

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

DEISE CRISTINA MONTEIRO

**ESTUDO DA GESTÃO EDUCACIONAL ATRAVÉS DE PARCERIA
PÚBLICO-PRIVADA**

Belo Horizonte
2019

DEISE CRISTINA MONTEIRO

**ESTUDO DA GESTÃO EDUCACIONAL ATRAVÉS DE PARCERIA
PÚBLICO-PRIVADA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de
Minas Gerais, como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em
Gestão Pública

Orientador: Prof. Ms./ Dr. Jorge
Alexandre Neves

Belo Horizonte
2019



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor(a) **Deise Cristina Monteiro**, REGISTRO Nº **2017759443**. No dia 10/05/2019 às 21:20 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "ESTUDO DA GESTÃO EDUCACIONAL ATRAVÉS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA", requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) e Presidente da Comissão, **Jorge Alexandre Barbosa Naves**, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao(à) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do(a) aluno(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) aluno(a) e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

() APROVADO

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

() NÃO APROVADO

73 pontos (setenta e três) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) aluno(a) pelo(a) orientador(a) e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 10/05/2019.

Prof. Jorge Alexandre Barbosa Naves
(Orientador(a))

Prof(a). João Francisco Sarno Carvalho

Prof(a). Narrayra Granier Cunha



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

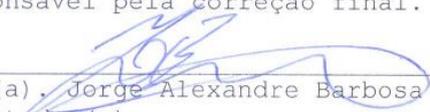
MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC do(a) aluno(a) **Deise Cristina Monteiro**, número de matrícula **2017759443**.

Modificações solicitadas:

Fazer revisão das normas ABNT;
Revisar a metodologia na introdução;
Deixar o trabalho mais impessoal;
Mesclear citações direta/indireta;
Esclarecer os processos da entrevista; e
Fazer resgate teórico nos resultados.

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o(a) orientador(a) responsável pela correção final.

Prof(a).  Jorge Alexandre Barbosa Naves
Orientador(a)

Assinatura do(a) aluno(a):  **Deise Cristina Monteiro**

Atesto que as alterações exigidas () Foram Cumpridas
() Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 18 de maio de 2019

Professor Orientador


Assinatura

Resumo

Esse trabalho teve como finalidade estudar e compreender como está se desenvolvendo as Parcerias Público-Privadas -PPPs em pequenos municípios do Estado de Minas Gerais, especificamente no repasse de recursos para o funcionamento da educação, com a gestão das metas de desempenho, a transferência do gerenciamento das atividades, a especificação de padrões, e os resultados. Foram verificadas algumas irregularidades e descumprimento da aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014 detectadas através da análise dos processos de prestação de contas e algumas inconsistências nas ações referentes à execução financeira dos recursos em dois dos três municípios mineiros estudados. O foco do trabalho foi entender como municípios mineiros que não estavam acostumados a fundamentar suas parcerias por uma legislação específica estão se sustentando juridicamente, valorizando as Organizações da Sociedade Civil - OSCs, trabalhando a transparência na aplicação dos recursos e efetivando suas parcerias PPPs, em sentido amplo, na área de educação. A importância desse estudo na área educacional, se dá devido a quantidade e o volume de aplicação dos recursos públicos.

Palavras chave: Parceria público-privada. Organizações da sociedade civil. Transferência. Prestação de contas

ABSTRACT

The purpose of this study was to study and understand how Public-Private Partnerships (PPPs) are developing in small municipalities in the State of Minas Gerais, specifically in the transfer of resources to the operation of education, management of performance targets, management of activities, specification of standards, and results. Some irregularities and noncompliance with the application of Federal Law No. 13,019 / 2014 were detected through the analysis of the accounts rendering processes and some inconsistencies in the actions regarding the financial execution of the resources in two of the three Minas Gerais municipalities studied. The focus of the work was to understand how mining municipalities that were not accustomed to base their partnerships by specific legislation are being supported legally, valuing Civil Society Organizations (CSOs), working on transparency in the application of resources and making their PPPs partnerships in a sense education. The importance of this study in the educational area is due to the quantity and the volume of application of public resources.

