼

FASC > Legislação

Consulta Pública do Decreto da Lei de Fomento e de Colaboração

A Secretaria-Geral da Presidência da República convida os interessados a contribuir com a minuta do decreto federal de regulamentação da Lei de Fomento e de Colaboração nº 13.019/14, sancionada no dia 31 de julho de 2014, que trouxe novos princípios e regras para as relações de parceria – de fomento e de colaboração – entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil no Brasil.

Para participar os interessados poderão acessar a minuta disponível no site: www.participa.br/osc. O prazo para colaboração é de 08 a 24 de maio de 2015, todos os cidadãos, gestores públicos ou membros de organizações da sociedade civil podem colaborar com a minuta de decreto federal de regulamentação da Lei nº 13.019/14.

A Lei entrará em vigor no dia 27 de julho de 2015. Isso será feito por meio da edição de um Decreto que trará o detalhamento necessário das disposições legais que expressamente delegam ao regulamento a sua forma ou aquelas que merecem tratamento jurídico específico, dentro do que determina a lei.

Sua participação é muito importante para o processo!

Em caso de dúvidas, entre em contato por meio do endereço eletrônico: marcoregulatorioosc@presidencia.gov.br

Para saber mais:
Lei 13.019/2014
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm
Seção do MROSC no site da Secretaria-Geral da Presidência da República
<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc>
Mapa das OSCs
www.mapaosc.ipea.gov.br
Página no Facebook

Procure na FASC buscar

Escolha um perfil Área de interesse ▼

A+ A

°CA °CV cejv matodima 21 de julho

Banco de Imagens

Rádio WEB

TV Prefeitura

Diário Oficial

Webcams

FALA 156 ATENDIMENTO AO CIDADÃO Porto Alegre

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PORTO ALEGRE/RS

PORTAL TRANSPARÊNCIA Porto Alegre

Conselhos Tutelares

Fonte: Página da FASC (2015)

Entendemos que a primeira estratégia seguiu o mesmo método de participação, adotado pela gestão do governo, quando da formulação da agenda do marco regulatório, promovendo o conhecimento e o debate sobre o conteúdo da Lei.

A segunda estratégia adotada foi realizada pela internet e nomeada “consulta pública virtual para regulamentação colaborativa”, divulgada na página da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Nessa consulta pela internet, a Lei 13.019/2014 foi reproduzida em seu inteiro teor, desde sua ementa e artigos (com campos para sugestões), à regulamentação (com campo para a justificativa), conforme a figura abaixo.

Figura 6 - Captura de tela: campos de comentários e justificativas no formulário de consulta na ferramenta on line.

Lei 13.019/14, DE 31 JULHO DE 2014

DOU de 1º.8.2014

Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, 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; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Ementa - Sugestão para a regulamentação:

Ementa - Justificativa:

Art. 1º

Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com 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 as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

Art. 1º - Sugestão para regulamentação:

Art. 1º - Justificativa:

Fonte: Consulta Pública – regulamentação colaborativa Lei 13.019/14.

A segunda consulta pública que ocorreu para a regulamentação da Lei 13.019 foi a partir a Minuta do Decreto Federal, realizada de 08 a 24 de maio de 2015 no portal www.participa.br/osc.

Inferimos que as consultas públicas oportunizaram a participação também para a regulamentação e para o envio de sugestões por meio dos dispositivos. Ou seja, houve a proposta de escuta da sociedade civil sobre o próprio conteúdo da Lei e da necessidade de adequações ainda por meio do Decreto Federal.

Após esta consulta em agosto de 2015, os conselheiros do Orçamento Participativo e as entidades da sociedade civil, acompanhados do vereador Cassio Trogildo (PTB), à época presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre, reuniram-se com a Secretária Municipal de Educação, Cleci Maria Jurach, para tratarem sobre os impactos do marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) quando apresentaram preocupação em relação aos convênios e repasses do governo municipal.

Como já informado, a partir de janeiro de 2017, vige para os municípios brasileiros a Lei Federal nº 13.019/2014 como o marco jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, devendo estes regulamentarem a aplicação da referida Lei em âmbito local. As decorrências do aparato jurídico continuam nos municípios, como veremos a seguir tendo como lócus a cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul.

Em Porto Alegre, o Decreto nº 19.775 de junho de 2017 foi a regulamentação das relações entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos que ofertarem a educação infantil por meio das parcerias que será tratado na seção que segue.

3 A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA DE PARCERIA A PARTIR DO DECRETO MUNICIPAL Nº 19.775/2017 PARA APLICAÇÃO DA LEI 13.019/2014.

Este capítulo dialoga com o interesse maior da pesquisa, ou seja, o cumprimento de seu objetivo geral, qual seja: analisar a elaboração da política da parceria entre poder público e a sociedade civil, pelo governo municipal de Porto Alegre, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, na perspectiva do que dispõe a Lei Federal 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº 19.775/2017.

Iniciamos apresentando o contexto da cidade de Porto Alegre, locus da pesquisa, e prosseguimos abordando brevemente a origem dos convênios com as entidades privadas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil na cidade. Na sequência, passamos à análise do Decreto 19.775/2017 que “Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014” no município.

Historicizamos como ocorreu o processo de transição do Termo de Convênio ao Termo de Colaboração para as instituições que detinham convênio com a Administração Pública para a oferta da educação infantil e analisamos as continuidades da política de parceria que se equivalem quando do Convênio, assim como as modificações decorrentes do Termo de Colaboração.

O estudo pretendido neste capítulo também contará com a análise de documentos enquanto ferramentas a serem exploradas, sejam eles de domínio público, disponibilizados na internet, sejam eles documentos privados que foram concedidos para a pesquisadora e que se constituem enquanto fontes primárias e potencial de informações por serem produzidas pelos sujeitos desta pesquisa, os quais evidenciam as contradições e a correlação de forças no movimento real. Ante o exposto apresentamos o contexto local.

3.1 PORTO ALEGRE

Conforme apresentado, Porto Alegre será o locus desta pesquisa e, portanto, introduzimos esta exposição com aspectos políticos e, na sequência, com dados

sócioeconômicos da cidade, extraídos do Observatório da Cidade de Porto Alegre (Observa POA)⁴⁷, do Censo Escolar da Educação Básica (INEP/MEC. 2016.) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE. 2010).

A delimitação geográfica definida para a pesquisa se explica pela origem das parcerias (outrora convênios), pelo seu processo histórico, demandada pelo movimento organizado das populações da periferia pelo Orçamento Participativo que se tornou uma das opções de oferta de educação infantil nestas circunjabências pelo poder público.

Em Porto Alegre, em 2018, o prefeito é Nelson Marchezan Junior do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Vice-Prefeito é Gustavo Paim do (PP), eleitos para a gestão (2017-2020). Esta gestão foi antecedida pelos governos do Partido dos Trabalhadores de 1989 a 2005, de José Fogaça (2005 a 2009) pelo Partido Popular Socialista (PPS) e de 2009 a 2010 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e de José Fortunati do Partido Democrático Trabalhista (PDT) de 2010 a 2017.

A Capital possui 94 bairros oficiais⁴⁸. O Orçamento Participativo⁴⁹ considera 83 bairros para sua organização, 17 Regiões do Orçamento Participativo (ROPs) e 8 Regiões de Gestão do Planejamento (RGPs).

A população compreende 2.837,57 hab./km² e a população estimada é de 1.484.941 (2017). A população residente compreende 14,50% crianças da faixa etária de 0 a 11 anos; 10,05% (dez vírgula cinco por cento) adolescentes de 12 a 18 anos; 19,15% (dezenove vírgula quinze por cento) de 19 a 29 anos; 41,26% (quarenta e um vírgula vinte e seis por cento) adultos de 30 a 59 anos e 15,04% (quinze vírgula quatro por cento) idosos de 60 anos ou mais, o que caracteriza a cidade como detentora de uma população predominantemente jovem. Entre crianças e jovens até 29 anos são 43,7% (quarenta e três vírgula sete por cento) da população.

Em estudo intitulado “Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul 2016/2017”⁵⁰, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no

⁴⁷ O ObservaPOA disponibiliza informações georeferenciadas sobre o município de Porto Alegre.

⁴⁸ Lei 12.112/2016.

⁴⁹ COP/97 E PDDUA, LC 434/99.

⁵⁰ Disponível em http://www1.tce.rs.gov.br/docs/radiografia_educacao_infantil_2017/4314902.pdf> Acesso em 08/06/2018.

acompanhamento da oferta da educação infantil nos municípios, apresentou, dentre outros, dados relativos ao número de estabelecimentos e matrícula, por dependência administrativa, que ofertam, em Porto Alegre, o atendimento para crianças na faixa etária da creche (0 a 3 anos) e da pré-escola que apresentamos a seguir.

Quadro 9 – Educação Infantil em Porto Alegre

Creche					
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Estabelecimentos	1	4	42	587	634
Matrículas	78	95	2.277	21.044	23.494
Pré-Escola					
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Estabelecimentos	1	19	83	612	715
Matrículas	-	277	5.866	20.318	26.461

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O mesmo estudo aponta que Porto Alegre estava em 12 posição no atendimento de creche e 21 posição no atendimento da pré-escola em relação aos maiores municípios da região Sul. Quanto ao atendimento da educação infantil, Porto Alegre está em 16 lugar, devendo criar em 2017, 6.757 vagas para o atendimento de zero a três anos e 6.464 para o atendimento da faixa etária de quatro a cinco anos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), vigente até 2024, estipula como meta o atendimento de 50% (cinquenta por cento) das crianças de 0 a 3 anos (creche), até o final da vigência do Plano e universalização para o atendimento das crianças de 4 e 5 anos (pré-escola). Em 2015, a Radiografia da Educação Infantil⁵¹, desenvolvida pelo TCE/RS, apontava para Porto Alegre a carência de 5.107 vagas para crianças de 0 a

⁵¹ Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/docs/radiografia_educacao_infantil_2015/4314902.pdf> Acesso em 08/06/2018.

3 anos com o percentual de oferta de 41,95% (quarenta e um vírgula noventa e cinco por cento) para esta faixa etária. Para a pré-escola, a cobertura de 74,83% (setenta e quatro vírgula oitenta e três por cento), devendo criar ainda 7.920 vagas.

Os indicadores econômicos apresentados na estimativa do PIB⁵², para o ano de 2015, segundo a Fundação de Economia e Estatística (FEE), foi de 68,1 bilhões. A população economicamente ativa é de 771.005, o que equivale a 61,86% (sessenta e um vírgula oitenta e seis por cento) do contingente populacional. A população ocupada é de 728.252, e o rendimento médio dos ocupados em 2015 era de 4,2 (quatro vírgula dois) salários mínimos. A taxa de desemprego em 2016 foi de 9,2% (nove vírgula dois por cento).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,805 e, no ano de 2014, a taxa de mortalidade infantil foi de 9,75 óbitos por 1000 nascidos vivos. Porto Alegre possui, segundo o IBGE, 201 estabelecimentos de saúde Serviço Único de Saúde (SUS).

Na seção que segue, procedemos uma interlocução sobre os convênios na educação infantil no município de Porto Alegre a fim de historicizar inicialmente o processo de transição dos convênios para a parceria.

3.2 O CONVÊNIO E A REGULAMENTAÇÃO DAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM PORTO ALEGRE

Nossa pretensão não é resgatar a história dos convênios em Porto Alegre, pois esta já foi abordada por Susin, em 2005, em sua dissertação⁵³ “A Educação Infantil em Porto Alegre: um estudo das Creches Comunitárias” e, em 2009, em sua tese⁵⁴ “A Qualidade na Educação Infantil Comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas”. No entanto, o resgate de alguns aspectos para o que pretendemos analisar, se faz necessário.

A oferta de creche em Porto Alegre, em seus primórdios, era subsidiada pela assistência – quando ainda existia a LBA – e estava sob o cuidado da Secretaria

⁵² Produto Interno Bruto *per capita*.

⁵³ Disponível em:< <http://hdl.handle.net/10183/6732>> Acesso em 06/09/2017.

⁵⁴ Disponível em:< <http://hdl.handle.net/10183/18264>> Acesso em 06/09/2017.

Municipal da Saúde e Serviço Social. Com o fechamento da LBA, o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que congrega as entidades de Porto Alegre que gerenciam as creches, reivindicou ao poder público o apoio para a manutenção das creches. Surgiram então, em 1993, os convênios que foram firmados por meio do instrumento denominado “Termo de Convênio” (a forma de contratualização da parceria entre a administração pública, via Secretaria Municipal de Educação e entidades não governamentais de caráter comunitário, assistencial e educativo sem fins lucrativos).

Uma vez que não havia um ordenamento jurídico específico que regulasse o instituto dessas parcerias entre a sociedade civil e a administração pública, os convênios, em Porto Alegre, foram regradados pela Lei Federal nº 8.666/93, Lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e que, segundo Di Pietro (2017, p. 291), tinha aplicação para os convênios firmados entre entidades públicas e também pelos firmados entre o poder público e os particulares.

Segundo Susin (2009), no município de Porto Alegre, o convênio com as entidades comunitárias sem fins lucrativos foi uma das formas como se expandiu a oferta da educação infantil:

Em Porto Alegre, a parceria para financiar parte do atendimento em educação infantil prestado pelas creches comunitárias data de 1993 e reúne poder público – Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação – e sociedade civil/movimento social comunitário – mantenedoras das creches que anteriormente recebiam subsídios da Legião Brasileira de Assistência – LBA. Extinguida a LBA em 1991/1992, estas instituições buscam o poder público municipal enquanto provedor de sua subsistência. Assim surge a parceria com as primeiras quarenta creches comunitárias para o atendimento da educação infantil no Município (SUSIN, 2009, p.20 e 21).

Esta relação entre Estado e as creches comunitárias foi implementada pelo Governo Popular⁵⁵ em conjunto com a sociedade civil/movimento social comunitário, a partir de uma gestão pública partilhada com o Orçamento Participativo⁵⁶(OP), através do qual as diversas regiões da cidade demandavam suas prioridades nas reuniões plenárias⁵⁷. Conforme Susin (2009), era “neste espaço que se [dava] a

⁵⁵ A Frente Popular era composta pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Comunista Brasileiro (PCB).

⁵⁶Orçamento Participativo é uma instância pela qual os cidadãos influenciam ou decidem sobre os orçamentos públicos.

⁵⁷No Plano de Investimento de 1998, quando da criação do Sistema Municipal de Ensino, a Temática Educação já constava como a 5ª maior demanda nas Plenárias do OP nas 16 regiões existentes à

definição das regiões onde seriam feitos os convênios com as associações comunitárias para atender à educação infantil” (p.44). Porto Alegre, desde os anos de 1989, vivenciou processos democráticos de decisão sobre a realização dos convênios por meio do OP.

Nessa época, não havia recursos previstos no orçamento da Secretaria Municipal de Educação (quando os convênios passaram à sua responsabilidade) nem rubrica de subvenção social: “Os recursos foram transferidos para o Fundo Municipal administrado pelo CMDCA” (SUSIN, 2005, p.42).

Conforme Susin (2005), as demandas para os convênios originaram-se do movimento organizado pela população porto-alegrense da periferia, com auxílio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente⁵⁸ (CMDCA). Junto com as comunidades, iniciaram a construção dos critérios para o conveniamento. “As entidades começaram a se organizar administrativamente, pois não tinham nenhum registro [...]” (SUSIN, 2005, p. 42) e mais tarde é que foram propostos pelo OP:

Os conveniamentos, inicialmente, deram-se por indicação do movimento das comunidades com o CMDCA e posteriormente passaram a ser indicados pelo Orçamento Participativo – OP onde as regiões que priorizavam a educação infantil teriam indicadas, por uma comissão composta por representantes do OP e entidades da sociedade civil, as instituições a serem conveniadas com a SMED. [...] o processo de creches passou então a se dar com o aval das comunidades que participavam (SUSIN, 2005, p.43).

Susin (2005) relata em sua dissertação que a Secretaria Municipal de Educação, à época da implantação dos convênios, sofreu alterações em sua organização criando setores específicos para acompanhamento das questões pedagógicas das instituições conveniadas, bem como do acompanhamento das questões referentes à prestação de contas. A figura abaixo extraída da página da

época. Em acesso ao sítio da Prefeitura de Porto Alegre, no link de memórias das prioridades, disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=84>, é possível verificar que na Temática Educação, Esporte e Lazer prevalece em 2º lugar, a demanda da educação infantil, a partir de 2007, só perdendo para a modalidade da Educação de Jovens e Adultos. A partir de 2010, a educação infantil passou a constar em 1º lugar como prioridade da Temática até 2016 .

⁵⁸O CMDCA em Porto Alegre é o órgão deliberativo, normativo, formulador e controlador da política de atendimento dos direitos, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8069/90) e a Lei Municipal 6787/91. O CMDCA é o responsável por avaliar, acompanhar e controlar as ações governamentais e comunitárias relacionadas à criança e ao adolescente e também pelo registro de entidades não governamentais e governamentais que desenvolvem programas com crianças e adolescentes na forma dos artigos 90 e 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente (CMDCA, 2018). Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/cmdca/>>. Acesso em 23/01/2018.

SMED⁵⁹, durante a realização desta pesquisa, demonstra a organização dos setores que tratavam da gestão financeira PROED/Creches e PROED/Bolsas e Convênios.

Figura 7 - Organização dos setores da SMED

Estamos trabalhando em um novo site para Porto Alegre. Visite o [projeto alfa](#) e ajude-nos com seu feedback.

Prefeitura de Porto Alegre **Secretarias** **Departamentos** **Empresas** **Serviços**

Simulador IPTU 2019
Conheça os detalhes do cálculo do IPTU de Porto Alegre com as novas alíquotas reduzidas.

Procure na Educação

Escolha um perfil
Áreas de interesse

A+ A

EDUCAÇÃO > Diretoria Administrativa > Setores/Atribuições > Gestão Financeira

ASMED	Gestão Financeira
Gabinete	A Gestão Financeira da SMED é dinamizada pelos seguintes setores de Programação Educacional:
Diretoria Pedagógica	PROED/Creches Assessoria aos Dirigentes da Rede Conveniada à SMED no planejamento, execução e prestação de contas na gestão de verbas próprias do município. CONTATO: proed@smed.prefpoa.com.br
Diretoria Administrativa	PROED/Escolas Assessoria às Direções e Conselhos Escolares das escolas da RME no planejamento, execução e prestação de contas na gestão de verbas próprias do município. CONTATO:
Diretoria de Recursos Humanos	PROED/Escolas Assessoria às Direções e Conselhos Escolares das escolas da RME no planejamento, execução e prestação de contas na gestão de verbas próprias do município. CONTATO: proed.pdde@smed.prefpoa.com.br
Pesquisa Escolas Municipais	PROED/Bolsas e Convênios Tem como atribuição assessorar as Entidades Conveniadas que recebem recursos financeiros do município de Porto Alegre, através do Projeto Cidade Escola e outros convênios que ofertam bolsas de estudo para atendimento de alunos em situação de vulnerabilidade social. Dentro destas atribuições a Equipe realiza as seguintes atividades:
Serviços e Informações	- Orientar o planejamento dos recursos necessários para fins de execução dos projetos;
Licitações	- Receber e analisar as prestações de contas, de acordo com o Plano de Aplicação de Recursos;
Representações SMED	- Conferir a documentação entregue, de acordo com a legislação em vigor, principalmente com o Decreto 11.417/96 e alterações posteriores;
Conselho Municipal de Educação	- Acompanhar as Entidades durante o período de aplicação dos recursos e buscar atender as formalidades legais, para sua devida aplicação;
Marco Regulatório	- Aprovar as prestações mensais, a fim de repassar às entidades conveniadas, os recursos do mês subsequente.

Banco de Imagens

Rádio /WEB

TV Prefeitura

Diário Oficial

Websites

FALA 156 ATENDIMENTO AO CIDADÃO
Porto Alegre

Cardápio das escolas

Sméd (CONHECER)

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2015 2025

Fonte: Página da Secretaria Municipal de Educação (2018)

Na gestão atual, também houve reorganização dos setores. Foi constituída a Unidade de Monitoramento e Avaliação de Parcerias e Escolas da Secretaria

⁵⁹Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=562> Acesso em: 16.04.2016.

Municipal de Educação (SMED). As principais atribuições desta unidade, conforme notícia veiculada na página da Secretaria⁶⁰, em 5 de junho de 2018, são:

Analisar a prestação de contas e acompanhar a execução financeira dos repasses para 99 escolas da rede municipal, 217 escolas da rede comunitária de ensino, mantidas por organizações da sociedade civil que detêm parceria com o município para atendimento em educação infantil, além das 19 instituições de educação integral e 8 de educação especial que prestam serviços à SMED.

Ainda em junho de 2018, nova reorganização dos setores foi divulgada na página da SMED⁶¹, com sete Unidades de apoio que têm como função auxiliar as três diretorias da educação, quais sejam: a pedagógica, a de parcerias e a de recursos humanos, assim como também ao gabinete. Conforme a informação, alguns setores já existiam com outro perfil e foram reorganizados. Segundo o Secretário Municipal de Educação, Adriano Naves de Brito, “Com a criação das unidades, [terão] melhores condições de atender à concepção de secretaria”. Planificamos a reestruturação dos setores da Secretaria no quadro abaixo.

Quadro 10 - Estrutura da Secretaria Municipal de Educação

Convênios	Parcerias
<p>Setor de Regularização dos Estabelecimentos de Ensino – SEREEI (criado em 2001)</p> <p>Atribuições:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regularização e o credenciamento/autorização de funcionamento das instituições privadas de Educação Infantil no Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre; - orientação e a fiscalização das atividades das Instituições Educacionais Privadas que integram o Sistema Municipal de Ensino. - acolhimento e encaminhamento de denúncias referentes aos estabelecimentos; 	<p>Setor de Regulação da Educação – SRE (criado em 2017)</p> <p>Atribuições:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regulação e supervisão de instituições de ensino públicas e privadas pertencentes ao SME; - responsabilidade pelo cadastramento, credenciamento e autorização de funcionamento das instituições que oferecem curso de capacitação para profissionais de apoio da educação infantil. - zelar pelo cumprimento da legislação educacional;

⁶⁰ Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999196691&NOVA+UNIDADE+DA+SMED+FOCA+NO+MONITORAMENTO+DE+PARCERIAS#> Acesso em 05/06/2018.

⁶¹ Disponível em:

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999196939&SMED+CONCLUI+REFORMULACAO+DE+UNIDADES+DE+APIOIO# Acesso em 19/06/2018.

<p>- desenvolvimento de ações de cadastramento, supervisão, orientação, fiscalização e acompanhamento dos processos de regularização e implementação da legislação educacional nas escolas privadas do SME.</p>	
<p>Programação Educacional (PROED/Creches; PROED/Escolas; PROED/PDDE; PROED/Bolsas e Convênios)</p> <p>PROED/Creches: Assessoria aos Dirigentes da Rede Conveniada à SMED no planejamento, execução e prestação de contas na gestão de verbas próprias do município.</p> <p>PROED/Escolas: Assessoria às Direções e Conselhos Escolares das escolas da RME no planejamento, execução e prestação de contas na gestão de verbas próprias do município.</p> <p>PROED/PDDE: Assessoria às Direções e Conselhos Escolares das escolas da RME no planejamento, execução e prestação de contas na gestão de verbas federais .</p> <p>PROED/Bolsas e Convênios: Assessoria às Entidades Conveniadas que recebiam recursos financeiros do município de Porto Alegre, através do Projeto Cidade Escola e outros convênios que ofertam bolsas de estudo para atendimento de alunos em situação de vulnerabilidade social.</p> <p>Outras atividades desenvolvidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orientar o planejamento dos recursos repassados para fins de execução dos projetos. - Receber e analisar as prestações de contas, de acordo com o Plano de Aplicação de Recursos. - Conferir a documentação entregue, de acordo com a legislação em vigor, principalmente com o Decreto 11.417/96 e alterações posteriores. - Acompanhar as Entidades durante o período de aplicação dos recursos e buscar atender as formalidades legais, para sua devida aplicação. - Aprovar as prestações mensais, a fim de repassar às entidades conveniadas, os recursos do mês subsequente. 	<p>Unidade de Monitoramento e Avaliação de Parcerias e Escolas.</p> <p>Atribuição:</p> <p>Implantar o monitoramento e a avaliação das escolas próprias e das entidades parceiras, com foco de ação tanto na prestação de contas quanto no cumprimento das metas sobre execução do objeto, seja no atendimento em Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Educação Integral.</p> <p>É composta pelos antigos setores Proed e Bolsas e Convênios.</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Na análise das atribuições do SRE, percebemos que o caráter da orientação e supervisão da Administradora do Sistema (no caso a SMED) para as atividades educacionais das instituições privadas é substituído pelo foco de monitoramento e avaliação da ação, tanto na prestação de contas quanto no cumprimento das metas sobre execução do objeto da parceria. Em nosso entendimento, há uma inobservância

ao cumprimento pleno do disposto no artigo 8º e parágrafo único da Lei Municipal nº 8.198 que “Cria o Sistema Municipal de Ensino”:

Art. 8º À Secretaria Municipal de Educação incumbe organizar, executar, manter, administrar, orientar, coordenar e controlar as atividades do Poder Público ligadas à educação, velando pela observância da legislação respectiva, das deliberações do Congresso Municipal de Educação e pelo cumprimento das decisões do Conselho Municipal de Educação, nas instituições que integram a Rede Pública Municipal de Ensino.

Parágrafo Único - Incumbe ainda à Secretaria Municipal de Educação, orientar e fiscalizar as atividades das Instituições Educacionais Privadas que integram o Sistema Municipal de Ensino.

Consideramos oportuno relatar sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino em Porto Alegre, reflexionando sobre a educação infantil enquanto objeto das parcerias entre o Estado e a sociedade civil para o que expomos na seção que segue.

3.2.1 A criação do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre

A Constituição Federal em 1988 dispôs a educação enquanto direito social e, em seu artigo 208, registra o dever do Estado em efetivar este direito e nele incluiu o atendimento em creche e pré-escola. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio da Lei 8.069, reafirmou a educação enquanto direito, “dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público [devendo ser assegurado], com absoluta prioridade, [...]” (art. 4º, LEI Nº 8.069/90) a educação. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabeleceu a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Em âmbito Nacional, ainda nesta mesma década, ocorre a reforma da Administração Pública, que tem como lógica a diminuição da máquina pública e dos gastos sociais. Conforme Pires (2009),

o governo federal promulgou, em 1995, O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que trata especificamente sobre a reforma no Estado brasileiro. Dentre as principais alterações do PDRAE, está o estímulo à revitalização das parcerias entre a esfera pública e privada na promoção dos direitos sociais, ou seja, com isso tem-se a configuração da relação público-privada (PIRES, 2009, p.38).