Keywords: Public-private partnership. Civil society organizations. Transfer. Accountability

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	ORIGEM DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	11
2.1	O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	14
3	METODOLOGIA	20
4	RESULTADOS	23
5	CONSIDERAÇÕES.....	29
6	REFERÊNCIAS	33

1 - Introdução

A educação vem, ao longo dos últimos anos, sofrendo modificações na sua organização, nas formas de financiamento e na oferta de suas etapas. As formas de distribuição dos recursos e as responsabilidades do poder público com a educação vêm se alterando significativamente nos últimos anos.

A educação é fundamental para o desenvolvimento de um país. O direito a educação está garantido em nossa Constituição Federal de 1988. Diz o artigo 205: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", mas uma grande parte da população não consegue alcançar este direito e o que é pior, são afastadas de terem uma educação melhor.

Em contrapartida, quando diz que a educação será promovida com a colaboração da sociedade abre-se as portas para a sociedade civil e organizada, representada por associações comunitárias e organizações não governamentais poderem atuar junto com os municípios na educação dos educandos.

A legislação educacional brasileira define que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos também a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. E é, a partir destas duas constatações, que nosso estudo: o poder da sociedade civil e organizada atuar junto com os municípios na educação e a possibilidade dos recursos públicos serem destinados as escolas comunitárias confessionais ou filantrópicas.

Estudar e compreender como está se desenvolvendo as Parcerias Público-Privadas – PPPs em pequenos municípios do Estado de Minas Gerais, especificamente no repasse de recursos para o funcionamento da educação é o nosso objetivo.

A parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro Marçal (2005).

Para esse estudo, transitamos a partir da discussão acerca das PPPs a partir dos anos 70, com a crise do projeto de desenvolvimento capitalista do pós-guerra e, logo em seguida, quando ocorreu a implantação da economia de livre mercado que já existia desde 1930. Dando continuidade, chega a década de 1980, com o projeto neoliberal que dava destaque para fragmentação das políticas estatais protecionistas, de modo a facilitar a livre

movimentação do comércio, das finanças e do trabalho através das fronteiras nacionais até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Chegando em 1990, com a gestão das metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades até 2014.

A partir de 2014, surgiu a Lei Federal nº 13.019, que institui normas para celebração das parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil - OSC referente aos termos de fomento, colaboração e cooperação a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Neste esteio, a proposta é entender como os municípios mineiros que não estavam acostumados a fundamentar suas parcerias sobre a égide de uma legislação específica estão se sustentando juridicamente, valorizando as OSCs, trabalhando a transparência na aplicação dos recursos e efetivando suas PPPs, em sentido amplo, na área de educação no Brasil.

Em pequenos municípios, anterior a Lei Federal nº 13.019, de 2014, era comum submeter à Câmara Municipal um certo valor financeiro que seria destinado às associações, OSCs etc. como forma de subvenção para manutenção da prestação de serviços ao município por estas instituições.

A oferta da educação infantil em creches, a educação de jovens e adultos e a educação especial no ensino fundamental são as principais etapas da educação que se utilizam da transferência de recursos dos municípios para instituições a fim de financiar esta prestação de serviços aos munícipes.

Por outro lado, também, existem as estruturas administrativas dos pequenos municípios que possuem insegurança jurídica para colocar em prática a Lei Federal nº 13.019, de 2014, a ausência de leis municipais que organizem o processo e interpretações distintas da lei federal.

Há pouca ênfase no controle de resultados, planejamento insuficiente, ausência de capacitação dos servidores municipais e dificuldade de adaptação às novas legislações e normas. O intuito deste trabalho é verificar como estão ocorrendo às parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, após a Lei Federal nº 13.019 e ainda:

- Compreender e analisar como os municípios mineiros estão celebrando as parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil referente aos termos de fomento, colaboração e cooperação a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei Federal nº 13.019, de 2014;

- Conhecer, entender e verificar como juridicamente se constitui as etapas das Parcerias público-privadas: planejamento, seleção e celebração dos convênios, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas;
- Conhecer como os atores da gestão pública na área educacional e seus colaboradores estão aplicando a Lei Federal e se realmente está sendo possível obter um resultado mais eficiente, a um custo e prazos menores.