Concordamos com Vieira (2015) quando afirma que, nesse momento, a educação perde os atributos principais da política social, de ser pública e a característica fundamental da universalidade.

Importante retomarmos alguns aspectos, a partir da criação do Sistema Municipal de Ensino, com base nas competências do Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão integrante do Sistema Municipal de Ensino. Do processo de regularização das escolas ou instituições conveniadas com a Administração e como estas questões se configuram para as parcerias, no que tange à oferta da educação infantil, limitaremos a exposição que segue ao que abarca à educação infantil e sua oferta.

Porto Alegre criou seu Conselho Municipal de Educação em 1991, antes da criação do Sistema Municipal de Ensino e o fez com base no disposto na Lei Orgânica do Município de 1990. Esta Lei, em seu artigo 101, dispõe sobre os Conselhos Municipais enquanto órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública; eles têm a finalidade de deliberar, fiscalizar e propor matérias referentes aos setores da Administração. A Lei Complementar n.º 248 de 23 de janeiro de 1991 criou o Conselho Municipal de Educação como órgão político, financeiro e administrativamente autônomo. A autonomia financeira nunca foi concedida e a autonomia administrativa é relativa, na medida em que os recursos humanos para serviços administrativos e de assessoramento dependem de liberação do Poder Público Municipal e o Regimento Interno do Conselho depende da homologação do prefeito.

No momento de sua criação, o Conselho era composto por quinze conselheiros, quais sejam: pela representação dos pais, sendo dois pais indicados pela Associação dos Círculos de Pais e Mestres (ACPM) Federação; pelos professores e funcionários Municipais, sendo cinco professores e um funcionário, eleitos por seus pares, em Assembleia da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (ATEMPA); pela representação dos professores Estaduais, sendo um professor indicado pelo Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul/Sindicato (CPERS) Sindicato; pela representação dos professores da Rede Privada, sendo um professor do ensino privado, indicado pelo Sindicato dos Professores do Ensino Privado do Estado do Rio Grande do Sul (SINPRO/RS); pela representação das Associações de Moradores, sendo um representante das

associações de moradores de Porto Alegre, indicado pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA); pela representação dos estudantes, sendo um membro indicado pela União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre (UMESPA) e pela representação do Executivo Municipal, com três membros designados pelo Prefeito Municipal.

Em 2016, a Lei Complementar nº 795 modificou a constituição do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, inserindo mais sete representações, quais sejam: da Associação de Apoio ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (ASAFOM), do Sindicato do Ensino Privado (SINEPE/RS), do Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação Profissional (SENALBA/RS), do Sindicato das Entidades Culturais Recreativas, de Assistência Social de Orientação e Formação Profissional do Estado do Rio Grande do Sul (SECRASO/RS), da Associação dos Supervisores de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (ASSERS), da Associação dos Orientadores Educacionais do Rio Grande do Sul (AOERGS) e do Sindicato Intermunicipal dos Estabelecimentos de Educação Infantil do Estado do Rio Grande do Sul (SINDICRECHES), representante do setor patronal.

O projeto original considerava a inserção de representação apenas do ensino privado e da assistência. A representação do SINDICRECHE, AOERGS e ASSERS foi feita por mediação do vereador Alex Fraga do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) que chamou a Direção do Conselho Municipal de Educação para dialogar no dia da votação do Projeto. O vereador autor do Projeto não aceitou a substituição de uma das entidades da assistência pela representação da Associação das Educadoras Populares (AEPPA) e também não abriu mão da representação do SINEPE que é representante do Setor patronal.

Em sua tese sobre “Sistema Municipal de Ensino: da sua constituição às contribuições para as políticas públicas de educação no município”, Regina Maria Duarte Scherer (2015) afirma que, no decurso da promulgação da CF de 1988, muitos municípios revisaram suas Leis Orgânicas incluindo novas atribuições em conformidade com a nova Constituição Federal. Exemplifica com o município de Porto Alegre que, nessa revisão, inseriu a Criação do Sistema Municipal de Ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996, por sua vez, também reafirmou o dever do Estado com a educação escolar pública,

trazendo a educação infantil como primeira etapa da educação básica e garantindo à educação a gratuidade na educação infantil até os cinco anos, ordenando que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizassem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, tendo liberdade para tal desde que atendidas as incumbências respectivas, sendo a dos municípios de

I - Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

Em 1998, então, é criado o Sistema Municipal de Ensino (SME) pela Lei nº 8.198 de 1998. A possibilidade de os municípios criarem seus Sistemas também está estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, artigo 8º "A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino".

Relembramos que, em Porto Alegre, passaram a integrar o Sistema Municipal de Ensino, como componentes da educação básica, as creches e os centros municipais [antes] sob responsabilidade da Fundação de Assistência Social e Comunitária (FASC)⁶² e os convênios na área da educação para a educação infantil. Como bem expresso por Susin (2009),

Na década de 90, mais precisamente em 23 de dezembro de 1991, surgiu o Programa Municipal de Educação Infantil – PMEI e, em 1993, foi criado o convênio que instituiu a parceria entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a sociedade civil representada por associações comunitárias de diferentes regiões da cidade (p.35).

⁶² Programa Municipal de Educação Infantil – PMEI. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1991/698/6978/lei-ordinaria-n-6978-1991-cria-o-programa-municipal-de-educacao-infantil-cargos-em-comissao-e-funcoes-gratificadas-altera-a-estrutura-da-smed-e-da-smsss-e-da-outras-providencias-1993-01-08-versao-consolidada>> Acesso em 18/01/2018). Para saber sobre o processo de integração, ver Dissertação de Susin 2005, disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/6732>.

O Sistema Municipal de Ensino (SME) é integrado pelas instituições de educação infantil, de ensino fundamental e médio mantidas pelo poder público municipal, num total de 98 escolas, pelas instituições de educação infantil da rede privada, incluindo-se as privadas sem fins lucrativos que não estejam associadas a outro nível de ensino, pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Conselho Municipal de Educação.

O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre é o órgão normatizador do Sistema Municipal de Ensino, com as funções consultiva, normatizadora, deliberativa e fiscalizadora acerca dos temas que forem de sua competência, e a Secretaria Municipal de Educação é o órgão Administrador do referido Sistema. A Lei do SME dispôs as competências do município, da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação.

No que se refere às competências do Conselho Municipal de Educação estão as de fixar normas às etapas para o funcionamento e o credenciamento das instituições de educação do SME, assim como o currículo dos estabelecimentos; a de emitir parecer sobre convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais que o Poder Público Municipal pretenda celebrar. Os pronunciamentos do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, em cumprimento a estas competências, se faz por meio de Resoluções, quando disciplina complementarmente matérias de sua competência específica e, por meio de Pareceres, quando se manifesta sobre assuntos que são submetidos à sua consideração.

Isso posto, em 1999, o CME/POA exara sua primeira Resolução criando o cadastro de mantenedoras de estabelecimentos privados de educação infantil. Este cadastramento tinha como finalidade identificar as mantenedoras e seus estabelecimentos que ofertassem a educação infantil perante o órgão administrador do Sistema. O Sistema Municipal de Educação começava a se organizar e, na presente data, não havia ainda pronunciamento do Sistema que dispusesse sobre a regularização da oferta de educação infantil pelas instituições privadas.

Em 2001, o CME/POA emite a segunda Resolução direcionada à oferta da educação infantil, estabelecendo normas para o município. Esta Resolução admitia, especificamente, instituições de educação infantil comunitárias e beneficentes de assistência social de caráter comunitário, ambas sem fins lucrativos e filantrópicas,

que tivessem, no mínimo, um professor, por um período não inferior a quatro horas diárias, durante cinco dias na semana; este profissional seria o responsável pela orientação e pelo acompanhamento das ações dos educadores a serem desenvolvidas com as crianças. Essa concessão, aprovada pelo Colegiado, foi sustentada pela transição postulada na LDB de 1996 entre o regime anterior e o que se instituiu pela promulgação da nova Lei.

Em Porto Alegre, as instituições que eram conveniadas começaram a contratar pelo menos um professor para se adequarem a essa exigência quando do credenciamento que vem a ocorrer após 2002. Enquanto isso eram feitos movimentos com a Secretaria Municipal de Educação para efetivar a habilitação dos profissionais que atuavam nas instituições conveniadas, responsáveis pelos grupos de crianças.

A formação do professor, para atuação na educação infantil, prevê a licenciatura de graduação plena, mas ainda é admitido, como formação mínima, a modalidade normal, ensino médio, e ao educador assistente é exigida a escolarização do ensino fundamental, acrescida de curso específico. A figura do educador assistente foi criada e admitida pelo Conselho Municipal de Educação para dar conta de uma realidade vivenciada, ainda em 2001, nos espaços comunitários de educação infantil e exigia uma formação mínima a qual se daria também em serviço.

Quanto à direção das instituições, havia a exigência da participação de um professor, e a organização dos grupos previa a seguinte proporção: de zero a 2 anos, até 6 crianças por adulto e, no máximo, 18 crianças por professor; de 2 a 4 anos, até 10 crianças por adulto e, no máximo, 20 crianças por professor; de 4 a 6 anos até 25 crianças por adulto e, no máximo, 25 crianças por professor.

Também em 2001, o Conselho emitiu pronunciamento, por meio de Resolução, sobre a designação e a denominação dos estabelecimentos de educação Infantil integrantes do SME de Porto Alegre, determinando a adequação da designação para Escola de Educação Infantil ou Instituição de Educação Infantil. As Escolas Municipais tiveram sua designação modificada por Decreto; as instituições privadas que se submeteram ao credenciamento tinham realizado as alterações em seus documentos legais e pedagógicos.

A norma para o credenciamento e a autorização do funcionamento para as escolas e instituições do SME foi aprovada e publicada no ano de 2002. Esta

Resolução estabeleceu duas figuras distintas para a regularização da oferta da educação no município: a do credenciamento do estabelecimento e a autorização do funcionamento. O credenciamento, definido pelo CME/POA, consiste na apresentação das condições da instituição para a oferta de determinada etapa. A autorização é a comprovação das condições físicas, didático-pedagógicas e de profissionais habilitados para oferta e implementação de determinada etapa da Educação Básica, de acordo com as exigências específicas estabelecidas pelo Sistema Municipal de Ensino.

O maior volume⁶³ de credenciamentos das instituições conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação ocorreu nos anos de 2009 e 2010, para que estas matrículas pudessem constar no cômputo daquelas consideradas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que condicionava o atendimento dos padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino e a aprovação dos seus projetos pedagógicos.

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)” ordena que estas instituições devam “obrigatória e cumulativamente”, dentre outros, “oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos”; “comprovar finalidade não lucrativa”, tal qual “atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive possuir “certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento” e, do mesmo modo, “ter aprovados seus projetos pedagógicos”.

Com relação a este disposto pela Lei do FUNDEB, consideramos importante registrar que o CME/PoA, conforme diário de campo da pesquisadora, não tem acesso aos dados do Sistema de Informações Educacionais de Porto Alegre (SIE)⁶⁴. O último relatório disponibilizado oficialmente foi no ano de 2015, após muita insistência do

⁶³ Neste biênio foram credenciadas 130 escolas ou instituições.

⁶⁴ O SIE é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e é acessado mediante senha.

Conselho, sobre a “Relação de Creches Conveniadas” que totalizavam, à época, 220 estabelecimentos conveniados com a Secretaria Municipal de Educação.

Sobre esta questão, entendemos oportuno dialogar sobre a competência fiscalizatória do CME disposta na Lei que cria o Sistema Municipal de Ensino. Na Constituição Federal de 1988, dispõe em seu artigo 5º, incisoXXXIII, que

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Como é possível exercer a ação fiscalizadora sobre a política educacional se não há a disponibilização das informações necessárias pela Administradora do Sistema ao Conselho Municipal? A pesquisa de doutorado de Scherer (2015) já apontava uma série de dificuldades, como a relação entre os órgãos que compõem o SME para que o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre exercesse a ação fiscalizatória com consistência, embora prevista na Lei 8.198/1998. O nosso depoimento é de que a situação não se modificou devido também à dificuldade ao acesso das informações necessárias para o acompanhamento e a avaliação da qualidade da educação ofertada nas instituições parceiras.

Outra questão importante que trazemos, diz respeito ao controle social. Por este, entendemos pela participação da comunidade no acompanhamento da ação do Estado, seja direta ou por meio de instâncias como os conselhos municipais das áreas e que se efetiva a partir do acesso às informações, acompanhamento dos serviços ofertados e do uso dos recursos públicos.

Em 2005, em sua dissertação de mestrado, Susin já expressava que o controle social não se efetivava de forma plena, nem pelo poder público nem por parte da sociedade civil sobre a oferta dos serviços e que também não havia ingerência do público no “público não-estatal”. Segundo Vieira (2001), “como forma de ação democrática, o controle social da administração pública representa um dos elementos mais importantes da democracia (p. 14). Assim, entendemos que sempre houve dificuldades no trânsito destas informações entre a Administração Pública e o Conselho Municipal de Educação, ou seja, a democracia não se efetiva em termos de controle social.

Em 2015, o CME/POA revisou a norma relativa à educação infantil e, em 2016, deu vistas à normativa do credenciamento e da autorização de seu funcionamento, ampliando as exigências para a oferta. A Resolução 15/2014 que fixa normas para a Educação Infantil do município, alinhada às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, exaradas pelo Conselho Nacional de Educação em 2009, exige professor com formação específica para atuar na etapa, em todos os grupos etários, durante os turnos de atendimento, admitindo a atuação, junto aos professores, de profissionais de apoio com formação mínima no ensino médio e curso adicional; definiu a concepção do currículo, dos materiais, tempos e espaços para a educação infantil; dispôs que a gestão escolar na Educação Infantil e a coordenação pedagógica seja exercida por profissionais com formação em nível de graduação em Pedagogia ou outra licenciatura com experiência docente e pós-graduação específica; reduziu a proporção do número de crianças por professores: de zero 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; de 2 a 3 anos e 11 meses, 10 crianças por adulto e 20 por professor e de 4 a 6 anos, 22 crianças por professor.

Abaixo, apresentamos um quadro comparativo entre alguns dos dispositivos constantes nas diretrizes emanadas pelo Conselho Municipal de Educação para a oferta educacional da educação infantil no município de Porto Alegre, quando da revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a oferta da educação infantil.

Quadro 11 - Comparativo entre a Resolução 3/2001 e a Resolução 15/2014

	Resolução CME/POA 3/2001	Resolução CME/POA 15/2014
Proporção de crianças por adultos e de crianças por professor	<p>Art. 16. - A organização dos grupos de crianças leva em consideração a proposta pedagógica e o espaço físico, permitindo-se a seguinte relação criança/adulto e criança/professor:</p> <p>a) de 0 a 2 anos até 06 crianças por adulto e no máximo 18 crianças por professor;</p> <p>b) de 2 a 4 anos até 10 crianças por adulto e no máximo 20 crianças por professor;</p>	<p>Art. 25 Os grupos terão número máximo de crianças conforme a faixa etária, obedecendo a seguinte proporção para o atendimento:</p> <p>I – de 0 a 11 meses: 5 crianças por adulto e 10 por professor;</p> <p>II – de 1 ano a 1 ano e 11 meses: 6 crianças por adulto e 18 por professor;</p>

	c) de 4 a 6 anos até 25 crianças por adulto e no máximo 25 crianças por professor.	III – de 2 anos a 3 anos e 11 meses: 10 crianças por adulto e 20 por professor; IV – 4 anos a 6 anos: 22 crianças por professor.
Profissionais da educação	§ 3.º - Quando a permanência de um grupo de crianças na instituição for superior a quatro horas diárias, este fica sob o acompanhamento do educador assistente, respeitada a relação criança/adulto expressa nas alíneas deste Artigo;	
	Art. 17. - No caso das instituições de Educação Infantil comunitárias e beneficentes de assistência social de caráter comunitário, ambas sem fins lucrativos, e filantrópicas, no mínimo um professor, por um período não inferior a quatro horas diárias, durante cinco dias na semana, deve ser o responsável pela orientação e acompanhamento das ações dos educadores a serem desenvolvidas com as crianças.	Art. 24 O professor é o responsável pelo processo educativo nas escolas/instituições e deverá estar presente nos grupos etários, nos turnos de atendimento.
		§1º Será admitida a atuação de profissionais de apoio ao professor, exigida a formação mínima de ensino médio, acrescido de capacitação específica a ser regulamentada por norma própria. §2º As ações dos profissionais de apoio devem se dar sempre sob a orientação e responsabilidade do professor.

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora.

O quadro acima expõe os principais pontos que foram polêmicos na revisão da norma para a educação infantil: a redução do número de crianças nos agrupamentos, a exigência de professor com formação nos turnos de atendimento, a atuação dos profissionais de apoio sempre sob orientação e acompanhamento do professor e a formação mínima de ensino médio para os profissionais de apoio.

Estas orientações foram questionadas pelo Sindicato Intermunicipal dos Estabelecimentos de Educação Infantil do Estado do Rio Grande do Sul (SINDICRECHES), pelo Fórum de Entidades (ASAFOM), pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e pelo próprio poder executivo municipal, por entenderem que a exigência de professor inviabilizaria o funcionamento das escolas de educação infantil.

Considerando já terem decorrido 14 anos da emissão da primeira normativa da educação infantil, período suficiente para a adequação das exigências sempre presentes nas discussões do SME com a Administradora do Sistema e as instituições que dele fazem parte, não se justifica essa afirmação sobre a inviabilização do funcionamento qualificado das instituições que ofertam educação infantil, o que passa obrigatoriamente pela adequação destas às exigências atuais. Quanto a afirmação da inviabilidade de funcionamento das escolas de educação do SME, reporta a responsabilização ao CME por exigências já consagradas em lei e adiadas pelo Sistema Municipal de Ensino, por muito tempo, para serem postas em vigência.

Conforme já exposto, o SINDICRECHES e a Associação de Apoio ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (ASAFON) não tinham assento no Conselho Municipal de Educação. Esta alteração ocorreu em 2016, por iniciativa do executivo municipal, apresentada pelo vereador Claudio Janta do partido Solidariedade, líder da bancada do governo Fortunati.

A revisão da Resolução do credenciamento ocorreu em 2016 e reeditou os conceitos do credenciamento e da autorização de funcionamento, dispondo

O credenciamento e a autorização de funcionamento consistem na apresentação e na comprovação de condições educacionais, pedagógicas, de formação profissional, de infraestrutura arquitetônica, ambiental, material e institucional dos estabelecimentos de ensino e da organização jurídico-administrativa das mantenedoras, para a oferta de determinada etapa da Educação Básica e suas modalidades (RESOLUÇÃO CME/POA Nº 017/2016).

A Resolução do credenciamento acrescentou em suas disposições do Art. 4º: “O credenciamento é condição prévia que permite às escolas e instituições celebrar acordos, parcerias e convênios com a administradora do SME” (RESOLUÇÃO CME/POA Nº 017- 2016). Esta condição nunca foi observada para a celebração dos Termos de Convênio, assim como não foi para a celebração do Termo de

Colaboração, pois muitas escolas ou instituições foram conveniadas sem passar pela avaliação do Conselho Municipal de Educação.

Quanto aos convênios, acordos ou contratos para a oferta educacional, celebrados entre o Poder Público Municipal e as entidades privadas sem fins lucrativos⁶⁵, em 2005, o Conselho emitiu a Indicação nº 5, estabelecendo os princípios, as condições gerais, os procedimentos e incumbindo a Secretaria de Educação de encaminhar ao Conselho, no mês de dezembro de cada ano, por meio de processo administrativo, os acordos, convênios e contratos firmados, contendo a planilha com a relação dos termos de convênio, acordos e contratos firmados pela Secretaria Municipal de Educação, informando

o número do processo administrativo; o número de registro - livro e folhas da Procuradoria Geral do Município (PGM); os dados de identificação dos partícipes/contratados; o objeto; a justificativa; a vigência; o valor repassado ou pago em função da implementação do objeto; identificação dos termos aditivos (e respectivo registro na PGM) e do objeto dos mesmos.

As cópias dos termos devem também ser informadas, acompanhadas do Projeto Básico ou do Plano de Trabalho, bem como o relatório ou a manifestação do acompanhamento da execução dos termos com dados qualitativos e quantitativos referentes ao atendimento das demandas. Isso nunca foi enviado ao Conselho; no máximo, o CME recebia o Termo de Convênio acompanhando um processo que demandava análise para questão específica.

Na sequência, analisaremos como se configura o Decreto Municipal com aspectos que diferem e que se mantêm nesta alteração do Termo de Convênio para o Termo Colaboração àquelas instituições que mantiveram seus convênios até dezembro de 2017 e os desdobramentos para as adequações ao Termo de Colaboração, ou seja, a aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014 no município de Porto Alegre.

⁶⁵ Comunitárias, confessionais e filantrópicas.

3.3 O DECRETO 19.775/2017

Como demonstramos, a partir de janeiro de 2017 vige para os municípios brasileiros a Lei Federal nº 13.019/2014 como marco jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, devendo estas regulamentarem a aplicação da referida Lei em âmbito local. Em Porto Alegre, essa regulamentação passa a ser o Decreto nº 19.775 de junho de 2017 e, por consequência, aplicável às relações entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos que ofertarem a educação infantil por meio das parcerias.

Sendo assim, a partir de janeiro de 2017, a parceria com as entidades privadas sem fins lucrativos, doravante rede parceira, passou a ser celebrada por meio do instrumento Termo de Colaboração que vem a ser, conforme mencionado no capítulo 2, quando o Plano de Trabalho é proposto pela administração pública.

Entendemos oportuno, nesta seção, analisar o conteúdo da política, os sujeitos e a correlação de forças do processo, para o que fazemos as considerações que seguem.

Embora o parágrafo único do artigo 1º explicita que a aplicação das normas do respectivo Decreto tenha como fundamento, dentre outros, a gestão pública democrática, o regulamento, em sua redação original, não foi discutido com nenhum segmento da sociedade civil, apesar das reivindicações, por exemplo, da ASAFON⁶⁶ e do próprio Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Também não houve diálogo a esse respeito com nenhum dos Conselhos de participação social deste município ou com o Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade que tem como competências, pela Lei Complementar nº 661/2010,

- I – encaminhar ao Executivo Municipal propostas de políticas públicas elaboradas conjuntamente pelos Conselhos Municipais e cuja matéria abranja área de competência de 2 (dois) ou mais desses Conselhos;
- II – integrar os debates desenvolvidos pelos Conselhos Municipais sobre políticas públicas municipais; e

⁶⁶ A Associação de Apoio ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (ASAFON) tem como finalidade apoiar as atividades do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). A Associação visa à manutenção da estrutura administrativa e ao fortalecimento das ações do Fórum. A diretoria da Associação é composta pelas mesmas entidades que integram a comissão coordenação do Fórum. O Fórum tem caráter consultivo para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), eleitor da Sociedade Civil para o CMDCA para a coordenação do próprio Fórum e Diretoria da ASAFOM e é o articulador e organizador da Sociedade Civil.

III – dirimir conflitos de competências.

A metodologia adotada em Porto Alegre foi distinta do processo de construção do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 que regulamentou a Lei 13.019/2014 e diferente da forma como ocorreu no Distrito Federal, em alguns Estados (Florianópolis, Bahia, Minas Gerais, Pará) e em alguns municípios que também fizeram consulta pública a partir da disponibilização da Minuta dos decretos para a regulamentação da Lei 13.019, como é o caso de Cubatão (SP), Osasco (SP), São Paulo (SP) capital.

Em declaração publicada no site da Prefeitura Municipal, por ocasião da assinatura do Decreto, o Prefeito Nelson Marchezan Junior declarou a respeito das relações com as entidades:

A Prefeitura mantém controle total do processo: define comissão de seleção, monitoramento e avaliação dos termos. Define, ainda, a abertura de editais, os chamamentos públicos, aplica penalidades previstas nos editais, decide sobre a prestação de contas, prazos, rescisão, termos de colaboração (PMPA, 2017)⁶⁷.

A Lei 13.019 em seu artigo 7º dispõe sobre programas de capacitação, instituídos pela União e coordenados pelos demais entes federados para agentes públicos e privados envolvidos na celebração das parcerias. O decreto municipal de Porto Alegre nada dispõe a esse respeito. No entanto, as formações para as parcerias na área da educação têm sido oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação às entidades parceiras, como registramos na sequência.

Em 14 de agosto de 2017, a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre realizou uma formação sobre Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei nº 13.019/2014, com os dirigentes das entidades comunitárias conveniadas, tendo como palestrante o auditor público do Tribunal de Contas do Estado Valtuir Nunes, especialista no Marco Regulatório das Organizações da

⁶⁷Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=999191093&DECRETO+REGULAMENTA+PARCERIAS+COM+ORGANIZACOES+DA+SOCIEDADE+CIVIL> Acesso em 26/06/2017.

Sociedade Civil, que publicou na página⁶⁸ da Secretaria Municipal de Educação o conteúdo da referida formação:

De acordo com o auditor do TCE, as principais mudanças em relação ao modelo anterior, baseado na Lei 8.666 (que regula as licitações) são: a necessidade de chamamento público pelo poder público; elaboração de plano de trabalho pelas entidades; criação de comissões de monitoramento e avaliação para fins de fiscalização do serviço conveniado; e prestação de contas. “Um dos aspectos mais relevantes do marco é a profissionalização da relação de parcerias com fomento do controle social, afinal o cidadão precisa saber onde estão sendo aplicados os recursos públicos e se esses estão de acordo com o que foi contratado. A prestação de contas agora prioriza muito mais os resultados, ou seja, o atingimento das metas estabelecidas no plano de trabalho do que os aspectos financeiros”, explicou (SMED, 2017).

As formações continuaram para alguns setores envolvidos no estabelecimento das parcerias e para as entidades parceiras:

✓ Em 27 de abril de 2018, a Secretaria Municipal de Educação realizou reunião com os representantes das organizações da sociedade civil parceiras para orientações acerca dos instrumentos de prestação de contas, conforme noticiado na página da Secretaria⁶⁹.

✓ Em 13 de julho de 2018, os servidores da Unidade de Monitoramento e Avaliação de Parcerias e Escolas receberam formação⁷⁰ sobre o monitoramento de parcerias, promovida pela SMED, ministrada pelo auditor externo do Tribunal de Contas do Estado (TCE), Valtuir Antunes.

✓ Em 02 de agosto de 2018, a Fundação de Assistência Social e Cidadania, a Secretaria Municipal de Educação e o Fórum de Entidades promoveram o 5º Encontro⁷¹ de capacitação com as organizações da sociedade civil sobre a Lei 13.019/2014.

⁶⁸ Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=999192064&SMED+PR+OMOVE+FORMACAO+SOBRE+O+MARCO+REGULATORIO> Acesso em 27/04/2018.

⁶⁹ Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999196063&SMED+ORIENTA+PAR+CEIROS+SOBRE+INSTRUMENTOS+DE+PRESTACAO+DE+CONTAS> Acesso em 27/04/2018.

⁷⁰ Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999197314&SERVIDORES+RECEBE+M+FORMACAO+PARA+MONITORAMENTO+DE+PARCERIAS> Acesso em: 13/07/2018.

⁷¹ Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999197642&ENCONTRO+CAPACIT+A+ORGANIZACOES+DA+SOCIEDADE+CIVIL> Acesso em 02/08/2018.

Além destas formações promovidas pelo Poder Executivo e entidades parceiras, também o legislativo promoveu ações sobre o Marco Regulatório. Em 23 de agosto de 2017, a Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA) realizou uma reunião pública para debater o marco regulatório da assistência social na Capital. Diversas Organizações da Sociedade Civil estiveram presentes, e a reunião foi coordenada pelo presidente do Legislativo, vereador Cassio Trogildo (PTB). No site da CMPA⁷², está registrado o evento; destacamos alguns dos sujeitos deste processo e demandas:

Da Secretária Municipal de Desenvolvimento Social:

o objetivo da legislação federal das OSC (Lei 13.019/14) e do decreto municipal é buscar adequar a regulação por meio de auxílio jurídico às organizações. Essa parceria sempre foi frágil, tendo em vista a falta de transparência pelo uso inadequado dos chamados convênios. Os órgãos controladores encontraram irregularidades, por isso esta regulamentação legal, para que se possa ordenar a parceria e trazer uma legislação mais adequada visando resgatar parcerias saudáveis para as políticas públicas (Maria de Fátima Paludo).

Do Secretário Adjunto Municipal das Relações Institucionais e Articulação Política, Carlos Siegle, com relação à regulamentação:

O Executivo tem por objetivo migrar para a nova regulamentação trabalhando com uma norma técnica, padronizando as secretarias "para que as entidades possam manter a parceria de forma eficiente e regulatória". De acordo com ele, "o esforço é ir até o máximo nas condições previstas pela Prefeitura, para que se possa manter a parceria com as entidades prestadoras de serviços, porém todas terão que estar regulamentadas dentro dos critérios previstos". Serão realizadas as seguintes ações:

- A formulação de um edital de credenciamento com as OSCs (critério para a parceira), para o controle de critérios atendidos pelas organizações e para conhecer as principais dificuldades enfrentadas por cada entidade. O objetivo é fazer um mapeamento para a padronização
- A formação de um grupo de trabalho reunindo todos os setores do Município que possam ajudar na regulamentação;
- A necessidade de participação do Corpo de Bombeiros para a efetivação do alvará do Plano de Proteção Contra Incêndio (PPCI).
- Estabelecimento de um período de transição para que não haja a perda da parceria (até dezembro de 2017);
- Automatização do sistema de prestação de contas.

⁷²<<http://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/marco-regulatorio-da-assistencia-social-e-debatido-na-camara>> Acesso em 02/08/2018.

O depoimento do representante do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), Luiz Alberto Mincarone, solicita “que a parceria seja transparente e de execução prática, contemplando desde o início o equilíbrio entre o entendimento às normas legais e a praticabilidade de sua execução, com regras claras de transição.” As sugestões do FMDCA que deveriam ser observadas na revisão do Decreto foram:

- A dispensa de chamamento público para projetos de ação continuada de educação e assistência social e critérios de territorialidade e experiência na execução do objeto da parceria em editais de novos programas;
- Foco em avaliação e monitoramento com o objetivo de cumprimento das metas qualitativas e quantitativas;
- O uso de recursos com divisão definida pelas entidades, sem fixação mês a mês;
- Possibilidade de quitação das férias, décimo-terceiro salário e rescisão de período aquisitivo anterior;
- Que os valores repassados às OSCs cubram as necessidades incluídas em planilha de custo;
- Que exista um adicional no aumento do berçário e maternal para a Educação Infantil. (FMDCA. 2017)

Segundo a entrevista com a diretora de uma entidade parceira e membro do Fórum de Entidades, os critérios para avaliação sobre as metas qualitativas não estão definidos pela SMED, no entanto as entidades entendem que estes critérios têm como parâmetro seus projetos Políticos Pedagógicos. Com relação a essa questão, entendemos que fica a critério e responsabilidade da instituição cumprir a proposta pedagógica. Quanto aos critérios para avaliação sobre as metas quantitativas, estas se referem ao número de crianças atendidas e deve estar de acordo com o Termo de Colaboração.

De modo Geral, o Decreto Municipal reproduziu o conteúdo do ordenamento jurídico para as parcerias, com alguma especificidade, considerando a Lei Nacional e atendendo em parte as reivindicações do FMDCA. Nesse sentido, elencamos alguns pontos que exemplificam esta questão, assim como continuidades e modificações no regulamento local em relação à Lei 13.019/2014.

Na análise das cláusulas dos textos legais, verificamos de imediato a condição restritiva dos custos para a gestão (eficiência), assim como o viés da qualidade pautado pela meta (quantidade). Concordamos com Susin (2009) sobre a qualidade da educação sustentada em três pilares: projeto político pedagógico e regimento

escolar, habilitação e formação continuada dos educadores e espaço físico das instituições. Estes três eixos, segundo a autora, são indissociáveis e estão relacionados com a direção e com a gestão das instituições, com os aportes financeiros da mantenedora e com os recursos repassados pela parceria.

Da mesma forma, constatamos a reafirmação da lógica da administração gerencial, na Lei 13.019/2014 e no Decreto Municipal 19.775/2017, no parágrafo único do artigo 1º.

Quadro 12 – Comparativo entre a Lei 13.019 e o Decreto Municipal 19.775/2017

Lei 13.019/2014	Decreto 19.775/2017
<p>Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</p>	<p>Art. 1º Parágrafo único. A aplicação das normas contidas neste Decreto tem como fundamentos o princípio da autonomia municipal, a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, da cidadania e a transparência e economicidade na aplicação dos recursos públicos com vistas ao atendimento do interesse público e à qualidade das ações e serviços ofertados aos cidadãos.</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A Lei nº 13.019/2014 tem como fundamentos do regime jurídico que foram expressos em seu artigo 5º, gestão pública democrática, participação social, fortalecimento da sociedade civil e transparência na aplicação de recursos.

Ao contrário do que o texto expressa, Montañó (2010) afirma que é preciso desvelar a realidade e desmistificar o fenômeno instrumentalizado pelo neoliberalismo, pois “na verdade, a ‘esperança’ (e o otimismo) no suposto poder democratizador do ‘terceiro setor’ pelos seus teóricos é irmã da ‘desesperança’ (e do pessimismo) que estes têm em relação ao Estado democrático de direito” (p.18). Trazendo para a particularidade desta pesquisa, associamos a educação enquanto direito.

Constatamos também que o conceito de interesse público é apontado na Lei como finalidade para o estabelecimento das parcerias entre a administração pública

e a sociedade civil, mas foi também componente das defesas apresentadas no documento “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as organizações da Sociedade Civil”. Di Pietro (2017) afirma que há uma alteração no modo de conceber o interesse público na lógica da administração pública gerencial; o que interessa são os fins de forma a atender o cidadão, não interessando se os meios são os melhores.

O quadro abaixo apresenta os princípios postulados nos dispositivos 5º da Lei e no artigo 8º do Decreto Municipal.

Quadro 13 - Comparativo entre a Lei 13.019 e o Decreto Municipal 19.775/2017

Lei 13.019/2014	Decreto 19.775/2017
<p>Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</p>	<p>Art. 8º A celebração das parcerias previstas neste Decreto entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil será realizada por chamamento público, exceto nos casos de inexigibilidade e dispensa, tendo como objetivo selecionar organizações que tornem mais eficaz a execução do objeto, por meio da publicação de edital, pautando-se nos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, economicidade, transparência e julgamento objetivo.</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Alguns princípios da administração pública dispostos na Lei 13.019 são reproduzidos no artigo 8º do Decreto, no qual foram acrescentados o princípio da isonomia e o julgamento objetivo (um dos princípios aplicáveis às licitações) expressos na Lei n.º 8.666/93, que deve se pautar exclusivamente em critérios objetivos.

No que diz respeito aos fundamentos eficiência e qualidade, apresentados no parágrafo único do Decreto acima, Di Pietro (2017) afirma que “a eficiência da administração pública – a necessidade de restringir custos e aumentar a qualidade dos serviços tendo o cidadão como beneficiário – torna-se essencial” (p. 38). Contrariamente ao afirmado por Di Pietro, entendemos, com base em Vieira (2009),

que esta política está subordinada à política econômica. Para a educação, a restrição de recursos implica na deterioração da qualidade já precarizada pelos convênios.

A Lei 13.019/2014 também no artigo 5º, por meio de seus incisos, procura assegurar intentos que classificamos a destinatários, e apresentamos no quadro abaixo. O Decreto Municipal nada referiu a esse respeito.

Quadro 14 – Intenções da Lei 13.019/2014 e destinatários

Cidadão	Região	Sociedade	Cultural
<p>I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;</p> <p>II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;</p> <p>VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;</p> <p>VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;</p>	<p>III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;</p> <p>VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;</p>	<p>IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;</p> <p>V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;</p>	<p>IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;</p> <p>X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Dentre as diretrizes fundamentais do regime jurídico da parceria para o fortalecimento da participação social e da divulgação das ações, consta no § 2º do artigo 15 que é possível, em âmbito estadual e municipal, a criação de instâncias participativas, de composição paritária entre a sociedade civil e os representantes governamentais, “com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração”, assim como, no § 3º, está disposto que

Os conselhos setoriais de políticas públicas e a administração pública serão consultados quanto às políticas e ações voltadas ao fortalecimento das

relações de fomento e de colaboração propostas pelo Conselho de que trata o caput deste artigo (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Como é possível perceber não há obrigatoriedade da criação de outras instâncias participativas, portanto depende da vontade da administração pública. O regramento local omitiu-se com relação ao pronunciamento dos Conselhos municipais; no entanto, em nosso entendimento, isso não tira a prerrogativa dos conselhos, considerando a Lei Orgânica do Município (LOM) que dispõe sobre a finalidade dos mesmos, ainda que, a consulta aos conselhos setoriais esteja condicionada a existência de Conselho local de Fomento e Colaboração ou instância participativa equivalente.

A questão que colocamos é: por que o Decreto Municipal silenciou a esse respeito, considerando que a Lei 13.019/2014 ordena sobre esta questão? Este questionamento está pautado no conceito de democracia já apresentado nesta dissertação e tem como prerrogativa a participação na construção das políticas sociais, em que se inclui a participação dos conselhos de representação social, dos diversos setores da sociedade. Como lembra Harvey (2008, p.77), nos governos neoliberais,

A governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política.

Em agosto de 2017, o Prefeito de Porto Alegre encaminhou à Câmara Municipal o Projeto de Lei⁷³ 9/2017 para alteração do artigo 101 da Lei Orgânica Municipal referente à regulamentação dos conselhos municipais. O Parecer da Procuradoria acompanhou o PL, encaminhado à Diretoria Legislativa, em 03 de agosto de 2017, assinado pelo Procurador Claudio Roberto Velasques:

PROCESSO Nº 2064/17.

PELO Nº 09/17.

É submetido a exame prévio desta Procuradoria o Projeto de Emenda à Lei Orgânica em referência, que altera o caput do artigo 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, dispondo sobre os Conselhos Municipais.

A Constituição Federal assegura autonomia aos Municípios, expressada mediante elaboração de lei orgânica própria, e competência para legislar sobre matérias de interesse local (art. 29, caput, e 30, inciso I).

⁷³ Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/132385>> Acesso em 02/08/2018.

A Constituição do Estado do RGS repisa os preceitos da Carta Magna, declarando que os Municípios detêm autonomia política, administrativa e financeira, e que são regidos por lei orgânica e legislação própria (art. 8º).

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre fixa a competência do mesmo para prover tudo quanto concerne ao interesse local, para estabelecer suas leis e atos relativos aos assuntos de interesse e prevê, ainda, a possibilidade de sua alteração, mediante emendas (artigos 9º, incisos II e III, 72 e 73),

A matéria objeto da proposição insere-se no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação.

É o parecer, sub censura. (PARECER Nº 501/17.)

O quadro que segue expõe as diferenças entre o texto da LOM e o texto proposto pelo PL 9/2017.

Quadro 15 – LOM e PL 9/2017

Lei Orgânica do Município de Porto Alegre	PL 9/2017
Art. 101 Os Conselhos Municipais, cujas normas gerais são fixadas em Lei Complementar, são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública e têm por finalidade propor e fiscalizar matérias referentes a setores da Administração, bem como sobre elas deliberar. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2010)	Art.101 Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública e têm por finalidade propor, fiscalizar e deliberar, no que couber, matérias referentes a setores da Administração, nos termos da lei.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Em dezembro de 2017, foi realizada audiência pública⁷⁴ na Câmara Municipal de Porto Alegre, para discutir a alteração sugerida pelo Executivo, com o Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade:

A representante do Fórum Municipal dos Conselhos e a coordenadora da Casa dos Conselhos Municipais, Mirtha da Rosa Kenzer, explicou que a redação proposta pelo Executivo no projeto de emenda à Lei Orgânica 09/2017 prevê alteração no caput do artigo 101. “A alteração pretendida, embora aparentemente sutil, retira da frase ‘cujas normas gerais – dos conselhos – são fixadas em Lei Complementar’ e inclui o termo ‘no que couber’, aumentando o poder discricionário do Executivo na composição e nas competências dos conselhos, com notória intenção de restringir a participação e o poder dos mesmos”, diz a representante.

⁷⁴ Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/projeto-que-altera-legislacao-dos-conselhos-municipais-e-debatido-na-camara>>

Concluimos que a participação democrática e o controle social das políticas não é de interesse do governo local. Significa reconhecer, a partir de Harvey (2005), que os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites. E, nesse sentido, concordamos com Pires (2009) quando 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.

O Decreto Municipal nº 19.775/2017 foi revisado pela Procuradoria Geral do Município e alterado pelo Decreto Municipal nº 19.905⁷⁵ de 28 de dezembro de 2017, cujas alterações, analisamos na sequência. Os quadros que seguem apresentam apenas os artigos modificados. O quadro que sucede, analisa a alteração do artigo 7º para os parágrafos 4º, 5º e acréscimo do parágrafo 6º.

Quadro 16 – Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
<p>Art. 7º Incumbe ao Prefeito, aos Secretários Municipais, ao Procurador-Geral do Município e aos Administradores Públicos das entidades da Administração Indireta:</p> <p>§ 4º Quando a parceria envolver recursos públicos de qualquer natureza, sua celebração será em conjunto com o Procurador-Geral do Município, observado o disposto no Decreto municipal nº 11.762, de 1º de julho de 1997.</p> <p>§ 5º No prazo de 10 (dez) dias, contados da celebração, os instrumentos da parceria celebrada serão encaminhados para registro junto à Procuradoria-Geral do Município.</p>	<p>Art. 7º ...</p> <p>§ 4º A celebração de parcerias será submetida ao exame prévio da Procuradoria Geral do Município (PGM), observado o disposto na Lei Complementar nº 701 de 18 de julho de 2012. (Redação dada pelo Decreto nº 19.905/2017)</p> <p>§ 5º No prazo de 10 (dez) dias, contados da celebração, os instrumentos da parceria celebrada serão encaminhados para registro junto à PGM <u>ou nos registros próprios da Administração Indireta.</u> (Redação dada pelo Decreto nº 19.905/2017)</p> <p>§ 6º A penalidade de advertência de que trata o art. 73, inc. I, da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, poderá ser aplicada pelo gestor da parceria. (Redação acrescida pelo Decreto nº 19.905/2017)</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

⁷⁵ Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2017/1978/19775/decreto-n-19775-2017-regulamenta-a-aplicacao-da-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-2014-que-estabelece-o-regime-juridico-das-parcerias-entre-a-administracao-publica-e-as-organizaco>> Acesso em 02/08/2018.

Entendemos que a inclusão que faculta registros próprios da Administração indireta reproduz a exigência dos registros cadastrais da Lei 8.666/93 das licitações, assim como a distinção dada no texto do Decreto para explicitar que a administração indireta se subordina ao regulamento. O texto da Lei 13.019/2014 define os entes federados “e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal”, como administração pública.

A modificação explicitada no § 6º é em função da necessidade da distinção das competências afetas aos Secretários Municipais, ao Procurador-Geral do Município e aos Administradores Públicos das entidades da Administração Indireta. Quanto à penalidade de advertência, ela é de competência do gestor da parceria, no caso das parcerias na educação, o Secretário Municipal de Educação de Porto Alegre.

O quadro abaixo analisa as modificações propostas para o artigo 9º que trata sobre o edital de chamamento público.

Quadro 17 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
<p>Art. 9º Tratando-se de termo de colaboração, o edital de chamamento público deverá ser acompanhado de minuta de plano de trabalho, contendo, no mínimo, as seguintes informações:</p>	<p>Art. 9º [...]</p> <p>§ 1º Com base no edital publicado pela Administração Pública, a organização da sociedade civil interessada deverá apresentar sua proposta de plano de trabalho contendo as informações previstas no art. 22 da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e as exigidas por este Decreto. (Parágrafo único transformado em § 1º pelo Decreto nº 19.905/2017)</p> <p>§ 2º Poderá ser dispensada a apresentação de plano de trabalho pela organização da sociedade civil, quando a Administração Pública definir, no instrumento convocatório, todos os elementos exigidos pelo art. 22 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Redação acrescida pelo Decreto nº 19.905/2017)</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O parágrafo segundo, acrescido ao artigo 9º, evidencia que foi recolocado no Decreto de Porto Alegre, o conteúdo do texto original da Lei 13.019/2014, que foi alterado pela Lei 13.204/2015, já comentado na subseção 2.2 desta dissertação, ao tratar do processo legislativo, analisando as alterações do artigo 23 que determina as condições do chamamento público, cuja alteração permite que o edital decida para critérios quanto a objetos, custos, metas e indicadores quantitativos ou qualitativos de avaliação de resultados,

Assim, entendemos que a retomada deste conteúdo para o texto do Decreto tem como consequência a decisão unilateral pelo gestor dos elementos que compõem o plano de trabalho, destituindo a autonomia da OSC no planejamento da parceria, e o plano de trabalho torna-se uma planilha no qual a OSC deverá ajustar-se ao estabelecido pela administração pública. Entendemos, ainda, que ocorre a padronização, sem considerar as especificidades de cada região ou contexto.

O quadro abaixo analisa as modificações propostas para o artigo 15 que trata da dispensa do chamamento público.

Quadro 18 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
<p>Art. 15 A ausência de chamamento público será justificada pela autoridade competente.</p> <p>§ 7º No caso da dispensa prevista no inc. IV do art. 13 deste Decreto, as Secretarias envolvidas deverão fazer plano para que, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, as parcerias existentes sejam substituídas por parcerias realizadas por meio de chamamento.</p>	<p>Art. 15</p> <p>§ 7º No caso da dispensa prevista no inc. IV do art. 13 deste Decreto, as Secretarias envolvidas deverão reavaliar as condições para nova dispensa ou a necessidade de chamamento no prazo estipulado no art. 31 deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 19.905/2017)</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Esta alteração, em nosso entendimento, trata de adequação da redação, pois o artigo 31 estabelece que o termo de colaboração – ou termo de fomento – é que determina a vigência, o tempo necessário para a execução do objeto, limitada ao prazo máximo de 5 anos, podendo ser prorrogada até o limite de 10 anos nos casos de parceria da qual o objeto tenha natureza continuada e que, tecnicamente, seja

justificado. Em relação ao conteúdo compreendemos que aqui se institui, pelo aparato legal, a possibilidade de continuidade da parceria sem novo chamamento público por 10 anos, ou seja a manutenção da dispensa do chamamento público.

O quadro abaixo analisa as modificações propostas para o artigo 23 que dispõe sobre a Comissão de Seleção.

Quadro 19 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
<p>Art. 23 A Comissão de seleção indicada será nomeada por portaria da Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas, sendo composta por no máximo 5 (cinco) membros, que deverá emitir relatório técnico com base na análise das propostas apresentadas no plano de trabalho e na documentação apresentada pela organização da sociedade civil.</p> <p>§ 1º Será composta por pelo menos 1 (um) servidor ocupante de cargo de provimento efetivo do quadro de pessoal do Município e deverá conter 2 (dois) membros da área vinculada ao desenvolvimento do projeto.</p>	<p><u>Art. 23A</u> Comissão de seleção indicada será nomeada por portaria da <u>Administração Pública Municipal, direta ou Indireta, responsável pela política pública objeto da parceria</u>, sendo composta por <u>no mínimo 3 (três) membros</u>, que deverá emitir relatório técnico com base na análise das propostas apresentadas no plano de trabalho e na documentação apresentada pela organização da sociedade civil. <u>(Redação dada pelo Decreto nº 19.905/2017)</u></p> <p><u>§ 1º</u> Será composta por pelo menos 1 (um) servidor ocupante de cargo <u>efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal do Município</u> e deverá conter 2 (dois) membros da área vinculada ao desenvolvimento do projeto. <u>(Redação dada pelo Decreto nº 19.905/2017)</u></p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Entendemos que a alteração é para dar coerência ao disposto no artigo 7º do Decreto. Além disso, consta como atribuição da Secretaria Municipal de Parceria Estratégica, no site⁷⁶ da Prefeitura:

A Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas é responsável por formular, planejar, coordenar, articular e controlar as políticas voltadas para a captação de recursos externos para investimentos em infraestrutura pública, articulação e fomento de parcerias públicas ou privadas e com organizações da sociedade civil com interesse público, concessões e demais parcerias de interesse de outros órgãos municipais.

⁷⁶ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ppp/default.php?p_secao=1208> Acesso em 07/07/2018.

Outra questão que podemos analisar diz respeito à atribuição dada à Comissão de Seleção. A Lei 13.019, em sua definição, dispõe de

comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

O artigo 23 do Decreto Municipal instituiu para a Comissão de Seleção a atribuição de analisar as propostas com base nos planos de trabalho, diferente do expresso na Lei Nacional 13.019/2014.

O que constatamos também como modificação é que a prerrogativa do estabelecimento da parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos não mais é decidida pelo Orçamento Participativo, mas pelo Edital, e o locus decisório passa a ser competência da comissão de seleção designada pelo Prefeito ou Secretário, ou Procurador Geral do Município, ou pelo Administrador, no caso de entidades da administração indireta no julgamento das propostas, conforme se lê. Entendemos que, por esta questão, assevera-se a fragilidade no processo democrático, pois, além da inexistência do controle social, também se anula a construção coletiva da política.

O quadro abaixo analisa as modificações propostas para o artigo 28 que dispõe sobre condições para a celebração da parceria.

Quadro 20 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
<p>Art. 28 Para a celebração das parcerias previstas neste Decreto, as organizações da sociedade civil deverão observar, em suas normas de organização interna, as disposições do art. 33, apresentar os documentos previstos no art. 34, ambos da Lei Federal nº 13.019, de 2014, e também, no mínimo, o seguinte:</p>	<p>Art. 28 ...</p> <p>§ 5º Poderá ser deferido prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias para a apresentação de algum dos documentos exigidos neste artigo, com o objetivo de garantir a continuidade da prestação dos serviços objeto</p>

	da parceria, com as devidas justificativas, homologadas pela autoridade competente para firmar a parceria. (Redação acrescida pelo Decreto nº 19.905/2017)
--	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Esta adequação apontada no Decreto Municipal se deve à necessidade de adequação dos documentos das OSC para efetivação da parceria e que trataremos na seção do edital de credenciamento, na sequência desta dissertação.

O quadro abaixo analisa as modificações propostas para o artigo 31 que trata sobre a vigência da parceria e prorrogação da mesma.

Quadro 21 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
Art. 31 O termo de colaboração ou termo de fomento estabelecerá sua vigência, que deverá corresponder ao tempo necessário para a execução integral do respectivo objeto, limitada ao prazo máximo de 5 (cinco) anos, prorrogáveis até o limite de 10 (dez) anos nos casos de parceria cujo objeto tenha natureza continuada e desde que tecnicamente justificado.	Parágrafo Único - Nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de chamamento público, poderá ser firmada nova parceria com a mesma organização da sociedade civil. (Redação acrescida pelo Decreto nº 19.905/2017)

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Em nossa análise, o acréscimo deste parágrafo foi para não provocar a solução de continuidade no atendimento da educação infantil, pelas instituições que tinham o Termo de Convênio com a administração pública. O texto original do Decreto continha esta lacuna. Mais uma vez constata-se a inexigibilidade do chamamento público.

O quadro abaixo analisa as modificações propostas para o artigo 33 que dispõe sobre a movimentação dos recursos.

Quadro 22 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
Art. 33 Os recursos serão recebidos e movimentados de acordo com o contido na Lei Federal nº 13.019, de 2014, e normas complementares expedidas pela Secretaria Municipal da Fazenda.	Art. 33..... § 3º Os pagamentos em espécie estarão restritos ao limite individual de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) por beneficiário, durante toda a duração da parceria. (Revogado pelo Decreto nº 19.905/2017)

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

A restrição que limita o pagamento individual em espécie é uma adequação ao disposto na Lei 13.019 que também foi revogada no inciso I, do artigo 54 da Lei 13.019/2014 que dispunha com o seguinte teor:

Art. 54. Em casos excepcionais, desde que fique demonstrada no plano de trabalho a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, em função das peculiaridades do objeto da parceria, da região onde se desenvolverão as atividades e dos serviços a serem prestados, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie, observados cumulativamente os seguintes pré-requisitos: (Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - os pagamentos em espécie estarão restritos, em qualquer caso, ao limite individual de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por beneficiário e ao limite global de 10% (dez por cento) do valor total da parceria, ambos calculados levando-se em conta toda a duração da parceria (Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)

O quadro abaixo analisa as modificações propostas para o artigo 35 que dispõe sobre a utilização dos recursos e pagamento de verbas recisórias.

Quadro 23 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
Art. 35 Poderá ser paga com recursos da parceria a remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da	Art. 35 ...

<p>sociedade civil, observados os requisitos do art. 46 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.</p> <p>§ 5º O pagamento das verbas rescisórias de que trata o § 2º deste artigo, ainda que após o término da execução da parceria, será proporcional ao período de atuação do profissional na execução das metas previstas no plano de trabalho.</p>	<p>§ 5º O pagamento das verbas rescisórias de que trata o § 2º deste artigo, ainda que após o término da execução da parceria, será proporcional ao período de atuação do profissional na execução das metas previstas no plano de trabalho, <u>abrangendo o período de atuação na execução de convênios e congêneres firmados com a Administração Pública Municipal anteriormente à vigência da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. (Redação dada pelo Decreto nº 19.905/2017)</u></p>
---	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Na correlação de forças, das reivindicações do Fórum Municipal da Criança e do Adolescente, a questão das rescisões, considerada pela entidade um dos maiores problemas, foi contemplada incluindo a cobertura para o tempo dos convênios anterior à vigência da Lei nº 13.019. O texto da Lei Federal, dispõe:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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 (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

O quadro abaixo analisa as modificações propostas para o artigo 58 que dispõe sobre a denúncia da parceria, incluindo neste rol, os acordos de cooperação.