Diante destes questionamentos faz-se importante estudar as PPPs na área educacional, devido a sua quantidade e o volume de aplicação dos recursos públicos. Os benefícios vão trazer à tona possíveis questionamentos/esclarecimentos e a produção de conhecimentos acerca da literatura.

O Estado de Minas Gerais possui uma extensão muito grande, por este motivo o seu território foi dividido oficialmente pelo governo estadual, em dez Regiões de Planejamento, listadas a seguir, em ordem alfabética: Alto Paranaíba, Central, Centro-Oeste de Minas, Jequitinhonha/Mucuri, Mata, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo. Em nosso estudo vamos focalizar a região Mata, que possui 142 municípios, e destes, 03 serão objeto de nossa pesquisa.

A luz das legislações, sabemos que os arranjos sociais e políticos, envolvidos nas Parcerias Público- Privadas, eram organizados de forma bastante diferenciada da estabelecida com a Lei Federal nº 13.019. Entender o art. 5º que trata do regime jurídico e 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, visando assegurar a participação social como direito do cidadão (...) estão sendo garantidos.

O caminho para a prática das parcerias ocorre em paralelo com a implantação da Governança Corporativa no mundo dos negócios (ROSALINO; LETSCH, 2008).

O estudo da Lei Federal nº 13.019, é uma oportunidade de conhecê-la melhor, principalmente com a aplicabilidade na área educacional, considerando que a educação é um direito de todos e termos os recursos para o seu financiamento estabelecidos também em uma Lei e ainda sim, persistimos com nossas heranças coloniais da centralização do poder nos órgãos executivos.

2 - ORIGEM DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Para entender a origem das Parcerias Público-Privadas é preciso voltar nos anos 70, quando Robertson (2012, p. 1135) assinala como relevante a ocorrência da “... crise do projeto de desenvolvimento capitalista do pós-guerra (um casamento entre liberalismo econômico e socialdemocracia)” e logo em seguida a implantação da economia de livre mercado que já existia desde 1930, “... mas não tinham sido capazes de garantir apoio nos círculos políticos e na agenda da política”.

Na década de 1980, lançou-se o projeto neoliberal que segundo Robertson (2012, p. 1136), dava destaque para “... fragmentação das políticas estatais protecionistas, de modo a facilitar a livre movimentação do comércio, das finanças e do trabalho através das fronteiras nacionais (conhecida como desregulação).

Nesta década, tivemos a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trazia consigo o princípio educacional da “gestão democrática”. Afirma Arelaro “Contraditoriamente, é o único princípio constante da área educacional que teve sua abrangência limitada ao âmbito público, pois, nos termos do artigo 206, item VI, a gestão democrática ficou restrita ao “ensino público, na forma da lei” (2007, p. 900).

Continua Arelaro (2012, p. 900)

Esta limitação, que poderia ser entendida como “distração”, pelo caráter democratizante da Constituição, com claro incentivo à participação popular, representou, na verdade, um embate político em que o pensamento pedagógico conservador e privatista foi vitorioso. E esta circunscrição da gestão democrática escolar e educacional terá consequências mais extensas e permanentes do que se considerou inicialmente.

Após esta etapa, em 1990, Robertson (2012, p. 1137) afirma que passou a fazer parte da gestão as “(...) metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público”.

Nesta mesma época, o dizer era que “a educação havia sido privatizada e mercantilizada” (2012, p. 1138). Tivemos neste mesmo período papel fundamental no financiamento da educação brasileira as agências internacionais e governamentais como: Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), United States Agency for International Development (Usaid). Robertson afirma que “o governo cedeu lugar à governança e a

internacionalização do estado é, ao mesmo tempo, causa e efeito de uma reestruturação fundamental das relações de classe”(2012, p. 1137).