Quadro 24 - Decreto 19.775/2017 e alterações pelo Decreto 19.905/2017

Decreto 19.775/2017	Alterações pelo Decreto 19.905/2017
<p>Art. 58 Os termos de colaboração e termos de fomento poderão ser denunciados a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.</p>	<p><u>Art. 58 Os termos de colaboração, os termos de fomento e os acordos de cooperação poderão ser denunciados a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de</u></p>

	permanência ou sancionadora dos denunciantes. (Redação dada pelo Decreto nº 19.905/2017)
--	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

As alterações trazem para dentro do Decreto Municipal muitos dispositivos controladores e centralizadores da lei de licitações n.º 8666/1993 considerada pelo diagnóstico da “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil” como ineficaz. Essa prática confirma o depoimento e a concepção do gestor municipal já explicitados nesta dissertação que afirma a necessidade de manter o controle total do processo de parceria.

Das alterações de todo o documento constatamos muitas adequações de redação, de atribuições e de competências concernentes à administração pública, tendo como parâmetro ainda a Lei de licitações.

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”.

A desburocratização das prestações de contas, reivindicada pelo Fórum, referente aos documentos a serem apresentados, não foi atendida.

Na sequência, analisaremos o edital de credenciamento e os documentos decorrentes da elaboração da política, pois, assim como Olinda Evangelista (2012), entendemos que os documentos, sejam oficiais ou oficiosos, publicados por escrito ou em meio eletrônico, provenientes do Estado, “de organizações multilaterais, de agências e de intelectuais, [...] expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais” (documento não paginado).

3.4 O EDITAL DE CREDENCIAMENTO PÚBLICO Nº 001/2017

Em 26 de setembro de 2017, o Secretário de Educação do Município, Adriano Naves de Brito, publicou, na *homepage* da Secretaria Municipal de Educação, o Edital de Credenciamento nº 001. O referido edital divulga a realização do credenciamento para aquelas organizações da sociedade civil conveniadas com a SMED e que ofertavam a educação infantil com os Termos de Convênio vigentes até 31 de dezembro de 2017.

A prerrogativa desse credenciamento está prevista no artigo 13 do Decreto 19.775/2017 e, em conformidade com o disposto na Lei 13.019/2014, é presumida a dispensa do chamamento público pela Administração Pública, reproduzindo o conteúdo do inciso IV, do artigo 30, da Lei 13.019/2014, para o 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.

Neste capítulo, este credenciamento é tratado como Credenciamento Público para distingui-lo do credenciamento conferido pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e explicado na sequência.

O Credenciamento Público desencadeou o processo de transição dos antigos Termos de Convênio para “eventuais⁷⁷ e futuros Termos de Colaboração” que foram celebrados, tendo como prazo a vigência de dois anos e realizado por uma Comissão de Credenciamento. Esta Comissão não está prevista na Lei 13.019/2014 nem no Decreto 19.775/2017.

O Edital 001/2017 tinha como objeto as condições para o credenciamento, os condicionantes para a efetivação da celebração do Termo de Colaboração e das disposições finais. Quanto ao objeto, o edital descrevia:

A execução de atividade de gestão de Instituição de Educação Infantil, por organizações da sociedade civil sem fins lucrativo, e transferência de recursos financeiros destinados à continuidade do atendimento de crianças de 0 (zero) a 05 (cinco) anos (primeira etapa da Educação Básica), conforme capacidade máxima atualmente atendida, e de acordo com projetos expressos em eventuais e futuros TERMOS DE COLABORAÇÃO firmados

⁷⁷ O § 6º, do artigo 27, da Lei 13.019 dispõe que a homologação não gera direito para a sociedade civil a celebração da parceria.

com DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO, com prazo máximo de vigência de até dois anos (EDITAL 001/2017, p. 1).

O Edital também incluía, na cláusula referente ao objeto da parceria, a vedação às OSCs, da “[...] cobrança financeira, a qualquer título (matrícula, mensalidade, custeio de material didático ou qualquer outra cobrança), dos usuários do serviço de educação infantil” (EDITAL 001/2017, p.1). Esta vedação foi questionada pelo FMDCA quando da publicação do edital.

Susin (2005), em sua pesquisa a respeito dos convênios, apontava que a questão das cobranças da mensalidade era uma dificuldade na relação da Secretaria Municipal de Educação com as entidades conveniadas, assim como a definição indiscriminada de valores por parte das instituições às famílias. Sabemos que esta é uma questão que ainda permanece; iremos aprofundar nossa análise a esse respeito quando tratarmos do repasse financeiro na sequência desta pesquisa.

As instituições interessadas em submeter-se ao credenciamento tiveram que apresentar quinze documentos: Ficha de Inscrição (Anexo I), Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e comprovando cadastro ativo no mínimo de um ano de existência, Certidão Geral de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, Certidão geral de débitos tributário municipal, Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações, Cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual ou documento equivalente, Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade (com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria da Receita Federal do Brasil (Anexo II) de cada um deles), Comprovante de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado, Declaração firmada pelo representante legal da entidade (sob as penas da lei) de que cumpre o disposto no inciso XXXIII⁷⁸, do art. 7º da Constituição da República (Anexo V), Declaração firmada pelo representante legal de que a organização e seus dirigentes não incorrem em qualquer das vedações previstas no art. 39 da Lei Nacional 13.019/2014 e inciso VI⁷⁹ do art. 28

⁷⁸ proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

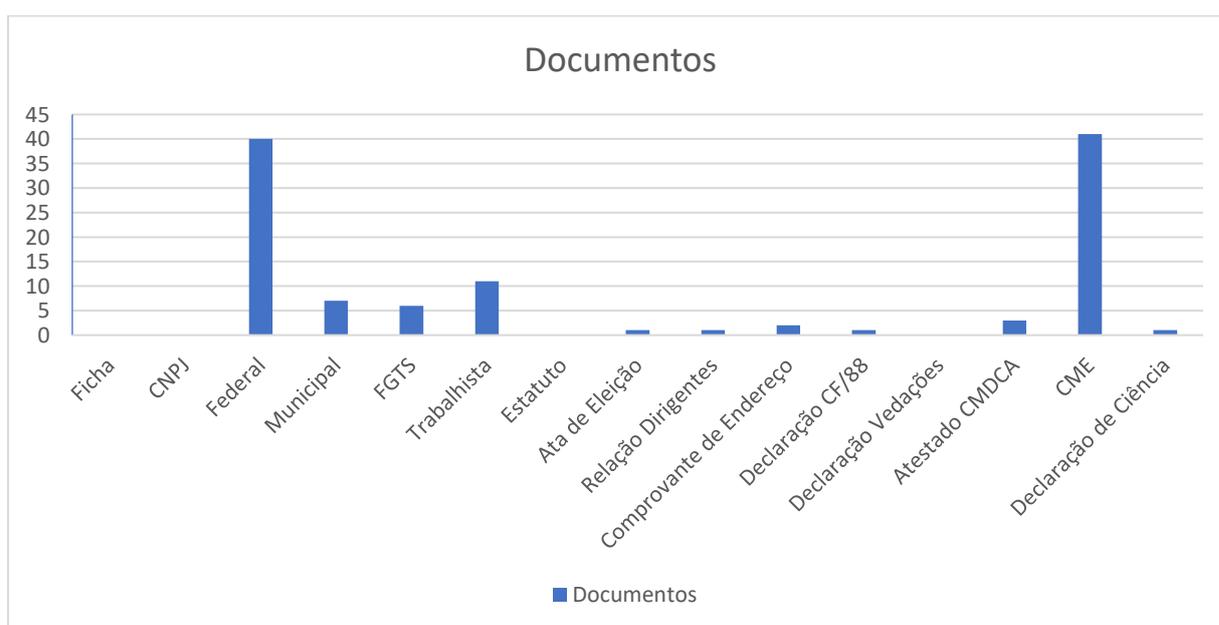
⁷⁹ declaração, sob as penas da Lei, de que não incorre no previsto no art. 39 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

do Decreto Municipal 19.775/2017 (Anexo III), Atestado de funcionamento no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), Declaração de ciência e concordância com os termos do Edital e Anexos, Veracidade das informações e documentos apresentados durante o processo de credenciamento (Anexo IV) e Parecer de credenciamento ou comprovante de solicitação de credenciamento/autorização de funcionamento emitido pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (CME). Na *homepage* da Secretaria constavam, *on line*, os anexos de alguns dos documentos que requerem preenchimento.

Quanto ao comprovante de solicitação de credenciamento, foi pedido ao Conselho Municipal de Educação a emissão de declaração para as instituições com processos que aguardavam análise. O CME emitiu declaração para estas e para as instituições credenciadas, inclusive àquelas cuja autorização de funcionamento estivesse com o prazo de vigência expirado.

O quadro a seguir, apresenta a quantidade e quais documentos ficaram pendentes de apresentação pelas instituições à Administradora do Sistema para comprovação da sua regularidade, quando do credenciamento público.

Figura 8 - Pendências de documentos das entidades privadas sem fins lucrativos e recorrências no processo de credenciamento público



Fonte: FMDCA - Relatório da Comissão de Credenciamento SMED/2017.

A Secretaria Municipal de Educação divulgou em sua página, em 26 de setembro de 2017, que “[...] recebeu a documentação de 204 entidades da sociedade civil interessadas em realizar o credenciamento tendo em vista a dispensa de chamamento público para a gestão de escolas comunitárias de Educação Infantil [...]”. Segundo informação do Secretário de Educação, em agosto de 2017, estavam conveniadas, com a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, 226 instituições.

O resultado do Edital publicado no Diário Oficial do Município (DOPA)⁸⁰, Edição 5595, em 25 de setembro de 2017, informou que foram consideradas credenciadas 137 instituições. No texto da publicação deste resultado, constava que as organizações da Sociedade Civil que, na análise, não obtivessem o credenciamento, teriam o prazo de 30 dias para atender às exigências do edital. Em 1º de novembro de 2017, foi divulgado na página da SMED o resultado complementar⁸¹ do Credenciamento Público com mais 51 organizações da sociedade civil, o que totalizou 188 instituições habilitadas.

Embora a Lei nº 8.198 de 1998, que cria o SME, estabeleça dentre as atribuições do Conselho Municipal de Educação a de “emitir parecer sobre convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais que o Poder Público Municipal pretenda celebrar”, o Conselho Municipal de Educação não foi consultado. Deprendemos que isso explica a intenção da omissão do Decreto 19.775/2017 sobre o pronunciamento dos Conselhos.

A figura a seguir apresenta o cenário para o SME, neste processo de credenciamento público com base nos dados do Conselho Municipal de Educação, com referência ao mês de março de 2018 e com base nos resultados publicados pela Secretaria Municipal de Educação do município.

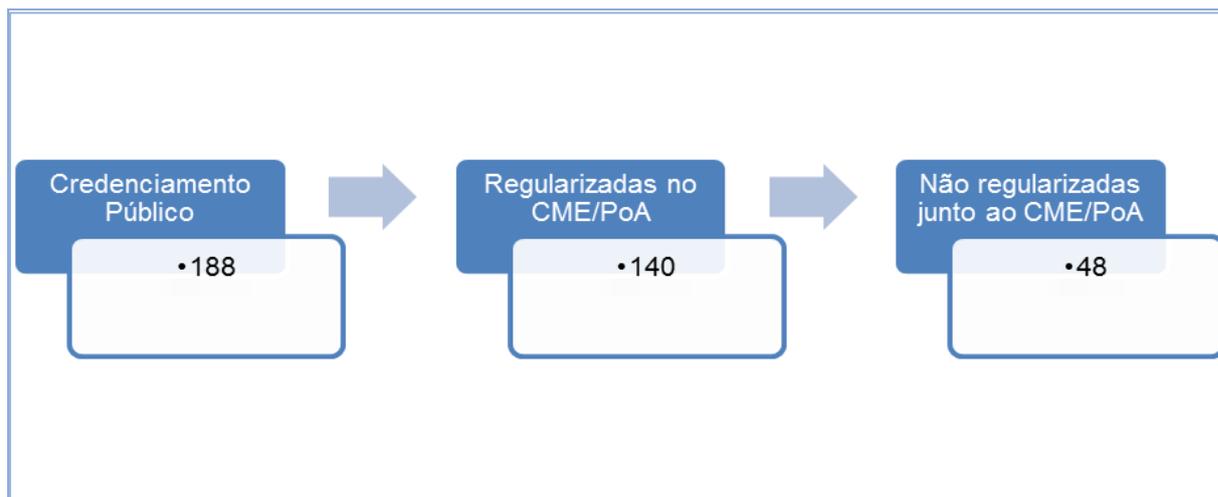
Com base no Resultado Complementar do Edital nº 01/2017, divulgado no DOPA, 188 organizações da sociedade civil foram credenciadas pelo gestor da parceria. Destas, 140 estavam credenciadas e 48 entidades não estavam

⁸⁰http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/dopa_25set2017_resultado_credenciamento_publico.pdf

⁸¹ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?reg=2&p_secao=1241

credenciadas pelo Conselho Municipal de Educação; das 48 ainda não credenciadas, nove instituições aguardavam o Parecer de credenciamento com processo no CME.

Figura 9 - Resultado do Edital de credenciamento público e regularização das instituições junto ao CME/POA



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

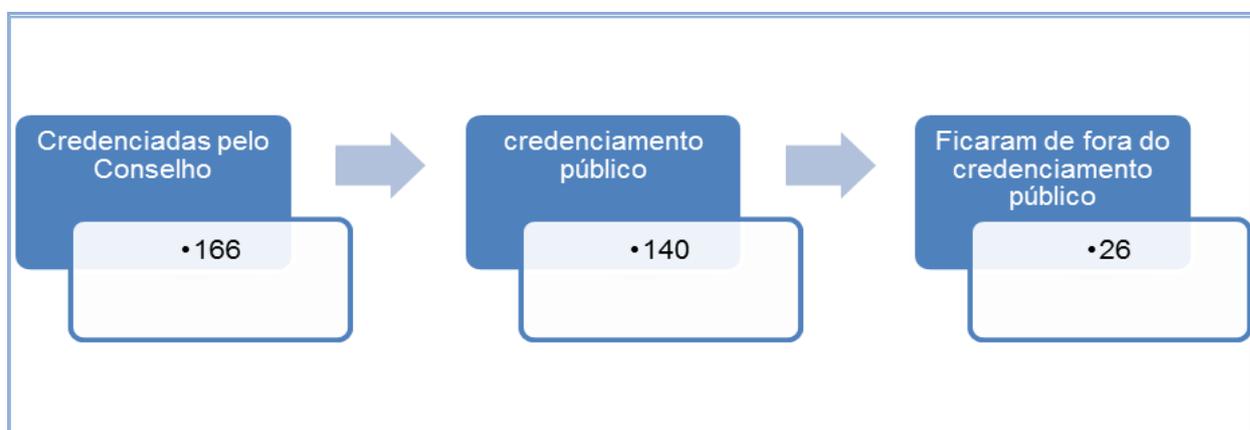
Quando do edital de credenciamento 001/2017, constavam credenciadas, pelo Conselho Municipal de Educação Sistema Municipal de Ensino, 166 instituições. Destas, 140 foram consideradas habilitadas, pela Comissão de Credenciamento, conforme já referido, e 26 ficaram de fora do credenciamento do gestor da parceria. O Credenciamento Público não corresponde ao credenciamento realizado pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (CME/POA), definido na Lei do SME e normatizado desde 2002 pela Resolução CME/POA nº 5, e revisado em 2016 por meio da Resolução CME/POA nº 17.

A avaliação das condições para dispensa da necessidade de chamamento (prevista no parágrafo 7º do artigo 15 do Decreto 19.775/2017 e alterações) foi por meio do credenciamento feito pela Secretaria Municipal de Educação para as entidades conveniadas com a SMED.

Entendemos que, enquanto declarava como objetivo a “qualificação do atendimento” da educação infantil, divulgado em notícia na página da SMED⁸², na verdade tratou-se apenas da avaliação dos documentos de habilitação das instituições.

Nessa avaliação, não foram consideradas as recomendações dos Pareceres do Conselho Municipal de Educação que recomendam adequações pedagógicas e ajustes das condições de infraestrutura e de recursos humanos para o atendimento da oferta. A Lei do FUNDEB, como já mencionada, exige que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e ou que tenham suas matrículas computadas como oferta pública, atendam aos padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do Sistema de Ensino. Apresentamos abaixo a figura do cenário do Credenciamento Público.

Figura 10 - Instituições credenciadas no CME/POA e credenciamento público pelo gestor da parceria



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

⁸² Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999192369&PREFEITURA%2BANUNCIA%2BMEDIDAS%2BPARA%2BQUALIFICAR%2BEDUCACAO%2BINFANTIL> Acesso em 29/08/2017.

Conforme o edital, o Credenciamento Público não assegurava a celebração do Termo de Colaboração para estas instituições. As habilitadas pelo credenciamento público ficaram sujeitas ainda às seguintes providências:

- I. Indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;
- II. Demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;
- III. Aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014;
- IV. Emissão de parecer jurídico pela Procuradoria Geral do Município acerca da possibilidade de celebração da parceria. (EDITAL Nº 001/2017. p.3).

Das 26 organizações da sociedade civil que ficaram de fora do Credenciamento Público, quinze não apresentaram plenamente as condições para a celebração do Termo de Colaboração; as demais não apresentaram interesse em continuidade na parceria com Administração Pública, denunciando a parceria e seguindo como privadas com fins lucrativos ou encerrando as atividades educacionais. O cômputo⁸³ da oferta das OSCs não habilitadas perfazia 1500 a 2000 matrículas na educação infantil. As que foram credenciadas tiveram a vigência da parceria para dois anos.

As quinze instituições que não foram habilitadas procuraram o Ministério Público que emitiu a “Recomendação nº 08/2017”, determinando ao Município absorver a prestação do serviço público, mediante inscrição das crianças na rede própria. O expediente apresentado pela Secretaria foi a manutenção do atendimento nessas OSCs com o acordo de adequações; a Administradora do Sistema firmou um termo de ajustamento de conduta com as quinze instituições, divulgado em notícia em sua página⁸⁴ *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 treze instituições, pois duas não conseguiram regularizar a situação com os tributos.

⁸³ 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.

⁸⁴ Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=999194401&SMED+FIRMA+PARCE+RIA+COM+ENTIDADES+PARA+A+EDUCACAO+INFANTIL&SMED+FIRMA+PARCERIAS+PARA+A+EDUCACAO+INFANTIL> Acesso em 29/12/2017.

Figura 11 - Notícia sobre Termo de ajustamento de conduta com OSC

The screenshot shows the website of the Prefeitura de Porto Alegre. The main navigation bar includes 'Secretarias', 'Departamentos', 'Empresas', and 'Serviços'. The page is categorized under 'EDUCAÇÃO'. The featured article is titled 'Smed firma parceria com entidades para a Educação Infantil', dated 29/12/2017 13:45:37. The article text states: 'A Secretaria Municipal de Educação (Smed) assinou nesta sexta-feira, 29, 13 Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com entidades da sociedade civil para a continuidade do atendimento em Educação Infantil. As instituições deixaram de apresentar documentos necessários para a celebração de termos de colaboração com o município de acordo com a lei federal 13.019, que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Nesta semana, a Smed já assinou 198 termos. Para não interromper o serviço, a prefeitura optou pela assinatura do TAC. As organizações sociais terão prazo de seis meses para regularizar todas as certidões exigidas pela legislação. O planejamento para esta ação deverá ser apresentado em 30 dias. Caso não consiga, o termo de colaboração não poderá ser renovado. Marco Regulatório - A Lei Federal 13.019 estabelece o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que moderniza as parcerias entre o poder público e essas instituições. O objetivo é aumentar a transparência e a qualidade do serviço prestado. A partir de 1º de janeiro, todos os convênios entre entes públicos e entidades deverão estar sob a luz da nova legislação.'

Fonte: Página da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre.

Na demanda de atendimento, constatamos que a faixa etária prevista no objeto do credenciamento manteve a oferta para a atendida pelos antigos convênios, sem alterações.

A análise dos documentos institucionais também foi importante para a compreensão do conteúdo dessa transição e o estabelecimento de relações com o referencial teórico que sustenta esta pesquisa. Conforme Cellard (2008), o conteúdo da documentação analisada nos possibilita “formular explicações plausíveis, produzir interpretação coerente” (p. 304), permitindo reconstruir aspectos de uma sociedade em diferentes momentos.

Dos documentos institucionais disponibilizados na internet, constam também a demanda de atendimento, a proposta de Plano de Trabalho, as Orientações Pedagógicas e as Orientações de Execução Administrativa e Financeira que analisaremos na sequência.

3.4.1 O Plano de Trabalho

Conforme vimos no conteúdo do Decreto 19.775/2017, à Administração Pública compete apresentar a minuta do Plano de Trabalho com a descrição da realidade (que será objeto da parceria), com a descrição das metas, atividades ou projetos e prazos de maneira distinta, com a programação orçamentária, com a previsão de receitas e despesas a serem realizadas na execução da parceria, com a forma de execução das atividades ou dos projetos, com a definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas e com a capacidade técnica e gerencial para execução do objeto. À OSC compete apresentar sua proposta com base nas informações solicitadas pela minuta do Plano de Trabalho. Na perspectiva da OSC, este é o planejamento para o Plano de Trabalho proposto pela Administração.

Em outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Educação realizou reunião sobre o Plano de Trabalho, assim como algumas orientações e esclarecimentos; houve a participação das OSCs, de representantes do FMDCA, do coordenador do Setor Financeiro e da coordenadora do Setor de Regulação Escolar, ambos da SMED. Foram tratadas as questões sobre o fator de vulnerabilidade a ser considerado no plano de trabalho e que trataremos na sequência.

Nessa reunião, o FMDCA manifestou suas demandas para:

- 1) Substituição da palavra professor por “profissional habilitado para o magistério”.

Posteriormente, esse profissional (o professor) veio a ser o “técnico de desenvolvimento infantil” e o profissional de apoio, o “auxiliar de desenvolvimento infantil”. Essa demanda tem implicações na forma de contratação dos professores. Nos quadros dos professores encaminhados ao Conselho Municipal de Educação, esta denominação não consta, pois é solicitado a formação dos profissionais. Esta questão tem implicações nas relações trabalhistas. O Executivo não interferiu nisso, e o Fórum de Entidades teve apoio do Sindicato das Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional no Estado do Rio Grande do Sul, que é a entidade sindical representativa da categoria patronal (SECRASO RS).

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

Figura 12 – Print da internet: oferta de vagas para a educação infantil

Técnico em Desenvolvimento Infantil - Porto Alegre - RS ... - Vagas POA

<https://www.vagaspoa.com.br/tecnico-em-desenvolvimento-infantil-porto-alegre-rs/> ▼

22 de mai de 2018 - Atribuições: Desenvolver atividades pedagógicas de educação infantil, com crianças de 0 a 06 anos de idade. Requisitos: Morar na Zona Sul.

Técnico em Desenvolvimento Infantil - Porto Alegre - RS - Vagas POA

<https://www.vagaspoa.com.br/tecnico-em-desenvolvimento-infantil-porto-alegre-rs-2/> ▼

11 de jun de 2018 - Atribuições: Desenvolver atividades pedagógicas de educação infantil com crianças de 0 a 6 anos de idade. Requisitos: Curso normal ...

Vagas de Emprego, Trabalho: Desenvolvimento Infantil - Porto Alegre ...

<https://www.indeed.com.br/empregos-de-Desenvolvimento-Infantil-em-Porto-Alegre,-...> ▼

Vagas abertas de Desenvolvimento Infantil - Porto Alegre, RS. ... Representante de Visitas Médicas - Porto Alegre ... Técnico em Desenvolvimento Infantil. Porto ...

Curso Auxiliar de Desenvolvimento Infantil | Senac-RS

<https://portal.senacrs.com.br/cursosDetalhe.asp?idCurso=45128&nivelcurso=livres> ▼

Senac RS é uma instituição de educação profissional aberta a toda a sociedade oferece cursos profissionalizantes, técnicos, de formação, EAD, graduação, pós ...

Fonte: Google (2018)

A exigência da formação de professor para atuar na educação infantil é disposta em marcos legais, tais como 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.

2) Redução do número de refeições diárias ofertadas pela instituição para as crianças.

Entendemos que essa demanda (que foi atendida na proposta do plano de trabalho) traz prejuízo às crianças, pois a maioria das vezes a escola é o único lugar onde a criança se alimenta. A oferta de cinco refeições foi reduzida para quatro, e não temos o conhecimento se houve avaliação sobre essa questão no Conselho da Alimentação ou mesmo de um profissional da área da nutrição sobre o esquema alimentar e o tempo de permanência da criança na escola.

Questionamos o papel do Fórum Municipal da Criança e do Adolescente nesta proposição, pois sabedor da vulnerabilidade das comunidades e para o que, há um fator de agregação de recurso para no Termos de Colaboração, deveria reivindicar aumento do recurso para a alimentação das crianças e não a supressão de uma refeição.

- 3) Inserção também das despesas indiretas na utilização dos recursos.

Entendemos que esta demanda resgataria a demanda apontada no documento da plataforma por um marco regulatório e teria seu impacto na medida em que admitiria o pagamento de despesas indiretas e de pessoal próprio da organização da sociedade civil, com recursos públicos.

- 4) Recebimento de contribuições espontâneas, lançamento no item das despesas do valor total e não de item a item.

A prestação de contas continua sendo discriminada por rubrica, não sendo admitida a sobreposição de despesas. A questão das cobranças denominadas “contribuições espontâneas” tem sido objeto de acompanhamento do Ministério Público como trataremos adiante e há divergência entre as informações do Executivo Municipal e o FMDCA.

Em 25 de outubro de 2017, o anexo do Plano de Trabalho foi atualizado na homepage⁸⁵ da SMED, conforme consta na figura abaixo.

⁸⁵ Disponível em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?reg=2&p_secao=1241 > Acesso em 23.02.2018.

Figura 13 – Print Screen da divulgação do Edital de Credenciamento 001/2017

Estamos trabalhando em um novo site para Porto Alegre. Visite o [projeto alfa](#) e ajude-nos com seu feedback.



Prefeitura de Porto Alegre



Simulador IPTU 2019
Conheça os detalhes do cálculo do IPTU de Porto Alegre com as novas alíquotas reduzidas.

buscar

Escolha um perfil
Área de interesse

A⁺ A

EDUCAÇÃO > Marco Regulatório

A SMED	▶
Gabinete	▶
Diretoria Pedagógica	▶
Diretoria Administrativa	▶
Diretoria de Recursos Humanos	▶
Pesquisa Escolas Municipais	▶
Serviços e Informações	▶
Licitações	▶
Representações SMED	▶
Conselho Municipal de Educação	▶
Marco Regulatório	▶

Edital de credenciamento nº 001/2017

Credenciamento de pessoas jurídicas consideradas como organizações da sociedade civil que atualmente prestam serviços educacionais à Smed, com base em convênios vigentes até 31 de dezembro de 2017, para execução de atividade de gestão de instituições de educação infantil

[Edital de credenciamento nº 001/2017 – Celebração de termo de colaboração mediante dispensa de chamamento público](#)

[Anexo I - Ficha de inscrição](#)

[Anexo II - Relação dos dirigentes](#)

[Anexo III - Declaração da não ocorrência de impedimentos](#)

[Anexo IV - Declaração de ciência e concordância](#)

[Modelo da declaração de cumprimento do inciso XXXIII do artigo 7º da CF/88](#)

RESULTADO

[Resultado do credenciamento público - edital nº 001/2017](#)

[Anexo I - Demanda de Atendimento](#)

[Anexo II - Proposta de plano de trabalho \(atualizado em 25/10/2017\)](#)

[Anexo III - Orientações pedagógicas \(atualizado em 09/10/2017\)](#)

[Anexo IV - Orientações de Execução Administrativo-Financeira](#)

[Resultado complementar](#)

°CA ceic metroclima
°Cv 23 de julho

 Banco de Imagens

 Rádio WEB

 TV Prefeitura

 Diário Oficial

 Webcams

FALA 156 ATENDIMENTO AO CIDADÃO
Porto Alegre

 **Cardápio das escolas**

 Smed **CONHECER**

Fonte: Página da SMED (2017).

O FMDCA também publicou em sua homepage⁸⁶ as demandas atendidas, conforme mostra a figura que segue.

Figura 14 - Print Screen da página do Fórum de Entidades

The image is a screenshot of a web page from the Fórum de Entidades website. On the left, there is a green sidebar with navigation links: 'Nossas Ações', 'Foruns Temáticos', 'Noticias', 'Legislação', 'Calendário', 'Atas de reuniões', 'Sites Sugeridos', and 'Fale Conosco'. The main content area features a red heading 'Modelo de Plano de Trabalho - SMED'. Below the heading, the text describes a meeting with SMED to address demands, followed by a list of important changes to the work plan. The changes include: 1) Removing the word 'professor' from the VII category and replacing it with 'profissional habilitado para o magistério'. 2) Including items in the VI category (Metas) such as: a) Fulfilling all guidelines for the school calendar; b) Offering 5 (five) meals daily; c) Using 100% of financial resources. 3) Removing two items from the VI category: A) 100% free service and B) 100% of pedagogical and physical financial aspects. On the right side of the page, there is a search bar, a site map, contact information for ASAFOM, and a 'Fale Conosco' button.

Nossas Ações
Foruns Temáticos
Noticias
Legislação
Calendário
Atas de reuniões
Sites Sugeridos
Fale Conosco

Modelo de Plano de Trabalho - SMED

A Coordenação do Fórum de Entidades em reunião com a SMED conseguiu sensibilizar para as demandas apontadas por este coletivo em nossa última Plenária ([assista aqui](#)).

Após negociações realizadas entre o FMDCA e a SMED, foram feitas importantes alterações no PLANO DE TRABALHO.

Saiu NA DATA DE HOJE no Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA) A PRORROGAÇÃO PARA A DATA 17 DE OUTUBRO A ENTREGA DOS ANEXOS:

Anexo I - Demanda de Atendimento;
Anexo II - Proposta de plano de trabalho;
Anexo III - Orientações pedagógicas;
Anexo IV - Orientações de Execução Administrativo-Financeira ([visite aqui](#)) a entrega dos documentos para as que passaram pelo edital de credenciamento.

- Foi retirada a palavra “**professor**” do quadro VII (Recursos necessários ao alcance das metas) , item 1.1. (RH de atendimento direto ao aluno), e substituído por “**profissional habilitado para o magistério**”
- No quadro VI (Metas) foram incluídos (sublinhadas e realce amarelo),
 - No item 3 : - Cumprir integralmente as diretrizes para o Calendário Escolar elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre **em conjunto com a Rede Municipal de Educação e Rede Comunitária de Educação.**
 - No item 4: Ofertar **5 (cinco)** no mínimo 4 (quatro) refeições diárias variadas e adequadas às faixas etárias, compreendendo: café da manhã, lanche matinal, almoço, lanche **vespertino da tarde** e jantar.
 - No item 6: Utilizar 100% dos recursos financeiros repassados nas despesas diretas **e indiretas** que sejam destinadas ao atendimento das crianças.
- No mesmo quadro VI (Metas) foram retirados dois itens:
 - Oferecer 100% de gratuidade ao educando do serviço objeto desse Termo de Colaboração e receber contribuição espontânea dos responsáveis pelos alunos** (observação: este item vai constar somente no Termo de Colaboração, mas com outro texto a ser negociado entre o Forum e a SMED, deixando clara a possibilidade de receber contribuição espontânea dos pais) ;
 - Atender a 100% das orientações da SMED no que concerne aos aspectos pedagógicos e físico financeiros** (também constará somente no Termo de Colaboração com texto a ser revisado);

Contribuições
Barrisul
Ag 0051
CC 06075288-0-8
ASAFOM - CNPJ
02298673/0001-03
(51) 3225.5697
(51) 984794673
Fale Conosco

secretaria@forum
mpea.com.br
forumentidades
poa@gmail.com

Login
e-mail

tecnologia e serviço de cidade
procempa

Fonte: FMDCA (2018)

⁸⁶ Disponível em: <http://ong.portoweb.com.br/forumdcapoa/default.php?p_secao=10> Acesso em 23/02/2018.

Ante o exposto, percebemos no processo de elaboração a contradição e conforme expressa Vieira (2009), as modificações nas relações entre classes sociais e nas relações entre sujeitos. O FMDCA antes defensor da educação comunitária de qualidade social, reduz as condições da oferta submetido pela questão econômica.

Em consulta em outubro de 2018, à página do FMDCA foi atualizada e estas informações não constam mais lá.

Quanto aos documentos (demanda de atendimento, proposta de plano de trabalho, orientações pedagógicas e orientações de execução Administrativo-Financeira) disponibilizados, propomo-nos a algumas análises com o contexto em que se insere na SMED, pois, com base em Shiroma, Campos e Garcia (2005), entendemos que

[o] terreno de disputa não é apenas conceitual; de fato, as disputas impregnam os textos das condições e intenções políticas que marcaram sua produção, expressando interesses litigantes. [...] contudo, que intenções políticas podem conter ambiguidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades particulares para serem debatidas no processo de sua implementação (p.432).

A demanda de atendimento⁸⁷, nesse Edital específico do Credenciamento Público, manteve o atendimento à faixa etária de zero a 5 anos e 11 meses, conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 25 – Demanda de atendimento do Edital de Credenciamento 001/2017

BAIRRO	CRECHE				PRÉ ESCOLA		TOTAL
	BERÇÁRIO		MATERNAL		JARDIM	JARDIM	
	B1	B2	M1	M2	A	B	
	0 a 11 meses	1 ano a 1 ano e 11 meses	2anos a 2 anos e 11 meses	3 anos a 3 anos e 11 meses	4ª nos a 4 anos e 11 meses	5 anos a 5 anos e 11 meses	

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (PO/RS 2017).

⁸⁷ Disponível em:< http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?reg=2&p_secao=1241> Acesso em 23/02/2018.

A partir do Edital de Chamamento Público 2/2018 constatamos a modificação da oferta de vagas para crianças a partir dos 4 meses de idade.

A seguir, nos propomos a apresentar o conteúdo do Plano de Trabalho, bem como o contexto no qual de insere no Sistema Municipal de Ensino. O referido documento tem como autor, designado no cabeçalho, a Diretoria de Parcerias da Secretaria Municipal de Educação. Apresentou campos a serem preenchidos pelas OSCs, pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Poder Público. A estrutura do plano de trabalho compreende orientações para o preenchimento, o instrumento da parceria (se Termo de Fomento ou Termo de Colaboração), os dados cadastrais, o prazo de vigência, a identificação do objeto, a descrição da realidade, a enturmação proposta, as metas, os recursos necessários ao alcance das metas, as atividades ou projetos a serem executados na parceria, a aferição do cumprimento das metas, os resultados esperados (fiscalização, monitoramento e avaliação), a declaração e a aprovação do poder público.

As orientações para o preenchimento e as observações abaixo do campo referem que

Para preencher, é necessário consultar as Orientações Pedagógicas e de Execução Administrativo Financeiras;

[Se deve] utilizar o Plano de Trabalho com o modelo proposto pela Secretaria Municipal de Educação na íntegra, preferencialmente, em **Planilha Eletrônica MS Excel**;

No Plano de Trabalho, constam campos a serem preenchidos na cor “cinza” e campos com o conteúdo já previamente indicados na cor “branco”.

A identificação do objeto consigna “a oferta gratuita de educação infantil em parceria com a Secretaria Municipal de Educação”, o número de crianças atendidas, à faixa etária do atendimento, à jornada de tempo integral de no mínimo 10 horas, de segunda à sexta-feira, e apresenta a finalidade do atendimento educacional: “promover o desenvolvimento integral das crianças em seus aspectos físico, psicológico, linguístico, intelectual e social”.

O campo da descrição da realidade anuncia a Meta 1 do Plano Municipal de Educação, onde fica evidente a intenção do Estado no repasse do atendimento e na superação da demanda reprimida às OSCs.

Figura 15 - Descrição da realidade Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017

IV - DESCRIÇÃO DA REALIDADE:

O Plano Municipal de Educação de Porto Alegre - PME, regulamentado pela Lei Municipal nº 11.858, de 25 de junho de 2015, institui como meta 01 para a Educação Infantil a universalização da Pré-Escola (4 e 5 anos) até 2016 e a ampliação progressiva de Creche (0 a 3 anos) até o final do Decênio. Isso posto, considerando a demanda reprimida existente, a presente Organização da Sociedade Civil se propõe a formalizar a parceria para:

A Organização da Sociedade Civil com experiência no atendimento à Educação Infantil, se propõe a assumir parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SMED) para gestão de Escola de Ed. Infantil.....se comprometendo com a educação de crianças dessa faixa etária.

Fonte: Secretária Municipal de Educação (SMED), 2017.

Evidencia-se no texto do edital que o Poder Público transfere a responsabilidade pela oferta da educação infantil à organização da sociedade civil, incumbindo a mesma sobre a comprovação da capacidade técnica e operacional para atender ao objeto da parceria. Este é um ponto que difere do Termo de Convênio, pois, dentre as cláusulas do convênio, constava como atribuição da Secretaria Municipal de Educação “[...] garantir o assessoramento político-pedagógico-administrativo, em planejamento conjunto com a Entidade, de forma sistemática, por meio de assessores da SMED” (TERMO DE CONVÊNIO, 2012)

Percebe-se que o Poder Público, além de não responsabilizar-se pela oferta, também se desresponsabiliza pela qualidade do atendimento, pelo conteúdo da formação dos profissionais para o atendimento do objeto da parceria.

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.

Figura 16 - Enturmação Proposta Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017

V- ENTURMAÇÃO PROPOSTA							
Distribuição do quantitativo de crianças por turma, de acordo com a faixa etária, respeitando a enturmação apresentada no documento "Orientações Pedagógicas".							
Tipo de Atendimento	Faixa Etária	Nº de Crianças (módulo turma)	Nº de Crianças a serem Atendidas	Nº de Turmas	Nº de profissionais habilitados para o magistério (*)	Nº de profissionais de apoio	Observação (caso haja necessidade de explicação)
Berçário I	4 meses ou a completar até 31 de março do ano da matrícula	12	0	0	0	0	
Berçário II	1 ano completo ou a completar até 31 de março do ano da matrícula	12	0	0	0	0	
Maternal I	2 anos completos ou a completar até 31 de março do ano da matrícula	20	0	0	0	0	
Maternal II	3 anos completos ou a completar até 31 de março do ano da matrícula	20	0	0	0	0	
Jardim A	4 anos completos ou a completar até 31 de março do ano da matrícula	25	0	0	0	0	
Jardim B	5 anos completos ou a completar até 31 de março do ano da matrícula	25	0	0	0	0	
Total			0	0	0	0	

(*) Profissional com formação em Curso Normal Superior ou Licenciatura em Pedagogia, sendo admitida formação mínima em nível médio, na Modalidade Normal (Magistério).

Fonte: Secretária Municipal de Educação (POA/RS. 2017)

Na enturmação proposta, constatamos que a orientação estabelece uma data de corte para enturmação, sendo esta a idade completa ou a completar até 31 de março. Concluimos 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 expresso 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 desta etapa para 9 anos de escolarização.

Esta 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 se constitui a educação infantil ofertada por meio da parceria para esta gestão municipal?

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reconhece e institui a educação infantil enquanto 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 desta etapa.

Para visualizar a modificação que se estabeleceu no atendimento das instituições com o Termo de Convênio para o Termo de Colaboração pela proposta da administração para as organizações da sociedade civil parceiras, com base nas orientações pedagógicas, elaboramos o quadro abaixo.

Quadro 26 - Distribuição dos grupos etários e atendimento para o ano de 2018

Resolução CME/POA nº 15/2014				Orientações Pedagógicas SMED			
Idade	Nº máx de crianças por turma	Professor	Adultos	Idade	Nº máx de crianças por turma	Professor	Adultos
0 a 11 m	10	1	2	4m	12	-	2
1 ano a 1 ano e 11m	18	1	3	1 ano	12	-	2
2 anos a 3 anos e 11m	20	1	2	2 anos	20	-	2

4 anos a 6 anos	22	1	-	3 anos	20	-	2
				4 anos	25	1	1
				5 anos	25	1	1

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Isso significa que as instituições credenciadas pelo Conselho Municipal de Educação, que receberam em seus Pareceres de autorização a recomendação para observarem 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, como apresentamos no quadro abaixo.

Quadro 27 - Distribuição dos grupos etários e atendimento para o ano de 2019

Resolução CME/POA nº 15/2014				Orientações Pedagógicas SMED			
Idade	Nº máx de crianças por turma	Professor	Adultos	Idade	Nº máx de crianças por turma	Professor	Adultos
0 a 11 m	10	1	2	4m	12	-	2
1 ano a 1a e 11m	18	1	3	1 ano	12	-	2
2 anos a 3 anos e 11m	20	1	2	2 anos	20	1	2
4 anos a 6 anos	22	1	-	3 anos	20	1	2
				4 anos	25	1	1
				5 anos	25	1	1

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

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, em 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. Até onde pode ir o poder discricionário do Executivo Municipal para cumprir a Meta do PNE, sem observar o que dispõe a LBB e as normativas dos Conselhos Nacional e Municipal?

O campo das Metas, na proposta do Plano de Trabalho, apresentava, na primeira versão, dez metas pré-estabelecidas. Conforme mencionado anteriormente, o FMDCA divulgou em sua página a supressão de duas metas: a da gratuidade do serviço e a do atendimento a 100% das orientações pedagógicas da SMED.

A meta que estabelecia oferecer 100% de gratuidade ao educando do serviço desse Termo de Colaboração foi suprimida da minuta da proposta do plano de trabalho para as instituições deste edital e também para o edital 002/2017 para celebração de termo de colaboração para gestão de escolas comunitárias de Educação Infantil (ECEI) para o atendimento da Educação Infantil num total de 6271 (seis mil, duzentos e setenta e uma) crianças não há alteração.

Essa é uma questão que levou o Ministério Público a abrir inquérito para investigar a cobrança de mensalidade (por denúncia de pais, inclusive com carnês) pelas instituições que celebraram a parceria com a Secretaria Municipal de Educação. Os Conselhos Tutelares têm levado esta denúncia ao conhecimento da Promotoria Regional da Educação.

Em reunião realizada no dia 5 de julho de 2018, com o Ministério Público (Reunião de Fiscalização das Escolas de Educação Infantil), novamente os Conselheiros Tutelares denunciaram a informação trazida pelos pais das crianças de zero a 3 anos matriculadas em algumas das instituições parceiras: os que não fazem a contribuição espontânea ou atrasam o pagamento, estão sendo obrigados a assinarem um termo de desistência da vaga. A condição do pagamento da mensalidade tem sido um critério na destinação da vaga pelas instituições.

Sobre esta questão, a representante da SMED informou que, em caso de denúncias, a Administradora do Sistema faz visitas pontuais e que, ao final do ano, haverá uma plataforma eletrônica que garantirá a transparência da parceria. O Ministério Público tem requerido acesso às informações, recorrentemente nessas reuniões.

Susin (2005) já afirmava, em sua dissertação, que o recurso repassado pelo convênio não cobria o custo que a instituição tinha para atender as crianças e que a cobrança de mensalidade era a alternativa encontrada pela instituição conveniada para suprir a carência; no entanto, a pesquisadora avaliava que essa cobrança restringia o acesso e a permanência de muitas crianças, cujas famílias não poderiam arcar com essa despesa. Entendemos que a situação se assevera se consideramos que, apesar do aumento do repasse de recursos, o Plano de Trabalho deverá prever todas as receitas e despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria que antes não eram consideradas no aporte do convênio.

Como já referimos, as matrículas das instituições conveniadas eram consideradas no cômputo para o repasse do FUNDEB, e a Lei nº 11.494/2007, que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, explicita que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público devem “oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos.”

A Lei 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº 19.775/2017 referem-se a sanções à entidade que, na execução da parceria, não observar o disposto no Plano de Trabalho.

Na figura 13 desta dissertação, apresentamos o *print screen* da página da SMED em que se verifica que a proposta ao plano de trabalho foi atualizada em 25/10/2017 com uma versão em que constam oito Metas, as quais analisamos na continuação. As metas do Plano de Trabalho dimensionam o que se espera que a OSC parceira cumpra:

Meta 1: Ofertar vagas para atendimento a crianças de Educação Infantil, em jornada de tempo integral de 10 horas diárias, visando a uma educação de qualidade e ao desenvolvimento dos aspectos físico, psicológico, linguístico, intelectual e social.

Esta meta determina a redução do tempo do atendimento. Constatamos nos Regimentos das escolas ou instituições, antes conveniadas, com autorização de funcionamento pelo Conselho Municipal de Educação que o atendimento em turno integral era de 12 horas diárias. Isso significa que as famílias necessitam se reorganizar para buscar a criança na escola ou alguém para deixá-las. Mais uma vez a questão econômica baliza o curso da política educacional, pois o recurso prevê o pagamento de 10 horas de trabalho.

Meta 2: Desenvolver o Projeto Político Pedagógico da OSC, em conformidade com as Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs) e as Orientações Pedagógicas.

Embora esta Meta indique a observância às DCNEIs, não aponta para o cumprimento às normatizações do Sistema Municipal de Ensino (SME) que trazem o detalhamento para a oferta a partir do desenvolvimento da proposta pedagógica, do espaço físico e dos recursos humanos.

Também constatamos que as recomendações dos pareceres de credenciamento ou de renovação da autorização de funcionamento das escolas ou instituições publicados no link⁸⁸ do Conselho Municipal de Educação apontam para atualização dos documentos pedagógicos para a maioria das escolas ou instituições da rede parceira, considerando que ainda se referem às Diretrizes Nacionais da Educação Infantil de 1998 e à Resolução nº 003/2001 do Conselho Municipal de Educação, revogada pela Resolução nº 015/2014. O destaque nos pareceres consiste na redação apresentada abaixo e, respectivamente, a recomendação:

Os REs encontram-se desatualizados com relação à Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013, Lei Federal que modifica artigos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei nº 9.394/1996). Entre estas alterações, destaca-se: a obrigatoriedade da educação básica a partir dos quatro (4) anos de idade; a inclusão de “consideração com a diversidade étnico-racial” como um dos princípios da Educação Nacional; as novas regras para a educação infantil; as normativas do Sistema Municipal de Ensino no que diz respeito à Resolução nº 013/2013 do CME/PoA, que “Dispõe sobre as Diretrizes para a Educação Especial no Sistema Municipal de Ensino, na perspectiva da Educação Inclusiva”, e a Resolução nº 015/2014 do CME/PoA, que “Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre”.

Revisem e atualizem, quando da renovação, os documentos pedagógicos – RE, PPP e PFC, conforme o apontado nos itens 3.2, 3.3 e 3.5 deste Parecer (PARECER CME/POA nº 005/2017).

Meta 3: Cumprir integralmente as diretrizes para o Calendário Escolar elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre em conjunto com a Rede Municipal de Educação e a Rede Comunitária de Educação.

Não houve esse diálogo com as Redes conforme expresso na Meta. Em 19 de janeiro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação emitiu duas Portarias, sendo a de nº 019 para as Escolas Comunitárias de Educação Infantil e a de nº 018 para as Escolas Municipais. O diálogo não aconteceu, e a proposta não foi construída coletivamente:

Estabelece diretrizes para o Calendário Escolar para as Escolas Comunitárias de Educação Infantil (ECEIs), pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino, com Termos de Colaboração firmados junto ao Município de Porto Alegre, por meio da Secretaria Municipal de Educação, para o ano 2018 (PORTARIA/SMED 019/2018).

⁸⁸ Disponível em

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/parecer_005_2017_coletivo_anandas_margas.pdf> Acesso em 23.02.2018.

Meta 4: Ofertar, no mínimo, quatro refeições diárias variadas e adequadas às faixas etárias, compreendendo: café da manhã, almoço, lanche da tarde e janta. Essa meta foi alterada por demanda do FMDCA, pois o texto da proposta ao plano de trabalho (que sofreu a supressão das duas metas já referidas) constava da meta 5 e continha o seguinte texto: “ofertar cinco refeições diárias variadas e adequadas às faixas etárias, compreendendo: café da manhã, lanche matinal, almoço, lanche vespertino e jantar”.

Meta 5: Ocupação de 100% do número de vagas disponíveis com o atendimento à criança da educação infantil, de acordo com a necessidade da SMED.

Essa meta vincula a quantidade sem fazer qualquer menção às condições da oferta. Com isso, constatamos que este instrumento prioriza a obtenção de resultados, conforme previsto no aparato da Lei 13.019 e no Decreto Municipal, reforçando nosso entendimento de que o instituto da parceria entre o poder público e as OSCs, por meio do aparato legal, promove modificações nas políticas sociais.

Esta meta nos leva a problematizar em quais condições se dará o atendimento e como as instituições irão proceder para o atendimento de vagas excedentes, solicitadas pelo Ministério Público ou Conselho Tutelar, quando se apresentarem demandas de **crianças em situação de risco**.

Meta 6: Utilização de 100 % dos recursos financeiros repassados nas despesas diretas e indiretas que sejam destinadas ao atendimento das crianças.

Meta 7: Garantia de tempo para formação continuada e planejamento. Quanto a essa meta, a Portaria 019/2018, acima supramencionada, estabeleceu:

Art. 7º O calendário Escolar a ser elaborado para 2018 deverá contemplar as seguintes atividades:

[...]

III – A formação de profissionais da educação será organizada mensalmente, fora do horário de atendimento às crianças, com duração de 2 horas no turno da noite ou no sábado, por no máximo 4 horas;

[...]

Entendemos essa Meta como uma contradição do processo, pois as Diretrizes Nacionais da Educação Infantil, de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação na contramão do que as orientações pedagógicas que a SMED encaminha.

O FMDCA questionou esta decisão da SMED e consultou o Conselho Municipal de Educação sobre a aplicabilidade do inciso III, do artigo 7º. O CME/POA pronunciou-se por Parecer, entendendo a importância do planejamento e da formação continuada e ressaltando a Convenção Coletiva de 2017 e 2018, estabelecida pelo Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul (SINPRO/RS), pelo Sindicato Intermunicipal dos Estabelecimentos de Educação Infantil do Estado do Rio Grande do Sul (SINDICRECHES) e pela Federação do Comércio e Bens de Serviços do Estado Rio Grande do Sul.

Também o CME reconheceu a legalidade dos atos emitidos pela SMED e orientou, entre outras questões, à Administradora do Sistema Municipal de Ensino, a observância das normativas do SME para a construção das orientações ao calendário escolar em período anterior ao término do ano letivo, possibilitando a discussão com a comunidade escolar.

Os representantes da ASAFON e do SECRASO votaram contrários ao Parecer, por não reconhecerem a convenção coletiva nem as entidades de classe como representantes das entidades parceiras. Por certo há coerência na manifestação contrária destas entidades ao pronunciamento do CME, pois não querem professor e não se enquadram como educação, então para que formação? Qualquer pessoa pode do seu jeito “atender” essas crianças, não se trata de educar e cuidar. A educação atende a determinados critérios, dentre eles habilitação e formação.

Esse relato evidencia outra contradição no processo da relação que se estabeleceu na materialização da política de parceria para a oferta da educação infantil a partir da implementação do marco regulatório em Porto Alegre.

Meta 8: Realização anual de avaliação da qualidade da educação ofertada.

Não há nada definido no Município sobre esta avaliação da oferta, embora já estivesse prevista no Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (2015/2025, Meta 7) que assim registra:

Construir, de forma participativa, e implantar um sistema de avaliação municipal da educação básica, envolvendo todas as instâncias da gestão democrática dos sistemas de ensino, atentando para as especificidades locais, sem perder de vista as diretrizes estaduais e nacionais.

O quadro seguinte da planilha do Plano de Trabalho solicita a discriminação dos Recursos necessários ao alcance das metas do Plano de Trabalho, compreendendo os recursos humanos para o atendimento direto aos grupos de crianças, os custos para o berçário, maternal e jardim. Nesta planilha, a instituição deverá registrar, em detalhes, o número de funcionários, a carga horária, o salário bruto, a insalubridade, os encargos, a provisão, o vale transporte, o custo unitário por cada recurso humano mensal e o custo anual.

Figura 17 - Recursos necessários - Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017

VII - RECURSOS NECESSÁRIOS AO ALCANCE DAS METAS:											
1.1 RH ATENDIMENTO DIRETO AO ALUNO											
Berçário	Nº de funcionários	Carga horária	Salário Bruto	Insalubridade 0%	Encargos (GPS, FGTS, PIS) (ver anexo)	Provisão	VT	Custo unitário de RH	Custo Total (mensal)	Custo Total (anual)	%
Profissional habilitado para o magistério	0	40	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional habilitado para o magistério	0	30	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional habilitado para o magistério	0	20	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	40	R\$ -	R\$ 187,40	R\$ 68,96	R\$ 42,69	R\$ 178,20	R\$ 477,25	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	30	R\$ -	R\$ 187,40	R\$ 68,96	R\$ 42,69	R\$ 178,20	R\$ 477,25	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	20	R\$ -	R\$ 187,40	R\$ 68,96	R\$ 42,69	R\$ 178,20	R\$ 477,25	R\$ -	R\$ -	
Custo total de RH do Berçário				0					R\$ -	R\$ -	#DIV/0!
Maternal	Nº de funcionários	Carga horária	Salário Bruto	Insalubridade 0%	Encargos (GPS, FGTS, PIS)	Provisão	VT	Custo unitário de RH	Custo Total (mensal)	Custo Total (anual)	
Profissional habilitado para o magistério	0	40	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional habilitado para o magistério	0	30	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional habilitado para o magistério	0	20	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	40	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	30	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	20	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Custo total de RH do Maternal									R\$ -	R\$ -	#DIV/0!
Jardim	Nº de funcionários	Carga horária	Salário Bruto	Insalubridade 0%	Encargos (GPS, FGTS, PIS)	Provisão	VT	Custo unitário de RH	Custo Total (mensal)	Custo Total (anual)	
Profissional habilitado para o magistério	0	40	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional habilitado para o magistério	0	30	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional habilitado para o magistério	0	20	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	40	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	30	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Profissional de Apoio	0	20	R\$ -		R\$ -	R\$ -	R\$ 178,20	R\$ 178,20	R\$ -	R\$ -	
Custo total de RH do Jardim									R\$ -	R\$ -	#DIV/0!
1.1 Custo total de RH atendimento direto ao aluno									R\$ -	R\$ -	#DIV/0!

Fonte: Secretária Municipal de Educação - SMED. 2017

Como pode ser constatado no quadro acima, não há a figura do professor e sim do profissional habilitado para o magistério, o que reafirma que a Administração avaliza a precarização das relações de trabalho no momento em que não reafirma a contratação de professor.

Na planilha de custos, são considerados os recursos humanos (para o atendimento indireto aos grupos de crianças), a gestão e a coordenação pedagógica; os profissionais de apoio são discriminados na planilha do Plano de Trabalho.

Dentre os itens dos recursos necessários ao alcance das metas, entram também a alimentação, as despesas pedagógicas, as despesas administrativas e os equipamentos e bens permanentes (anual) em que constam, dentre os equipamentos e bens, a receita de vulnerabilidade compreendida a renda familiar nas 3 faixas e, ainda, a indicação do bairro na receita de alta vulnerabilidade.

Figura 18 - Custos Equipamentos e Bens permanentes - Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017

3. Custo total de Equipamentos e Bens Permanentes				R\$ -	R\$ -	#DIV/0!
Custo total da instituição				R\$ -	R\$ -	#DIV/0!
Receita	Nº de alunos	Per capita	#N/A	Receita Total (mensal)	Receita Total (anual)	
Receita Alta vulnerabilidade (até 3 SM por família bairro)	#N/D	R\$ 472,50		R\$ -		
Receita Média vulnerabilidade (entre 3 e 5 SM por família bairro)	#N/D	R\$ 461,25		R\$ -		
Receita Baixa vulnerabilidade (maior que 5 SM por família bairro)	#N/D	R\$ 450,00		R\$ -		
Receita Total				R\$ -	R\$ -	
Saldo				R\$ -	R\$ -	

Fonte: Secretária Municipal de Educação (POA. 2017)

Como vimos na seção 3.1 em que apresentamos aspectos sobre Porto Alegre, a taxa da vulnerabilidade é acentuada na maioria de seus bairros. As escolas ou instituições conveniadas, que encaminharam seus processos para credenciamentos

no Conselho Municipal de Educação, referiam-se à vulnerabilidade como critério de classificação para obtenção da vaga.

A Lei nº 11.494/2007, que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dispõe que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos (conveniadas com o poder público devem oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência das crianças à escola). Com base nisso, o Conselho recomendou nos Pareceres de Credenciamento e nos de renovação da autorização do funcionamento das escolas que a Administradora do Sistema amplie a oferta em atendimento à Meta 1 do Plano Municipal de Educação (2015 – 2025): “É imprescindível que a Administradora do Sistema: [...] 7.2 cumpra o disposto na Meta 1 do PNE, conforme apontado no item 3.2.2 deste Parecer;” (Parecer CME/POA nº 029/2017⁸⁹).

Por sua vez, Susin (2005), ao resgatar a história do atendimento às crianças pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), registra que a vulnerabilidade à época também era o critério para a oferta do atendimento.

O estudo nos permite afirmar que, em Porto Alegre, o atendimento das crianças da periferia, desde sua oferta pela assistência, é condicionado a esses critérios pela insuficiência de oferta.

Consta ainda, da proposta de trabalho, o campo VIII que é relativo às atividades ou aos projetos a serem executados na parceria com três requisitos previamente estabelecidos: o desenvolvimento do currículo da educação infantil (cumprimento do calendário estabelecido pela SMED e demais documentos norteadores), a contratação de profissionais em conformidade com as orientações Pedagógicas e a aquisição de suprimentos para o desenvolvimento do ensino.

O item IX refere-se à aferição do cumprimento das metas, apontando para o relatório de acompanhamento pedagógico, para o relatório de acompanhamento financeiro e para os relatórios emitidos pela Comissão de Monitoramento e Avaliação.

⁸⁹ Disponível em <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/parecer_029_2017_iei_boaesperanca.pdf> Acesso em 23/02/2018.

Como já referimos, a Comissão de monitoramento e avaliação, pela Lei 13.019/2014, é um “órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de, pelo menos, um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública”. Em Porto Alegre, o Secretário de Educação constituiu a comissão de monitoramento e avaliação por Portaria, composta pela representante legal do setor de regulação Escolar, pela Diretora Pedagógica e pelo Coordenador Financeiro, todos da SMED.

O item X dispõe sobre o resultado esperado quanto à demanda estipulada no plano de trabalho da OSC, e o item XI é referente à fiscalização, monitoramento e avaliação destinados à SMED e à OSC.

Figura 19 - Fiscalização, Monitoramento e Avaliação - Plano de Trabalho, Edital de Credenciamento 001/2017

XI - FISCALIZAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO:
SMED
O monitoramento do ajuste será de responsabilidade da Comissão de Monitoramento e Avaliação, do Gestor Pedagógico e Gestor Físico Financeiro, por meio de acompanhamento "in loco", orientações, reuniões, análise de documentos, e demais ações que contribuam para o bom desempenho da parceria.
ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
O monitoramento e avaliação do desenvolvimento da qualidade da educação ofertada se dará por meio de reuniões periódicas e de aplicação da avaliação anual com os pais, professores e direção, tendo como documentos norteadores o que está descrito no documento de Orientações Pedagógicas.

Fonte: Secretária Municipal de Educação (POA/RS. 2017)

Como já referimos, o Decreto Municipal omitiu-se com relação ao acompanhamento e à fiscalização pelos conselhos de políticas públicas das áreas e asseverou para a questão da fiscalização enquanto procedimento do monitoramento e avaliação das parcerias:

Art. 42 Compete ao órgão ou a entidade da Administração Direta e Indireta realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma deste

Decreto e do plano de trabalho aprovado, sem prejuízo das normas específicas afetas às políticas públicas setoriais e aos correspondentes instrumentos de controle social.

§ 1º Os procedimentos de fiscalização serão regulamentados por ato específico de cada órgão ou entidade da Administração Direta e Indireta.

§ 2º Para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, deverá ser efetuada visita no local, a qual poderá ser dispensada em caso de incompatibilidade com o objeto da parceria.

§ 3º O monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto deverá considerar os mecanismos de escuta ao público-alvo acerca dos serviços efetivamente oferecidos no âmbito da parceria, aferindo-se o padrão de qualidade definido em consonância com a política pública setorial. (DECRETO 19.995/2017)

A alteração à Lei 13.019/2014, ao dizer do monitoramento e avaliação das parcerias pela Lei 13.204, retirou da responsabilidade do órgão da administração direta ou indireta a fiscalização, deixando esta sob a responsabilidade dos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação e retirou a competência da comissão da emissão de relatório, como pode ser verificado na citação do texto da lei, que contém a redação original do artigo e sua posterior alteração:

~~Art. 58. A administração pública está incumbida de realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas antes do término da sua vigência, inclusive por meio de visitas **in loco**, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma do regulamento.~~

~~§ 1º Para a implementação do disposto no **caput**, o órgão poderá valer-se de apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.~~

Art. 58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.~~

~~Parágrafo único. O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:~~

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

~~Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria poderá ser acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada esfera de governo.~~

Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

Já o Decreto Municipal 19.775/2017, no artigo 43, redefiniu a atribuição da 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)

Desde a publicação do edital de credenciamento Público, identificamos sujeitos importantes neste processo, quais sejam: o Executivo Municipal, o Fórum de Entidades, a Câmara Municipal de Vereadores e o Ministério Público, dos quais destacamos o que constatamos nesta pesquisa sobre o papel do Estado, a correlação de forças e o conteúdo da proposta.

Quadro 28 - Sujeitos do processo e atuações

Sujeitos	Executivo Municipal	Fórum de Entidades	Legislativo Municipal	Ministério Público
Papel	- Proponente, Avaliador e monitor da parceria	- Execução da política	- Mediador entre a sociedade civil e Executivo Municipal	- Acompanhamento da política - intimação da fiscalização aos órgãos responsáveis
Conteúdo da proposta	- Formação da sociedade civil (gestores da rede parceira) e setores da SMED	- Formador da sociedade civil (rede parceira); - Defesa por interesses comuns	- Defesa da Parceria	- Defesa do direito à educação e ajustes da política de parceria - Ajustes por meio de ação civil e TAC

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O Edital 001/2017 incluía nos anexos as orientações pedagógicas emitidas pela SMED para as escolas comunitárias de Educação Infantil, cujo conteúdo passaremos à análise.

3.4.2 As Orientações Pedagógicas

O documento intitulado “Orientações Pedagógicas”, emitido pela SMED, apresenta-se com o objetivo de propor diretrizes para a organização do atendimento educacional de qualidade da educação infantil nas instituições parceiras. Passamos à análise de alguns pontos que destacamos.

Em suas concepções e princípios para a regulamentação da Escola Infantil, o documento considera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) com as alterações dadas pela Lei 12.796/2013, a Constituição Federal de 1988, dizendo que o funcionamento das instituições educacionais deve estar em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, com as Diretrizes Curriculares da Educação Infantil (DCNEIs/2009) e com as Resoluções do Conselho Municipal de Educação, sem dizer quais as Resoluções a que se refere, pois, como já mencionado, as orientações dadas para o plano de trabalho não consideram o disposto nas normativas vigentes.

Como podemos constatar (e já explicitado), as orientações para a enturmação apresentadas no Edital 001/2017 diferem muito do ordenado pela Resolução do Conselho Municipal de Educação, assim como não observam o estabelecido pelas DCNEIs. Para evidenciar esta afirmativa, apresentamos o quadro abaixo.

Quadro 29 – Tabela comparativa entre orientações pedagógicas Edital 001/2017 e DCNEIs (2009)

DCNEIs (Parecer CNE/CEB 20/2009)			Orientações Pedagógicas			
Idade	Nº máx de crianças por turma	Professor	Idade	Nº máx de crianças por turma	Professor	Adulto
0 a 1 ano	8	1	4m	12	-	2
2 anos a 3 anos	15	1	1 ano	12	-	2
4 anos a 5 anos	20	1	2 anos	20	-	2
			3 anos	20	-	2
			4 anos	25	1	1
			5 anos	25	1	1

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Como é possível verificar, as DCNEIS apontam a presença de professor desde o agrupamento dos bebês. A SMED orienta para 4 bebês a mais nos agrupamentos de 4 meses a 1 ano, assim como orienta para 5 crianças a mais para os grupos a partir dos 2 anos.

Nas orientações gerais, também a Secretaria Municipal de Educação orienta que as instituições devem atender às exigências para credenciamento e autorização, e é nesse documento que vamos encontrar a vedação para a cobrança de taxas, assim expresso:

2.5 A Escola Comunitária de Educação Infantil não pode condicionar o atendimento às crianças a cobranças de taxas de quaisquer espécies, conforme Decreto Federal nº 6.523/2007, Art. 15-I, de 13 de novembro de 2007. Dessa forma, as Escolas Comunitárias de Educação Infantil deverão oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todas as crianças, sendo vedada a cobrança de qualquer tipo de taxa de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outra cobrança delas proveniente.

Outro ponto que chama a atenção se refere à orientação para a laicidade da proposta educacional:

2.7 Nenhuma Escola Comunitária de Educação Infantil, com atendimento de caráter público, deve fazer conversão religiosa. O Projeto Político Pedagógico pode pautar-se no trabalho com valores universais aceitos nas mais diversas culturas, religiões, raça/etnias e classes sociais, observando o respeito à laicidade, pluralidade e diversidade na instituição e no sistema público de ensino.

Essa questão parece estranha, considerando que a Lei 13.019/2014 insere as organizações religiosas como segmento integrante das organizações da sociedade civil para o estabelecimento da parceria. O Estado é laico, a educação pública deve ser laica, mas como se dá essa questão para o setor privado de caráter confessional, considerando que o currículo, na educação infantil, é feito das práticas cotidianas?

Quanto aos Termos de Convênio para a construção dos calendários com as comunidades escolares, a orientação da SMED, nesse documento em estudo, encaminha para análise e aprovação pela Administradora da parceria e divulgação à comunidade:

2.18 O Calendário Escolar de cada Instituição deve ser aprovado pela SMED e divulgado para a comunidade escolar.

2.19 Alterações no Calendário Escolar devem ser enviadas para a SMED – Setor de Regulação Escolar, para análise e aprovação.

Como vemos, há o cerceamento do processo coletivo também pela aprovação do calendário escolar com as comunidades.

Na seção a seguir, procedemos a analogia entre o Termo de Convênio, que vigorou como instrumento da parceria até a aplicação do Decreto 19.775/217, e o Termo de Colaboração.

3.4.3 O Termo de Colaboração em substituição ao Termo de Convênio.

Nesta seção, apresentamos e analisamos algumas especificidades do Termo de Colaboração (celebrado com as entidades privadas sem fins lucrativos que prestam serviço educacional à SMED) e do Termo de Convênio que já não vigora mais para esse tipo de parceria.

Como já mencionamos, o Termo de Colaboração é o instrumento de formalização da parceria estabelecida entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos. Também apresentamos as propostas do FMDCA à Minuta do Termo de Colaboração, bem como analisamos as continuidades e as modificações na perspectiva do conteúdo do Termo de Convênio e do Termo de Colaboração.

Como já referido na seção anterior, em 26 de setembro de 2017, foi publicado o Edital de Credenciamento nº 001/2017. Junto ao edital, os anexos: Ficha de Inscrição, Relação dos dirigentes, Declaração da não-ocorrência de impedimentos, Declaração de ciência e concordância, Modelo da declaração de cumprimento do inciso XXXIII do artigo 7º da CF/88. Como não foi um edital de chamamento, não foi disponibilizado na página o Termo de Colaboração.

No entanto, tivemos acesso às sugestões ao Termo de Colaboração, enviados pela coordenação do FMDCA à Procuradoria Geral do Município. O FMDCA sugeria que o Termo de Colaboração tivesse sua minuta discutida com a sociedade civil antes da versão final.

O quadro abaixo foi construído a partir da comparação entre o Termo de Convênio⁹⁰ e o Termo de Colaboração, disponibilizado à pesquisadora em meio físico. O primeiro, celebrado em 2012, entre a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e uma entidade privada sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil, à época do governo de José Fortunati (PDT), tinha como Secretária Municipal de Educação a Sra. Cleci Maria Jurach. O segundo, celebrado em dezembro de 2017 entre a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e uma entidade privada⁹¹ sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil, durante o governo de Nelson Marchezan (PSDB) e o Sr. Adriano Naves de Brito como Secretário Municipal de Educação.

Estabelecemos quadros comparativos entre o Termo de Convênio e o Termo de Colaboração e analisamos o conteúdo, como apresentamos subsequentemente.

⁹⁰ Disponível em: <<http://socialmarista.org.br/arq/arquivo/2015/Conv%C3%AAAnio%202015.pdf>> Acesso em 13/07/2018.

⁹¹ A entidade mantinha convênio com a Smed até dezembro de 2017.

Quadro 30 – Partícipes

<i>Partícipes</i>	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
	Celebrado entre o município, representado pela Secretaria Municipal de Educação e a entidade mantenedora da instituição de educação infantil	Celebrado entre o município, representado pela Secretaria Municipal de Educação e a organização da sociedade civil

Fonte: Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O Termo de Convênio celebrava a parceria entre o município e a mantenedora da instituição de educação infantil, o Termo de Colaboração atualiza a designação do partícipe para “organização da sociedade civil”.

Quadro 31 – Institutos jurídicos

<i>Institutos jurídicos</i>	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Constituição Federal de 1988; ✓ Lei nº 9394/1996 (LDB); ✓ Lei nº 8.069/1990 (ECA); ✓ Lei n.º 8.198/1998 (Cria o SME); ✓ Decreto Municipal n.º 11.417/1996 (dispõe sobre aplicação de contas dos convênios); ✓ Lei n.º 8.666/1993 (Licitações); ✓ Resolução 163 e 164 (CMDCA) ✓ Código Municipal da Saúde e legislação relativa à área da saúde ✓ Estipulações constantes no Plano de Trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei n.º 13.019/2014 e ✓ Decreto Municipal 19.775/2017 e alterações.

Fonte: Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O Termo⁹² de Convênio da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre com as entidades privadas sem fins lucrativos foi disciplinado, de forma unificada, pelos seguintes institutos jurídicos: Constituição Federal de 1988, Constituição

⁹² Termo de convênio, tendo por base o referente ao ano 2012.

Estadual, Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.666/93, artigo 116 e posteriores alterações, Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, Lei nº 8.198/98 que Cria o Sistema Municipal de Ensino, Decreto nº 11.417/96⁹³ e posteriores alterações, Resoluções do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (CME/PoA), Resolução nº 163 e 164/2003 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Código Municipal de Saúde e legislação vigente relativa à área de saúde, o estabelecido no Plano de Trabalho e no processo.

Como vemos, os convênios em Porto Alegre foram disciplinados por institutos jurídicos definidos no âmbito do município; não havia um ordenamento jurídico que uniformizasse esse disciplinamento. Essa falta de uniformidade, segundo o GT por um Marco Regulatório, permitia no território brasileiro diferentes interpretações e analogias indevidas para os convênios celebrados entre a administração pública e as entidades da sociedade civil e, portanto, constava do diagnóstico da Plataforma por um marco regulatório como fator de insegurança jurídica.

O Termo de Colaboração tem como fundamento a Lei 19.019/2014, o Decreto 19.775/2017 com suas alterações e os princípios da Administração Pública. Como apresentamos na análise do Decreto, o parâmetro da Lei 13.019 não assegurou estabilidade do regramento municipal.

Quadro 32 – Objeto

	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
Objeto	Atendimento de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e 11 meses de idade – primeira etapa da educação básica – em turno integral, na instituição de educação infantil comunitária.	Implementação de ação conjunta entre a administração pública e a organização da sociedade civil para o atendimento de crianças com idade entre 04 (quatro meses) a 05 anos e 11 meses, em período integral, de no mínimo 10 horas diárias, por meio da gestão de Escola Comunitária de Educação Infantil – ECEI, na unidade: instituição de Educação Infantil “B”, em prédio privado, situado à rua [...], nº, bairro [...], conforme Plano de Trabalho aprovado [...].

Fonte: Fonte: Elaborado pela pesquisadora

⁹³ Este Decreto dispunha sobre a aplicação de recursos e prestação de contas dos convênios da Administração Direta e Indireta do Município de Porto Alegre com entidades não governamentais.

As alterações que se constatarem, a partir do quadro acima, dizem respeito à faixa etária de atendimento. O objeto definido no convênio dizia para o atendimento de crianças da faixa etária de zero a 5 anos e 11 meses. O Termo de Colaboração tem como objeto a gestão de Escola Comunitária de Educação Infantil para crianças na faixa etária entre quatro meses a 05 anos e 11 meses.

As matrículas nas escolas parceiras ocorrem em janeiro, período estipulado pela Administradora do Sistema. As crianças que não estiverem na faixa etária de 4 meses quando do período de inscrição, não podem concorrer à vaga e somente poderão fruir do direito à educação, somente no ano seguinte.

Como fica a organização das famílias que contam com a escola para ficar com sua criança quando vão para o trabalho, se muitos trabalham de forma autônoma ou na informalidade, e muitas mulheres não têm sequer assegurada a licença maternidade?

As orientações pedagógicas, contrariamente ao disposto no objeto do Termo de Colaboração, referem a Constituição Federal (1988) e a LDB enquanto fundamentos legais da parceria, assim:

A Constituição Federal (CF/1988) estabelece que a Educação Infantil é dever do Estado e é ofertada para as crianças em creches (zero a três anos e 11 meses) e pré-escolas (quatro a cinco anos e 11 meses), no período diurno, em jornada de tempo integral ou parcial. Pode ocorrer em espaços, públicos ou privados, caracterizados como estabelecimentos educacionais e submetidos a múltiplos mecanismos de acompanhamento e controle social. O atendimento às crianças é intencionalmente planejado e sistematizado em um projeto político-pedagógico. Deve ser desenvolvido por profissionais devidamente habilitados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), alterada pela Lei 12.796/2013, estabelece no art. 4º que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de oferta obrigatória e gratuita de Educação Básica a partir dos 4 anos de idade, restando a creche, ainda, como uma opção da família. (Orientações pedagógicas.

Disponível em:

<http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/anexo_iii_-_orientacoes_pedagogicas_nova_versao.pdf>

A outra questão que difere do Termo de Convênio para o Termo de Colaboração diz respeito ao tempo de atendimento estipulado para no mínimo 10 horas; no entanto, as orientações pedagógicas apontam: “2.10 O atendimento educacional ofertado pela instituição será em tempo integral, de dez horas diárias, ao longo de cinco dias por semana, observando a necessidade das crianças e da

comunidade em que a Instituição está inserida” (ORIENTAÇÕES PEDAGÓGICAS Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/anexo_iii_-_orientacoes_pedagogicas_nova_versao.pdf>).

No convênio, as instituições atendiam até 12 horas diárias. Ainda sobre o conteúdo expresso no objeto, diz respeito à designação das escolas parceiras que, sem nenhuma consulta ao Conselho Municipal de Educação ou pronunciamento do mesmo, tiveram sua designação alterada para Escolas Comunitárias de Educação Infantil. Esta alteração não está referida nos documentos pedagógicos das escolas que passaram pelo CME/POA. O Conselho Municipal de Educação considera procedimentos para alteração da designação somente para as escolas públicas, não permitindo em suas normativas outra designação para as instituições privadas que não sejam “Escola de Educação Infantil” ou “Instituição de Educação Infantil”.

No quadro que segue, tratamos sobre a vigência do Termo de Colaboração.

Quadro 33 - Vigência

Vigência	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
	A contar da assinatura até 2016, podendo ser prorrogado e alterado mediante termo aditivo e de comum acordo.	2 anos, podendo ser alterado na forma do artigo 55 da Lei n.º 13.019/2014.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A vigência dos Termos também difere, como pode ser observado. Em média, os convênios tinham o prazo de quatro anos e eram prorrogados. Entre os Termos de Colaboração, encontramos diferentes tempos da vigência para os Termos referentes ao Edital de Credenciamento e os Editais de chamamento público a novas parcerias na oferta da educação infantil: o Edital de Credenciamento, para as instituições já legalizadas, terá dois anos de vigência, até dezembro de 2019; porém, para aquelas com termo de ajustamento de conduta assinado com a Administradora do Sistema (SMED), um ano.

Já nos Editais de Chamamento Público para novas parcerias, a Minuta dos Termos de Colaboração trazem a vigência de cinco anos. O conteúdo do artigo 55 da Lei 13.019/2014 que se refere a alteração expressa: “Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto.” (PLANALTO. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>)

Passamos, então, à análise das atribuições dos partícipes entre o Termo de Convênio e o Termo de Colaboração, começando pelas atribuições do município.

Quadro 34 – Atribuições do Município

	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
Das atribuições partícipes	<p>São atribuições do Município, por meio da Secretaria Municipal de Educação/SMED:</p> <p>a) Repassar à Entidade, mensal e antecipadamente, até o último dia do útil do mês, por intermédio da SMED, os valores definidos no item 4.2 da Cláusula Quarta, condicionado ao efetivo início das atividades;</p> <p>b) Garantir assessoramento político pedagógico-administrativo, em planejamento conjunto com a entidade, de forma sistemática, por meio de assessores da SMED;</p> <p>c) Acompanhar e avaliar durante todo o período de vigência deste convênio, a implementação do Projeto Político Pedagógico e do Regimento da entidade, no sentido de assegurar o respeito aos direitos das crianças à vivência plena da infância e ao desenvolvimento de suas potencialidades em conformidade com a Lei n.º 8.069/90 – ECA;</p> <p>d) Viabilizar e organizar espaços para a implementação da política de formação permanente, através da Assessoria Pedagógica da SMED, em parceria com a Entidade;</p> <p>e) Viabilizar aos educadores das Instituições de Educação Infantil Comunitários, o acesso a publicações e</p>	<p>Compete à Administração Pública</p> <p>I. Acompanhar o projeto pedagógico da escola mantida pela Organização da Sociedade Civil, supervisionando seu desenvolvimento para a efetivação de uma educação de qualidade;</p> <p>II. Orientar a enturmação dos alunos da Educação Infantil, respeitada a faixa etária, as especificações e critérios estabelecidos no Sistema de Informações Educacionais da SMED, com o acompanhamento pedagógico do Ajustamento de Vagas/SMED e da Diretoria Pedagógica/SMED;</p> <p>III. Monitorar e avaliar o cumprimento do objeto da parceria, na forma do art. 58 e seguintes da Lei n.º 13.019/2014, e art.42 e seguintes do Decreto Municipal n.º 19.775/2017, com base no Plano de Trabalho aprovado e no Projeto Político Pedagógico;</p> <p>IV. Repassar os recursos por meio de transferência eletrônica e em obediência ao cronograma de desembolso dos recursos, que guardará consonância com as metas, fases ou etapas de execução do objeto do Termo de Colaboração;</p> <p>V. Elaborar e divulgar um Manual de Utilização de Recursos e Prestações de Contas que regerá a execução deste Termo</p>

<p>audiovisuais de educação, disponíveis na SMED;</p> <p>f) Orientar e fiscalizar, periodicamente, o planejamento e a utilização dos recursos repassados à ENTIDADE, observando o Plano de Aplicação;</p> <p>g) Submeter a denúncia deste convênio ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e ao Conselho Municipal de Educação – CME;</p> <p>h) Indicar a instituição bancária para a abertura de conta corrente exclusiva, por parte da ENTIDADE, para o repasse de recursos deste Convênio;</p> <p>i) Estabelecer parcerias ou contratos entre as Secretarias, Autarquias e Fundações do Município, Conselhos, Fóruns e Universidades, com o objetivo de qualificar o trabalho realizado na Instituição de Educação Infantil Comunitária, observados os princípios consitucionais norteadores da atuação da Administração Pública, bem como o disposto na Lei Federal 8.666/93;</p> <p>j) Avaliar permanentemente o presente convênio com a comunidade e entidades conveniadas e outros fóruns envolvidos nesta parceria;</p> <p>k) Elaborar, em parceria com a Entidade, o Plano de Aplicação de Recursos e suas alterações quando necessárias;</p> <p>l) Realizar orientação nutricional, bem como, fornecer “Kit alimentação”, nos Termos definidos bimestralmente pelo Setor de Nutrição da SMED;</p>	<p>de Colaboração, no que tange ao uso dos recursos e respectivas Prestações de Contas, incluindo a previsão de itens de despesas possíveis, em consonância com o art. 63 e seguintes da Lei n.º 13.019/2014;</p> <p>VI. Apreciar a prestação de contas parcial, em até 45 (quarenta e cinco) dias a contar da data de recebimento;</p> <p>VII. Apreciar a prestação de contas final em até 120 (cento e vinte) dias a contar da data de recebimento;</p>
--	---

Fonte: Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

No Termo de Convênio, constatamos doze atribuições do município e, no Termo de Colaboração, sete. Nas questões pedagógicas, o Termo de Convênio continha cláusulas para o assessoramento político-pedagógico e administrativo, para o acompanhamento e avaliação da implementação do projeto político pedagógico, para a formação permanente dos educadores e qualificação do trabalho na instituição com formação continuada por meio de parcerias ou contratos.

O Termo de Colaboração tem uma cláusula sobre o acompanhamento do projeto político pedagógico, para a efetivação de uma educação de qualidade e a avaliação refere-se ao cumprimento das metas. A Resolução CME/POA n.º 15/2014

que “Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre”, em seu artigo 22, prevê a avaliação institucional da qualidade da oferta, considerando a proposta e o trabalho pedagógico, a acessibilidade física e pedagógica, a qualificação e/ou manutenção da infraestrutura física e o quadro de pessoal e recursos pedagógicos. Também contém uma cláusula sobre a orientação para enturmação das crianças. Como já analisado em seção anterior, a Administradora assim como não observa a referência para os agrupamentos e outros dispositivos das normativas educacionais nacional e municipal.

No Termo de Convênio, constava a atribuição também à Secretaria Municipal de Educação da avaliação permanente do convênio com a comunidade e entidades conveniadas. No Termo de Colaboração, encontramos a cláusula do monitoramento e da avaliação para o cumprimento do objeto da parceria com base no Plano de Trabalho, ou seja avalia o cumprimento das metas. Sabemos que esta atribuição é prevista para a Comissão de Monitoramento e Avaliação.

O repasse dos recursos, em ambos os Termos, consta como mensal. No Termo de Convênio, podia ser antecipada, mas condicionada ao início das atividades e vinculada à faixa de repasse. No Termo de Colaboração, o repasse segue o cronograma estabelecido e guarda consonância com as metas a serem atendidas, as etapas ou projetos de execução do objeto. Também, no Termo de Convênio, havia a orientação e fiscalização periódica do planejamento e uso dos recursos, com base no Plano de Aplicação. No Termo de Colaboração, consta uma cláusula que prevê a elaboração e divulgação de um manual de utilização de recursos e prestação de contas. Em entrevista, realizada em 10 de agosto de 2018, à dirigente de uma instituição parceira, foi-nos informado que as instituições têm cobrado este manual, mas até o momento nada receberam.

O quadro que segue apresenta a atribuição das entidades antes conveniadas, doravante parceiras.

Quadro 35 - Atribuições da instituição parceira

	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
Das atribuições dos partícipes	<p>São atribuições da Entidade:</p> <p>a) Cumprir com as disposições legais cabíveis, estabelecidas na Cláusula Primeira deste Convênio;</p> <p>b) Realizar atendimento de criança na faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco anos) e 11 (onze) meses, conforme indicado na cláusula 4.2, ressalvados os casos a serem avaliados por comissão constituída pela Secretaria Municipal de Educação – SMED, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e Conselho Municipal de Educação – CME, comprometendo-se com a qualificação permanente do atendimento às crianças constituindo a contrapartida;</p>	<p>Compete à Organização da Sociedade Civil:</p> <p>III - O cumprimento do objeto da parceria na forma do art. 56 e as seguintes da Lei nº 13.019/2014 e art. 42 e seguintes do Decreto Municipal n.º 19.775/2017, observando as diretrizes do Plano Político Pedagógico, bem como as Orientações Pedagógicas publicadas pela SMED;</p>

Fonte: Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A primeira constatação que fazemos em relação às atribuições entre os Termos, para as entidades e para as organizações da sociedade civil é que, no Termo de Convênio, constavam 22 itens de responsabilidade da entidade e, no Termo de Colaboração, constam 16. No termo de Convênio, constava, dentre estas, a contrapartida do compromisso pela qualificação permanente do atendimento às crianças. O Termo de Colaboração nada refere sobre contrapartida, pois esta é amparada pela Lei 13.019/2014 que atendeu a demanda das OSCs para o marco regulatório. Segundo o Relatório do Grupo de Trabalho, “De 2000 até 2004 e no ano de 2010 não houve previsão expressa a respeito da contrapartida. Nos anos 2005, 2006, 2011 e 2012 a exigência foi facultativa e, de 2007 até 2009, a exigência de contrapartida foi obrigatória.

A responsabilidade do atendimento vinculado à faixa do repasse era outra atribuição da entidade, ao passo que, no Termo de Colaboração, consta a do cumprimento do objeto da parceria. Entendemos que há uma diferença substancial, pois a ênfase dada para o atendimento reverbera em todo o processo, desde a questão pedagógica, passando pela a infra-estrutura e pela formação dos profissionais chegando ao atendimento educacional, enquanto que a oferta nos

parece vinculada especificamente ao objeto, ou seja, ao resultado, independentemente dos condicionantes, dando relevo aos fins atingidos, muito próprio da administração gerencial.

Quadro 36– Atribuições da instituição parceira

	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
Das atribuições dos participantes	<p>São atribuições da Entidade:</p> <p>i) Oportunizar a participação dos funcionários nos espaços de formação oferecidos pela SMED;</p> <p>n) Elaborar e executar seu Projeto Político Pedagógico e Regimento, com o acompanhamento e orientação da SMED, respeitando as disposições legais sobre o tema através de processo que garanta a participação coletiva, envolvendo dirigentes, coordenadores, educadores, funcionários, famílias e comunidade;</p> <p>p) Viabilizar e organizar espaços para a implementação da política de formação permanente em parceria com a Assessoria Pedagógica da SMED;</p> <p>q) Garantir que todos os educadores, coordenadores e funcionários detenham a habilitação mínima exigida pela Resolução 003/01 do CME e demais legislações vigentes;</p> <p>r) Assegurar o atendimento pedagógico, fornecendoos materiais adequados, podendo acumular os valores correspondentes a três meses ou utilizar mensalmente os valores repassados pelo Município a título de “plus apoio pedagógico”, para a aquisição de bens pedagógicos permanentes.</p>	<p>Compete à Organização da Sociedade Civil:</p> <p>I. Assegurar a educação em sua integralidade, entendendo o cuidado como algo indissociável ao processo educativo;</p> <p>II. Confeccionar ou revisar o projeto político pedagógico, ao cabo de um anos da parceria observando as Orientações Pedagógicas publicadas pela SMED;</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Sobre as questões pedagógicas, no Termo de Convênio, constavam cinco responsabilidades, quais sejam, a de possibilitar a participação dos funcionários nos espaços de formação oferecidos pela SMED, a da execução do Projeto Político Pedagógico com o acompanhamento da SMED por meio de processo participativo, a organização de espaços para implementação da política de formação permanente, a

garantia da habilitação mínima exigida pela Resolução 003/2001⁹⁴ que dispunha de diretrizes para a educação infantil do município e a garantia do atendimento pedagógico com materiais adequados. Para a aquisição desses materiais, era fornecido o “plus pedagógico” já referido nesta dissertação. Ao passo que no Termo de Colaboração constam duas responsabilidades à entidade: assegurar a educação e o cuidado de forma indissociável e confeccionar ou revisar o Projeto Político Pedagógico ao cabo de um ano da celebração da parceria, observando as orientações da SMED.

Sobre esta questão, o Conselho Municipal de Educação exarou a Resolução CME/POA n.º 06/2003 que dispõe a vigência do Regimento e do Projeto Político Pedagógico de, no mínimo, três anos após a sua aprovação pelo Conselho.

A Lei 13.019/2014 dispõe sobre a capacitação da sociedade civil organizada que os Municípios e organizações da sociedade civil, poderão instituir programas de capacitação para as organizações da sociedade civil e que a participação nestes programas, não se constituem condição para o exercício de função envolvida na materialização das parcerias.

Quadro 37 - Atribuições da instituição parceira

<i>Das atribuições dos partícipes</i>	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
	São atribuições da Entidade : g) Viabilizar a participação dos funcionários e da comunidade na gestão, através do planejamento periódico das ações e investimentos da Instituição de Educação Infantil, bem como no exame da prestação de contas;	Compete à Organização da Sociedade Civil :

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Quanto ao processo participativo na gestão da instituição, constatamos apenas no Termo de Convênio quando se refere à participação dos funcionários e da

⁹⁴ Normativa revogada em 2015 no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.

comunidade na gestão e no planejamento das ações e na prestação de contas. O Termo de Colaboração é omissivo sobre o processo participativo das comunidades.

Quadro 38- Atribuições da instituição parceira

Das atribuições dos partícipes	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
	<p>São atribuições da Entidade:</p> <p>u) Responsabilizar-se para que os valores pagos pela ENTIDADE aos seus funcionários e educadores a título de salário, remuneração, não sejam inferiores ao piso da categoria, estipulado pelo dissídio coletivo ou legislação vigente.</p>	<p>Compete à Organização da Sociedade Civil:</p> <p>VI. Manter contrato de trabalho que assegure direitos trabalhistas, sociais e previdenciários aos seus trabalhadores e prestadores de serviços;</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Por fim, destacamos outra diferença entre os Termos. O Termo de Convênio reporta, ao dizer sobre o contrato de trabalho, que a instituição deverá observar o piso salarial da categoria de funcionários e educadores, conforme dissídio coletivo ou legislação vigente. O Termo de Colaboração refere que a instituição deverá manter o contrato de trabalho, respeitando os direitos trabalhistas, sociais e previdenciários. Isso significa que o Termo de Convênio reconhecia as negociações realizadas no processo das relações de trabalho entre os sujeitos: trabalhadores ou sindicatos e empregadores. O Termo de Colaboração refere aos encargos trabalhistas que são os valores pagos diretamente ao empregado mensalmente ou ao final de seu contrato de trabalho.

As orientações quanto à questão da aplicação dos recursos também estão presentes em ambos os Termos.

3.4.3.1 O repasse financeiro

Constatamos que o repasse de recursos, a partir do Edital de Credenciamento 001/2017, também teve alterações, diferenciando-se do Termo de Convênio.

No Termo de Convênio, as entidades recebiam os recursos por faixas que consideravam o número de crianças atendidas. Em 2012, conforme o Termo de convênio analisado, eram sete faixas. Além do valor por faixa de atendimento, a entidade recebia valores adicionais, sendo estes relativos ao adicional, ao plus apoio pedagógico e ao plus berçário, no caso de atendimento a bebês. A tabela a seguir mostra o repasse do valor do plus berçário.

Tabela 1 - Plus Berçário

Plus	Nº de atendimento	Valor
Plus I	De 06 a 11 bebês	R\$ 283,96
Plus II	De 12 a 16 bebês	R\$ 567,93
Plus III	De 17 ou mais bebês	R\$ 851,90

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Assim, a entidade recebia um valor referente à faixa de atendimento mais os adicionais. As faixas de repasse eram: 1ª faixa (de 30 a 40 crianças), 2ª faixa (de 41 a 60 crianças), 3ª faixa (de 61 a 80 crianças), 4ª faixa (de 81 a 100 crianças), 5ª faixa (de 101 a 120 crianças), 6ª faixa (de 121 a 140 crianças) e 7ª faixa (de 141 a 160 crianças). Além do repasse de valores, as entidades conveniadas recebiam um “kit” alimentação, ou seja, eram repassados alimentos relativos também à faixa de atendimento. Elaboramos uma tabela demonstrativa com os valores referentes ao ano de 2012.

Tabela 2 - Valores de repasse e adicionais por faixa de atendimento

Nº de atendimentos	Valor	Adicional	Plus apoio pedagógico	Valor do repasse mensal	Valor do repasse anual
30 a 40 crianças	R\$ 7.962,35	R\$ 479,10	R\$ 129,26	R\$ 8.570,71	R\$ 102.848,52

41 a 60 crianças	R\$ 10.749,20	R\$ 878,36	R\$ 174,51	R\$ 11.802,07	R\$ 141.624,84
61 a 80 crianças	R\$ 13.536,05	R\$ 1.277,62	R\$ 219,73	R\$ 15.033,40	R\$ 180.400,80
81 a 100 crianças	R\$ 16.322,94	R\$ 1.676,87	R\$ 264,98	R\$ 18.264,79	R\$ 219.177,48
101 a 120 crianças	R\$ 19.109,77	R\$ 2.076,12	R\$ 310,21	R\$ 21.496,10	R\$ 257.953,20
121 a 140 crianças	R\$ 21.896,63	R\$ 2.475,38	R\$ 355,45	R\$ 24.727,46	R\$ 296.729,52
141 a 160 crianças	R\$ 24.683,48	R\$ 2.874,63	R\$ 400,69	R\$ 27.958,80	R\$ 335.505,60

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 213, destina o repasse de recursos públicos para escolas públicas, permitindo o repasse também para entidades privadas sem fins lucrativos, “podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas” (C.F 1988. art. 213). A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)”, permite contar, na distribuição dos recursos, as matrículas efetivadas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

Conforme mencionado anteriormente, o artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/96, em âmbito local, foi regulamentado pelo Decreto 11.417 em 15 de janeiro de 1996, no governo municipal de Tarso Genro e se pronunciava sobre a aplicação dos recursos e para a prestação de contas dos convênios. Segundo Susin (2009), este Decreto unificou os procedimentos para todos os convênios com entidades não governamentais de caráter comunitário, educativo e assistencial, sem fins lucrativos, dispondo sobre o conteúdo dos Planos de Trabalho, Planos de Aplicação dos Recursos e Normas e Procedimentos de aplicação dos recursos e da prestação de contas:

O Decreto Municipal de nº 11.417, assinado pelo prefeito municipal em 10 de janeiro de 1996, publicado no Diário Oficial do município em 15 de janeiro do mesmo ano, dispõe sobre a prestação de contas dos convênios que o município celebra com entidades não governamentais de caráter comunitário, assistencial e educativo, sem fins lucrativos. O Decreto unifica a execução

dos convênios celebrados pelos diferentes órgãos da administração direta e indireta do município (SUSIN, 2005, p. 159).

Com a vigência do Termo de Colaboração, as entidades que tinham convênio passaram a receber pela nova regra, os valores passaram a ser *per capita*. A taxa de vulnerabilidade também é *per capita* e é classificada levando em conta a renda familiar, em: alta vulnerabilidade (até três salários mínimos por família), média vulnerabilidade (entre 3 a 5 salários mínimos por família) e baixa vulnerabilidade (maior que 5 salários mínimos por família). O valor de referência para os Termos de Colaboração, mensal por criança, independente do grupo etário a que pertence, foi de R\$ 461,25 (quatrocentos e sessenta e um reais e vinte e cinco centavos) para o ano de 2018 e de R\$ 512,50 (quinhentos e doze reais e cinquenta centavos) para o ano de 2019.

Hipoteticamente, simulamos um cálculo para uma entidade que assinou o Termo de Convênio em 2012, com base nos valores da faixa de repasse, para o atendimento de 112 crianças, sendo deste total, 12 bebês.

Quadro 39– Simulação Convênio

Convênio	Valor de referência*	Faixa etária	N.º de atendimento	c/ adicionais**	Valor mensal	Valor anual
	R\$ 19.109,77	0 a 5 anos e 11 meses	112	R\$ 2.954,26	R\$ 22.064,03	R\$ 264.768,36

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

* Repassado mensalmente. ** Compreende o adicional, mais plus berçário e plus apoio pedagógico com base na faixa de repasse.

Figuramos também o cálculo para uma instituição com o Termo de Colaboração com base no Edital de Credenciamento, com valores *per capita*, para o atendimento de 112 crianças, sendo deste total, 12 bebês que apresentamos no quadro abaixo.

Quadro 40– Simulação Parceria

Parceria	Valor de referência	Faixa etária	N.º de atendimento	Adicionais***	Valor mensal	Valor anual
	R\$ 461,2	0 a 5 anos e 11 meses	112	-	R\$ 51.660,00	R\$ 619.920,00

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

*** Consta para esta instituição o adicional por média vulnerabilidade.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 10/2017, em 2018, o valor estimado do FUNDEB para a educação infantil em Porto Alegre, com base no número de matrículas em instituições ou escolas conveniadas é de R\$ 4.560,23 (quatro mil, quinhentos e sessenta reais e vinte e três centavos) ao ano, por criança, para creche em tempo integral e de R\$ 5.389,36 (cinco mil, trezentos e oitenta e nove reais e trinta e seis centavos) ao ano por criança para pré-escola em tempo integral. Em conformidade com os valores no quadro acima, o repasse da parceria *per capita*, equivale a R\$ 5.535,00 (cinco mil, quinhentos e trinta e cinco reais), por criança ao ano.

O valor aluno da educação infantil da rede própria Municipal de Porto Alegre, com base no número de matrículas consideradas para a distribuição do FUNDEB e o valor aplicado que o Município informou ao TCE, tem-se em 2017 a aplicação de 8.645,82 por aluno⁹⁵. (TCE/RS 2019. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:61:::\)](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:61:::)

O aporte financeiro repassado pela parceria em comparação aos valores estimados pelo FUNDEB para as conveniadas, correspondem a 121% (cento e vinte e um por cento) para a creche e 103% (cento e três por cento) do valor estipulado para a pré-escola. Isso significa que o município aporta mais dinheiro do que o repasse do FUNDEB.

⁹⁵ Os dados financeiros apresentados para o valor por matrícula na rede municipal foram extraídos do sítio do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul em consulta às contas municipais, gastos com educação, educação infantil, excluindo a rubrica creches comunitárias.

O que constata-se é que, em termos percentuais aumenta o repasse. No entanto todos os custos, tanto do atendimento direto, quanto indireto deverão ser custeados com o valor do repasse e não só os envolvidos no atendimento direto da criança. Segundo a dirigente entrevistada, “não há verba distinta para a merenda, as instituições recebem um “rancho” (provisões de alimentos) trimestral, que não provê a alimentação necessária para um mês do funcionamento da instituição”. Estas provisões são estabelecidas a partir de cálculos da equipe de nutrição da SMED. Não há repasse financeiro específico para o material pedagógico também deve ser provido pelo recurso da parceria.

Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009) propostos pelo Ministério da Educação. O quadro abaixo apresenta alguns aspectos que comparamos entre o Convênio e a Parceria para o município de Porto Alegre.

Quadro 41 - Comparação entre Convênio e Parceria

	Convênio	Parceria
Repasse dos recursos	<ul style="list-style-type: none"> • mensal; 	<ul style="list-style-type: none"> • mensal;
Prestação de contas	<ul style="list-style-type: none"> • mensal; 	<ul style="list-style-type: none"> • trimestral
Repasse de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • faixas por número de crianças atendidas 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>per capita</i>
Adicionais*	<ul style="list-style-type: none"> • Plus pedagógico pelo número de atendimento de crianças; • Plus berçário; • Adicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerabilidade

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

⁹⁶ Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi (Custo Aluno- Qualidade Inicial) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que estes equipamentos garantam um padrão mínimo de qualidade para a educação básica, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), entre outras leis. Para realizar este cálculo, o CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, e insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro. Assim, o CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender.

Em Porto Alegre, após o Edital de Credenciamento, com a finalidade da ampliação da parceria para a ampliação da oferta da educação infantil, foram publicados editais de chamamento público, os quais apresentamos na seção seguinte.

3.5 OS EDITAIS DE CHAMAMENTO PÚBLICO

O Chamamento Público consiste no procedimento destinado a selecionar a organização da sociedade civil para firmar parceria, seja por meio do Termo de Colaboração ou pelo Termo de Fomento como já referido em seção anterior desta dissertação.

Em reunião⁹⁷ na Câmara Municipal de Porto Alegre, em 29 de fevereiro de 2018, o Secretário Municipal de Educação, Adriano Naves de Brito, apresentou relatório sobre adequação da rede parceira ao Marco Regulatório e sua proposta para a ampliação da oferta de vagas na educação infantil por meio da parceria.

Assim, após o edital de credenciamento, a Administração publicou para a ampliação das vagas para a educação infantil os seguintes editais e anos:

✓ Edital de chamamento público nº 001/2017 para a celebração de Termo de Colaboração para gestão de uma escola comunitária de Educação Infantil, demanda para a região Leste da cidade, no bairro Jardim Carvalho, com o objetivo de oferta de 114 vagas, sendo 24 para berçário, 40 para maternal e 50 para pré-escola. A organização da sociedade civil que foi selecionada para celebrar a parceria foi uma organização religiosa, Instituto Pobres Servos da Divina Providência – Centro de Promoção da Infância e Juventude.

Quanto aos recursos públicos para esta parceria, o edital firmava:

5. DOS RECURSOS PÚBLICOS

5.1. Serão repassados à OSC, em parcela única e antecipadamente ao seu repasse mensal, o montante correspondente ao valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) para a aquisição de material permanente, conforme listagem constante do Anexo IX – Mobiliário e Equipamento Padrão, de modo a equipar e garantir o pronto atendimento pela Instituição Educacional.

⁹⁷ Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/secretario-apresenta-relatorio-sobre-adequacao-da-rede-ao-marco-da-educacao?preview=true>> Acesso em 20/02/2018.

5.2. O valor a ser repassado à OSC que vier a celebrar Termo de Colaboração com a Administração Pública será, em 2018, de R\$ 461,25 (quatrocentos e sessenta e um reais e vinte e cinco centavos) para cada criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, para atendimento mensal e em período integral de 10 (dez) horas, tendo em vista ser uma região com média vulnerabilidade social, conforme dados constantes do Observa PoA/PMPA e IBGE (http://portoalegremanalise.procempa.com.br/?regioes=4_0_0). PMPA/SEMED, 2017.

Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/poa_edital_d_e_chamamento_attilio_bilibio_01-2017.pdf>

Constatamos, pelo exposto, que a instituição será equipada para o atendimento do objeto com recursos públicos além do repassado para a realização do objeto. Ao celebrar a parceria, a OSC assina uma declaração comprometendo-se a adquirir os equipamentos e mobiliário que constam de uma relação publicada junto com o edital.

✓ Edital de chamamento público nº 002/2017 para celebração de Termo de Colaboração para gestão de escolas comunitárias de Educação Infantil (ECEIs) para a oferta de destinados ao atendimento de 6271 (seis mil, duzentos e setenta e uma) crianças, não inseridas nas EMEIs – Escolas Municipais de Educação Infantil. Nesse processo, cinco instituições participaram e foram habilitadas, o cômputo para esse edital foi de 240 vagas na educação infantil.

✓ Edital de chamamento público nº 001/2018 para a celebração de Termo de Colaboração para gestão de uma escola comunitária de Educação Infantil, bairro Belém Novo para a oferta de 112 vagas. Este edital foi anulado, conforme publicado na página da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre⁹⁸.

⁹⁸ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?reg=9&p_secao=1241> Acesso em 30/05/2018.

Figura 1 - Print da página



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE – PMPA
Secretaria Municipal de Educação – SMED
Diretoria de Parcerias

ANULAÇÃO DE EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO 01/2018 PROCESSO 18.0.000021704-9

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições legais e em cumprimento ao que dispõe a Lei nº 13.019/2014 e ao Decreto nº 19.775/2017, torna público a anulação do Edital de Chamamento Público 01/2018 para a seleção de 01 (uma) Organização da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, para formalizar Termo de Colaboração para o atendimento de até 112 (cento e doze) crianças matriculadas em período integral, de no mínimo 10 (dez) horas, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades de Educação Infantil em espaço próprio municipal situado à Rua Eustáquio Inácio Silveira, s/nº, Bairro Belém Novo, CEP 91.780-110, Porto Alegre-RS.

Porto Alegre, 18 de Maio de 2018.

DR. ADRIANO NAVES DE BRITO, Secretário Municipal de Educação.

Fonte: SMED. 2018

✓ Edital de chamamento público nº 002/2018 para a celebração de Termo de Colaboração para gestão de uma escola comunitária de Educação Infantil para a oferta de 112 vagas para a educação infantil. Este edital substituiu o anulado citado anteriormente. Não tivemos acesso ao motivo da anulação. A instituição habilitada foi a OSC Obra Social Imaculado Coração de Maria, uma organização religiosa.

✓ Edital 003/2018 para celebração de Termo de Colaboração para a gestão de uma escola comunitária de Educação Infantil (Ecei) situada no bairro Belém Novo, para o atendimento de 112 crianças. Para este edital, oito OSCs apresentaram-se e quatro foram habilitadas. Não há resultado disponibilizado para este edital.

A dinâmica e os diferentes meios de publicação como são divulgados os editais e seus resultados dificultaram a pesquisa e o conhecimento de quantas vagas existem disponibilizadas por meio da parceria e se essas se constituem em novas vagas de forma a ampliar a oferta para o cumprimento da Meta 1 do PNE e para o acompanhamento da oferta, tanto para a pesquisadora quanto para o Conselho Municipal de Educação. Os editais são publicados na página da Secretaria Municipal de Educação, mas os resultados demandam pesquisa que nem sempre logram resultado positivo, pois às vezes estão no diário oficial, às vezes na página da SMED

e às vezes são informadas somente à instituição habilitada. Entendemos que isso obstaculiza o processo do controle social.

✓ Edital 04/2018, consta de chamamento Interno para a ampliação de vagas por meio da efetivação de até 500 novas matrículas nas escolas comunitárias de educação infantil de Porto Alegre, para o atendimento da faixa etária de 3 anos a 5 anos e 11 meses. Esse chamamento não está referido na Lei 13.019/2014 e no Decreto 19.775/2017. Consta de aditivo aos Termos.

✓ Em 4 de outubro foi publicado o Edital 06/2018 para a seleção de novas parcerias para a ampliação de 1000 vagas na educação infantil, para crianças de 3 a 5 anos. Não localizamos os Editais de Chamamento Público 04/2018 e 05/2018.

No site do TC EducaDisponível em⁹⁹ – Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação desenvolvido pelo Grupo de Trabalho da Associação os Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon-IRB) para o acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE, consultamos o panorama de evolução de Porto Alegre. O Sistema possui indicadores numéricos que são classificados por cor para o atingimento das metas e apresenta destaque para situações ou para risco de descumprimento. No caso de descumprimento, são emitidos alertas aos administradores responsáveis. Os indicadores para Porto Alegre, desde 2015, para a taxa de atendimento à pré-escola (4 a 5 anos de idade) são:

Quadro 42- Taxa de atendimento à pré –escola em Porto Alegre

MUNICÍPIO	2015	2016	2017	Avanço anual médio (i)
Porto Alegre	68,82 %	71,45%	72,71 %	1,82 %

Fonte: TCE Educa, 2018.

A situação para Porto Alegre é de descumprimento, pois o prazo para a oferta de universalização era até 2016. O atendimento em 72,71% (setenta e dois vírgula setenta e um por cento) significa que está 6,45% (seis vírgula quarenta e cinco por

⁹⁹ Disponível em: <https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/inicio> Acesso em 21.09.2018.

cento) abaixo do percentual da taxa de atendimento do Estado do Rio Grande do Sul, 79,16% (setenta e nove vírgula dezesseis por cento) e 7,82% (sete vírgula oitenta e dois por cento) abaixo da taxa de atendimento do Brasil, que é de 80,53% (oitenta vírgula cinquenta e três por cento).

Quanto ao atendimento para a creche (zero a 3 anos), a Meta é atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças até três anos até o final da vigência do PNE. Porto Alegre está com o percentual de atendimento de 34,83% (trinta e quatro vírgula oitenta e três por cento), acima 0,89% do percentual da taxa do Estado, 33,94% (trinta e quatro vírgula noventa e quatro por cento) e acima 6,27% (seis vírgula vinte e sete por cento) da taxa de atendimento do país, 28,56% (vinte e oito vírgula cinquenta e seis por cento).

Diante do exposto, inferimos que há uma dificuldade para a seleção de novas parcerias no território de Porto Alegre, bem como a tentativa inglória de atendimento à Meta 1 do PNE por meio da parceria público-privada em Porto Alegre. Isso mostra que não há desejo do gestor de ampliação da educação infantil na rede própria e sim por meio do repasse de recursos públicos à iniciativa privada e que a democratização do acesso à educação infantil está ainda longe de ser concretizada. Na seção que segue apresentamos nossas considerações finais sobre esta pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No município de Porto Alegre, a educação infantil é ofertada tanto pela rede pública quanto pelo setor privado com fins lucrativos e pela parceria com organizações sem fins lucrativos.

A parceria efetivou-se inicialmente pelos convênios entre a administração pública, por meio da Secretaria Municipal de Educação, e as instituições privadas sem fins lucrativos, a contar de 1993. A partir de 2017, materializou-se sob as regras do Decreto Municipal 19.775/2017, que regulamentou a aplicação da Lei 13.019/2014, a qual estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil no município.

Nesta pesquisa, investigamos se o novo ordenamento jurídico modifica a relação da parceria entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos na perspectiva da oferta da educação infantil em Porto Alegre. Para tanto, nos colocamos, enquanto objetivo geral, analisar a elaboração da política da parceria entre poder público e as organizações da sociedade civil, pelo governo municipal, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), na perspectiva do que dispõe a Lei Federal 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº 19.775/2017.

Elegemos como base teórica e conceitual o materialismo histórico. As categorias utilizadas foram *sujeitos* (individuais e coletivos) e *classe*, em relação e em processo, na concepção de Thompson (1981); *o singular* e *o universal*, como mediação do *particular*, na concepção de Lukács (1978); e *correlação de forças*, na concepção de Gramsci (1989).

A pesquisa se desenvolveu pelo registro de observações e pela análise de documentos dos processos de elaboração da política de parceria no âmbito nacional e no municipal. Com o objetivo de identificar nacionalmente os sujeitos e a correlação de forças do novo ordenamento jurídico, examinamos o processo de formulação da agenda para o Marco Regulatório das parcerias, em 2010, no movimento de articulação das organizações, redes e movimentos sociais denominado “Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, no governo de Dilma Rousseff.

Utilizamos pesquisa em *site*, por meio dos seguintes documentos: Relatório Final do grupo de Trabalho MROSC e Relatório de Gestão da Presidência da República, exercício 2012. Verificamos o processo legislativo da Lei 13.019/2014 até sua vigência, assim como analisamos o texto original desta Lei e seu conteúdo após alterações pela Lei 13.204/2015. Da mesma forma, o Relatório da Consulta Pública para regulamentação colaborativa da Lei 13.019/2014 e o Relatório da Consulta Pública sobre o Decreto da regulamentação da Lei 13.019/2014 foram documentos de nosso estudo.

Nesta perspectiva, distinguimos, desde a gênese até a vigência da Lei 13.019/2014, sujeitos individuais e coletivos, quais sejam: movimentos sociais, institutos e fundações privadas, ONGs, entidades religiosas, fóruns, articulações, Redes, grupos e empresas, partidos políticos, órgãos do governo federal, órgãos de controle e parlamentares. Atuantes na elaboração de um diploma normativo para parcerias entre o Poder Público e o Terceiro Setor, são sujeitos com interesses diferentes, mas com propósito comum: o interesse mercantil que os identificou naquele momento e os conforma a partir do marco regulatório enquanto organizações da sociedade civil.

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.

Na análise da elaboração da política local da parceria para a oferta da educação infantil entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, além do Marco Regulatório, os documentos explorados foram: o Decreto Municipal 19.775/2017, o Decreto Municipal 19.905/2017, o edital de credenciamento, a minuta do Plano de Trabalho, as orientações pedagógicas, o Termo de Colaboração e os editais de chamamento público.

A historicidade do processo de transição das instituições, do Termo de Convênio para o Termo de Colaboração, a análise e a identificação das continuidades e das modificações da parceria público-privada nos permitiram construir a síntese que segue.

No município, por meio da parceria instituída, o Estado acentua sua (des)responsabilização para o trato da questão social e para o atendimento ao direito à educação para a criança pequena, na medida em que repassa e amplia a

responsabilidade da organização da sociedade civil para o atendimento à Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e do Plano Municipal de Educação (2015-2025). Ou seja, a oferta de educação infantil pública, em Porto Alegre se efetiva majoritariamente pela parceria público-privada. Portanto, indagamos se a oferta da educação infantil por meio de parcerias responde às reivindicações e lutas sociais por educação e por democratização que a sociedade civil buscou desde a década de 1980. Segundo Montaño (2010):

Ao esquecer as conquistas sociais garantidas pela intervenção e no âmbito do Estado, e ao apostar apenas/prioritariamente nas ações dessas organizações da sociedade civil, zera-se o processo democratizador, volta-se à estaca zero, e começa tudo de novo, só que numa dimensão diferente: no lugar de centrais lutas de classe, temos atividades de ONGs e fundações; no lugar da contradição capital/trabalho, temos a parceria entre classes por suposto “interesses comuns”; no lugar da superação da ordem como horizonte, temos a confirmação e “humanização” desta. (MONTAÑO. 2010.p.18)

Entendemos que esta opção de oferta tem decorrências para o contexto educacional, como o agravamento da precarização da qualidade social da educação ofertada, uma vez que no município de Porto Alegre:

- não há observância para as Resoluções vigentes do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre quanto ao número de crianças por grupos e por professor;
- intensificam-se as obrigações das entidades parceiras, como, por exemplo, a de formação dos educadores, considerando que muitas destas entidades não têm capacidade técnica e operacional para tal;
- acentua-se a transigência para a contratação docente, uma vez que muitas entidades selecionam professores sem o devido registro, ofertando-lhes um salário inferior ao piso da categoria estipulado pelo dissídio coletivo. Isto contraria o objetivo de valorização dos professores, disposto na legislação e nas normativas educacionais da educação brasileira, contribuindo para a precarização do trabalho docente. Se antes tínhamos professor, agora passamos a ter “técnicos de desenvolvimento infantil”.

Identificamos também o surgimento de novos sujeitos individuais e coletivos do processo de elaboração do novo ordenamento jurídico municipal, quais sejam: Executivo Municipal; Fórum de Entidades; Legislativo Municipal, SENALBA, SECRASO, ASAFON e Ministério Público. Igualmente percebemos a supressão de

outros que historicamente participavam na elaboração da política de convênio, como o Orçamento Participativo: a comunidade escolar e os conselhos da cidade.

Embora a oferta da educação infantil, em Porto Alegre, desde seus primórdios, tenha contado com as instituições privadas sem fins lucrativos, a inserção do SENALBA, SECRASO e ASAFON na composição do Conselho Municipal de Educação indica que o interesse do Poder Público pende para a manutenção do caráter assistencial ao invés de para a reafirmação da identidade educacional para a oferta.

A redação do Decreto Municipal 19.775/2017 reafirma o caráter centralizador da administração. Não está anunciada a criação de processos e de instâncias que favoreçam a participação cidadã nas formulações, na implantação, no controle social e na avaliação de políticas públicas, estimulando um ambiente favorável para a autonomia e o fortalecimento da sociedade civil.

Para melhor visualização dos aspectos das parcerias em Porto Alegre, a partir da Lei n.º 13.019/2014, apresentamos quadro abaixo.

Quadro 43 - Comparativo entre aspectos das parcerias em Porto Alegre

	Antes	Depois
Ordenamento Jurídico de referência nacional	Lei 8.666/93	Lei 13.019/2014
Ordenamento Jurídico de referência local	Decreto 11.1417/1996	Decreto 19.775/2017
Instrumento	Termo de Convênio	Termo de Colaboração
Partícipes	Secretaria Municipal de Educação e Entidade	Administração Pública e Organização da Sociedade Civil

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Além das constatações acima, nossa pesquisa revela que em Porto Alegre, a partir da competência complementar presente na regulamentação, houve um tensionamento do governo para maior controle sobre os termos da contratualização da parceria com as entidades sem fins lucrativos. Isso significa que a particularidade

do regramento municipal trouxe elementos de legislação aplicável aos convênios. Foram relegados a flexibilização defendida pela Plataforma por um marco regulatório específico e a inserção de princípios aplicáveis às licitações da administração pública para as organizações da sociedade civil, como o da isonomia e o do julgamento objetivo. Da mesma forma, os procedimentos burocráticos dificultaram a formalização das parcerias, levando a que algumas instituições antes parceiras desistissem e não celebrassem o Termo de Colaboração

A relação da parceria do Executivo Municipal com a Sociedade Civil não tem como fundamentos a gestão pública democrática e a participação social, visto que não foi oportunizado um amplo debate entre a sociedade civil, o legislativo municipal e os conselhos das áreas.

Não há, até o momento, a publicação no site da prefeitura das organizações da sociedade civil previstas em lei para a análise e acompanhamento das ações do governo. Também não está divulgada a relação das parcerias celebradas e dos planos de trabalho.

Com relação à estrutura administrativa, assim como na época do estabelecimento do convênio, houve reorganização dos setores de controle. Há modificação no princípio do acompanhamento da gestão de todo o processo do atendimento para o controle da gestão com vistas ao alcance dos resultados das parcerias. Este controle tem a ver com a obtenção das metas relativas ao número de vagas. Antes o setor responsável pelo acompanhamento das instituições privadas era o Setor de Regularização dos Estabelecimentos da Educação Infantil; hoje se tem o Setor de Regulação da Educação.

O monitoramento e a avaliação têm se conformado mais como fiscalizador do que como suporte à execução das parcerias e da avaliação da sua efetividade, assim como se tem dado mais peso às metas quantitativas (resultados) do que qualitativas (acompanhamento do atendimento ofertado). A questão que se coloca é: como a Secretaria Municipal de Educação vai atender às exigências do marco regulatório no que se refere ao acompanhamento e fiscalização, na ausência de critérios qualitativos para tal?

No processo dos editais, em Porto Alegre, para a seleção de OSC no estabelecimento das parcerias público-privado tem-se, ao invés da ampliação do

controle social, uma ampliação da burocratização, o que difere dos anseios das organizações da sociedade civil quando de suas demandas ao marco regulatório.

Constatamos que a redução de custos adotada pelo Estado acarreta consequentes reduções de insumos nas instituições privadas sem fins lucrativos no atendimento da oferta. Tal fato implica de modo negativo na materialização da política de colaboração entre a Secretaria Municipal de Educação e as instituições parceiras, lesando princípios de equidade do direito e de justiça social. Montaño (2002) trata esta “colaboração” enquanto função ideológica que tem o propósito de “encobrir” e de “gerar a aceitação” da população de um processo de reestruturação do capital.

O Estado, que comandado pelo capital se reestrutura, desvencilha-se progressivamente da atividade social (e alivia o capital na corresponsabilidade do seu sustento), recortando financiamento, precarizando, focalizando, descentralizando, diminuindo a abrangência, ou diretamente eliminando políticas sociais e assistenciais. (MONTAÑO. 2010.p.226)

Para o autor, esta transferência de responsabilidade do serviço “oculta a verdadeira finalidade de classe desse processo, e com ele a importante perda de direitos conquistados está livre” (MONTAÑO. 2010.p.226).

Entendemos que a lógica gerencialista da eficiência (de restrição dos custos) estabelecida na relação da parceria com as entidades privadas sem fins lucrativos tem sérias implicações no atendimento da educação infantil no município de Porto Alegre, na medida em que direitos universais não são assegurados. Além do mais, não há a garantia da qualidade social da oferta do serviço, com a observância de condições como: proporção de crianças nos grupos, conforme a faixa etária; profissionais com formação exigida em lei, em suficiência para o atendimento das turmas; profissionais da educação dignamente remunerados e com planos de carreira; instalações, infraestrutura e equipamentos adequados.

Entendemos que se estabeleceu uma contradição neste processo, no curso da elaboração da política para a oferta da educação infantil em Porto Alegre. Aliamo-nos ao pensamento de Montaño (2010)

As lutas desencadeadas na sociedade civil não devem ser, portanto, para desenvolver, procurando substituir ou compensar, o que o Estado no contexto neoliberal vai abandonando. Antes devem ser lutas, em primeira instância, também por preservar e ampliar as conquistas históricas dos trabalhadores, garantidas no âmbito do Estado. Devem ser por seu turno, lutas que a sociedade civil e na vida cotidiana, *visam a totalidade social*, como se desenvolvendo *a partir e no interior de projetos societários* mais amplos e

mais ou menos claros que, sem se esgotar nas questões de classe, estão orientados fundamentalmente pela contradição entre capital e trabalho. (MONTAÑO. 2010.p. 278)

Identificamos que o papel do Estado, ao optar pela restrição de custos, impulsiona a deterioração do direito ou a “naturalização do possível”. (Peroni 2015).

As indagações expressas ao longo desta dissertação demandam o aprofundamento por meio de outras pesquisas. Portanto, entendemos que seja importante analisar a execução da política e as reformulações que ocorrerão na implantação da parceria nos anos que se seguem.

Concluimos que as parcerias público-privadas são configuradas pelas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, sendo, portanto, histórica e geograficamente localizadas, em reformulação.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa. BEZERRA, Egle Pessoa. O Setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. In: *Currículos sem Fronteiras*, v.13, n.2, p. 256-268, mai/ ago. 2013 Disponível em <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/adriao-bezerra.pdf>>
- ALCÂNTARA, Gisele Oliveira de. *Responsabilidade Fiscal Significa Irresponsabilidade Social?* II Jornada Internacional de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Gisele_Oliveira_Alc%C3%A2ntara189.pdf > Acesso em 15.09.2017.
- BALL, Stephen. OLMEDO, Antonio. A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, V. (org). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.
- _____. Redes, neoliberalismo e mobilidade de políticas In: *Educação Global S.A.* Ponta Grossa: editora UEPG, 2014.
- BRASÍLIA. Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2009 <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/comunicados/091211_inventario.pdf/view>
- BRASÍLIA. Relatório da Consulta Pública realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a regulamentação colaborativa da Lei nº 13.019/2014. 2º semestre de 2014. <http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta_15dezembro.pdf>
- BRASÍLIA. Relatório da 2ª Consulta Pública sobre o Decreto de Regulamentação da Lei 13.019/2014 <http://www.participa.br/articles/public/0046/6842/Relatorio_2a._Consulta_Publica.pdf>
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. *A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.
- CORRÊA, Monique Robain Montano. Conselheiros: sujeitos subjetivos e políticos. In: GENTILI, P. et al Org. GORODICHT, C. *Conselho Municipal de Educação: trajetória por uma educação cidadã*. Porto Alegre: CME, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2017.
- EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAUJO, Ronaldo M. L.; RODRIGUES, Doriedson S. (Org.). A

pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais. 1ªed. Campinas-SP: Alínea, 2012, v. 1, p. 52-71.

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

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 7ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. Cap. 3, A teoria marxista do Estado.

_____. *O neoliberalismo história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008. Cap. 3, O Estado neoliberal.

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

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. *Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional*. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 30, nº 106, p. 303-18, jan./abr. 2009.

MARX, Karl. 1818-1883. *Contribuição à crítica da economia política/ Karl Marx*; tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

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

MIGUEL, Felipe. *Por que gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise* <<https://books.google.com.br/books?isbn=8575595016>>

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

Orientações para elaboração de trabalhos acadêmicos: dissertações, teses, TCG de Pedagogia, TCE de Especialização; organização de Ana Gabriela Clipes Ferreira. [et al.] – Porto Alegre: UFRGS/FACED/BSE, 2014. 48 f. + Anexo; il.

PERONI, Vera. Maria Vidal. *A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado*. Revista Proposições. UNICAMP, vol. 23, nº 2 (68), p. 19-31, mai/ago. 2012.

_____. *As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. Currículo sem Fronteiras. Privatização da educação no contexto da (s) "Terceira (s) Via (s)": uma caracterização em análise*. vol 13, nº 2, maio/agosto. 2013

<<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.htm>>

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

_____. 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*. UFRGS. Dissertação de Mestrado, 2009.

_____. *A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil*. UFRGS. Tese de Doutorado, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. Marco regulatório das organizações da sociedade civil: um estudo acerca da Lei nº 13.019/2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015 / Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TCE/RS, 2017. 2 ed. 140p. Disponível em: <http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pe_nte_fino/marcoregulatorio_oscs.pdf>

RODRIGUES, Romir de Oliveira. *No caminho do Curupira: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego? Pronatec? e as relações público-privadas*. UFRGS. 2017.

SCHERER, Regina Maria Duarte Scherer. *Sistema Municipal de Ensino: Da sua constituição às contribuições para as políticas públicas de educação do município*. UFRGS. 2015.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselaine Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. *Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos*. Perspectiva, Florianópolis, vol. 23, nº2, p. 427-46, 2005.

SUSIN, Maria Otilia. *A educação infantil em Porto Alegre: um estudo das creches comunitárias*. 2005. 240 f. Dissertação (Mestrado) . Programa de Pós-Graduação em educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

_____. *A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas*. 2009. 363 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em educação, Faculdade de Educação: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

THOMPSON, Edward Palmer. *A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, Edward Palmer. *A formação da classe operária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Guia para normalização de publicação técnico-científicas. Disponível em:
<<http://pt.calameo.com/read/00279161577462923e26b>>

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

_____. A social-democracia, longo caminho até a Terceira Via. In *Currículo sem Fronteiras Privatização da educação no contexto da (s) "Terceira (s) Via (s)": uma caracterização em análise*. vol 13, nº 2, maio/agosto, 2013.
Disponível: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/vieira.htm>

VIZZOTO, Liane. *A Construção da Relação Público-Privada na Educação: um estudo em municípios catarinenses*. UNISINOS. Tese de Doutorado. 2018.

SITES CONSULTADOS

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/seminario-e-outros-eventos/seminarios-e-outros-eventos-anteriores/seminarios-2015-1/seminario-08.12/apresentacao-lais>>

Comunidade OSC no Participa.br <www.participa.br/osc>

Publicação Institucional MROSC:

<http://www.participa.br/articles/public/0014/9447/MROSC_2015.pdf>

Seção do MROSC no site da Secretaria de Governo da Presidência da República:
<<http://www.sg.gov.br/atuacao/mrosc>>

Mapa das OSCs <www.mapaosc.ipea.gov.br>

Portal FNDE <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/67-instituicoes-conveniadas>>

Página no *Facebook*: [HTTPS://www.facebook.com/mroscs](https://www.facebook.com/mroscs) Vídeo sobre o MROSC < <https://www.youtube.com/watch?v=DqTZShCHmxY>>

Cerimônia de sanção presidencial da Lei 13.019/2014

<<https://www.youtube.com/watch?v=sSeiCZfL06g&list=UUjaWLFTNqLkq3ZY2BJ4N YRg>>

Curso “Gestão de parcerias com organizações da sociedade civil: nova Lei de Fomento e de

Colaboração” <http://www.participa.br/articles/public/0014/5429/29.09.15_Apresenta_o_Curso_SG_Enap_para_Participa.pdf>

Rede Siconv <<http://portal.convenios.gov.br/redesiconv>>

Portal de Convênios - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
<<http://portal.convenios.gov.br/>>

Portal Federativo <<http://www.portalfederativo.gov.br/>>

LEGISLAÇÕES E NORMAS

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>

_____. Lei nº 91, de 28 de agosto de 1995. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0091.htm>

_____. Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm>

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República. Relatório de Gestão Exercício 2012. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/relatorio-se-2012>>

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13019-31-julho-2014-779123-publicacaooriginal-144670-pl.html>>

_____. Lei nº 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; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de

junho de 1993; e revoga a Lei no 91, de 28 de agosto de 1935. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística v4.3.6.4 - IBGE Cidades.2017 IBGE
<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>>

Observatório de Porto Alegre, OBSERVA PoA
<http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=4>

PORTO ALEGRE.Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de 04 de abril de 1990. Disponível em:
< <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>

PORTO ALEGRE.Lei nº 8.198, de 18 de agosto de 1998. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Disponível em:
<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/lei_8198.pdf>

_____.Decreto 19.775, de 27 de junho de 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. Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Decreto_19775>

4 ANEXOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO 01/2017
ANEXO I
FICHA DE INSCRIÇÃO

I- ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS

RAZÃO SOCIAL:

NOME FANTASIA:

CNPJ:

ENDEREÇO:

BAIRRO:

CIDADE:

CEP:

TELEFONE:

E-MAIL:

II- REPRESENTANTE LEGAL

NOME:

CPF:

RG:

ÓRGÃO EXPEDIDOR:

CARGO:

FUNÇÃO:

ENDEREÇO:

BAIRRO:

CIDADE:

CEP:

TELEFONE:

PERÍODO DE MANDATO DA DIRETORIA:

III- UNIDADE DE ATENDIMENTO

OBS: Em caso de mais de uma Unidade, preencher em outra(s) via(s) deste Formulário.

NOME:

ENDEREÇO:

BAIRRO:

CIDADE:

CEP:

TELEFONE:

E-MAIL:

TIPOLOGIA DA EDIFICAÇÃO:

- () PÚBLICO EM TERRENO PÚBLICO () PÚBLICO EM TERRENO A SER REGULARIZADO
 () PRIVADO/LOCADO () PRIVADO/TERRENO PÚBLICO () PRIVADO/PRIVADO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO 01/2017

ANEXO II**DECLARAÇÃO E RELAÇÃO DOS DIRIGENTES DA ENTIDADE**

Declaro, sob as penas da lei, em nome da _____,
 que:

[identificação da organização da sociedade civil – OSC]

Não há no quadro de dirigentes abaixo identificados:

(a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública; ou

(b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a”.

RELAÇÃO NOMINAL ATUALIZADA DOS DIRIGENTES DA ENTIDADE

Nome do dirigente e cargo que ocupa na OSC	Carteira de identidade, órgão expedidor e CPF	Endereço residencial, telefone e e-mail

Não contratará com recursos da parceria, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou instituição da administração pública celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

Não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

(a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública;

(b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

(c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

Porto Alegre, de de 2017.

(Nome e Cargo do Representante Legal da OSC)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO 01/2017

ANEXO III

DECLARAÇÃO DA NÃO OCORRÊNCIA DE IMPEDIMENTOS

Declaro, sob as penas da lei, que a

_____ [*identificação da organização da sociedade civil – OSC*] e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014. Nesse sentido, a citada entidade:

Está regularmente constituída ou, se estrangeira, está autorizada a funcionar no território nacional;

Não foi omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

Não tem como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau. *Observação: a presente vedação não se aplica às entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades ora referidas (o que deverá ser devidamente informado e justificado pela OSC), sendo vedado que a mesma pessoa figure no instrumento de parceria simultaneamente como dirigente e administrador público (art. 39, §5º, da Lei nº 13.019, de 2014);*

Não teve as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, observadas as exceções previstas no art. 39, **caput**, inciso IV, alíneas “a” a “c”, da Lei nº 13.019, de 2014;

Não se encontra submetida aos efeitos das sanções de suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração

pública sancionadora e, por fim, declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo;

Não teve contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos; e

Não tem entre seus dirigentes pessoa cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos; julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação; ou considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Porto Alegre, de de 2017.

(Nome e Cargo do Representante Legal da OSC)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
EDITAL DE CREDENCIAMENTO PÚBLICO 01/2017

ANEXO IV

DECLARAÇÃO DE CIÊNCIA E CONCORDÂNCIA

Declaro que a entidade/OSC

_____, por seu representante legal, está ciente e concorda com as disposições previstas no Edital de Credenciamento Público nº 01/2017 e em seus anexos, bem como que se responsabiliza, sob as penas da Lei, pela veracidade e legitimidade das informações e documentos apresentados durante o processo de credenciamento.

Porto Alegre, de de 2017.

(Nome e Cargo do Representante Legal da OSC)

ANEXO V**DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DO
INCISO XXXIII DO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**

[identificação da organização da sociedade civil – OSC], inscrita no CNPJ sob o nº *[informar o nº]*, com sede à *[endereço completo]*, em cumprimento ao Edital de Credenciamento nº 001/2017, DECLARA, sob as penas da Lei, que não possui em seu quadro de pessoal empregado menor de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de 16 (dezesesseis) anos em qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos, nos termos do inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição da República de 1988.

Porto Alegre, de setembro de 2017.

(Nome e Cargo do Representante Legal da OSC)