Vale-se destacar, nesta mesma época, que os sistemas de ensino começam a estabelecer currículos orientados pelos Parâmetros Curriculares Nacionais e o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) definiu “como direito dos pais – direito este até hoje não respeitado ou implementado plenamente – a participação na definição das propostas pedagógicas das escolas de seus filhos como ter conhecimento do processo pedagógico (art. 53, Parágrafo Único)” (ARELARO, 2007, p. 900).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) propõe ainda mais a participação da família na educação dos filhos quando estabelece no art. 14 que “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (...) II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. O Pacto Federativo introduz na gestão da educação a necessidade da “colaboração e distribuição” entre os entes federal, estadual e municipal. Afirma Arelaro (2007, p. 901) que

Esta é a razão por que a elaboração de planos de educação, atualmente, e pelo menos no discurso e na legislação, deixou de ser atividade exclusiva de “especialistas” que, historicamente, manipulavam dados estatísticos e informações em seus gabinetes, para se tornar iniciativa democrática, em que os diferentes segmentos sociais são convidados a se pronunciar e a se envolver na definição de suas diretrizes e prioridades.

E a partir desta participação popular continua Arelaro “os grupos sociais tiveram a possibilidade de conhecer de perto os dirigentes públicos e com eles discutir ideias, propostas e suas necessidades locais, regionais e nacionais, é que permitiu uma definição mais adequada (...) da permanência dos investimentos financeiros”.

Nesta mesma época, é aprovada a Emenda Constitucional nº 14/1996, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, remunerando, “(...) pela primeira vez na história da educação brasileira, o serviço público educacional, pelo número de atendimentos que as esferas públicas estaduais e municipais realizavam” (ARELARO, 2007, p. 909).

Com a criação do FUNDEF, os municípios se sentiram incentivados a ofertar o ensino fundamental, séries iniciais. Uma realidade que se confirmou e que só foi aumentando com o passar dos anos.

Assim, considerando-se exclusivamente as redes públicas estaduais e municipais do país, passamos de um atendimento municipal do ensino fundamental, em 1996, de 54% e de um estadual de 45,6% para, em 2006, os surpreendentes índices de 62,8% e 37,15%, respectivamente (ARELARO, 2007, p. 909).

Motivados pelo valor recebido pelos municípios através do FUNDEF, os prefeitos municipais “(...) em especial os das cidades mais pobres, aderiram ao Fundo, municipalizando em número significativo suas redes, às vezes, até todo ensino fundamental (...)” (ARELARO, 2007, p. 909).

Como esse processo foi implementado de forma abrupta, evidentemente os municípios não tiveram tempo, nem condições técnicas e financeiras, de se preparem para esse aumento de responsabilidades. As consequências não se fizeram esperar: realizados os exames nacionais, o desempenho foi insatisfatório na quase totalidade desses municípios(...) (ARELARO, 2007, p. 910).

Substituindo o FUNDEF tivemos o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência estabelecida para o período 2007-2020. Este está em vigor até a data atual tramitando no Congresso uma proposta de lei para torná-lo permanente.

Utilizando do seu poder, o Estado aprova a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988, que “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública(...)” que foram fundamentais para o ingresso da iniciativa privada na educação pública segundo Arelaro (2007, p. 910)

“(...) reformando o Estado brasileiro e introduzindo dois novos princípios – o de que o “interesse público” não necessariamente é estatal, com a conseqüente inclusão do conceito de “público não estatal”, pela primeira vez na Constituição Federal; e o segundo princípio, o de que os serviços até então considerados privativos do Estado poderão ser, mediante contratos, transferidos ou “gerenciados” pela iniciativa privada.

Instala-se então, a possibilidade das parcerias público-privadas, quando o Estado apresenta a sua incapacidade e incompetência de ofertar de forma satisfatória alguns serviços à população.

2.1 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A partir de 2014, no cenário nacional, surge uma nova legislação para regulamentar as parcerias público-privadas: a Lei Federal nº 13.019. Seu objetivo era trazer clareza e segurança jurídica às normas obscuras das parcerias anteriormente realizadas entre o setor público e as instituições privadas, dando início a um novo tempo no que se refere a atuação conjunta entre a Administração Pública e as organizações sociais em prol dos direitos coletivos. Conforme assevera Rafael Carvalho Rezende:

O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), introduzido pela Lei 13.019/2014, representa importante avanço na busca de segurança jurídica, eficiência, democratização e eficiência na atuação consensual da Administração Pública brasileira (2015, p. 226).

Anterior a esta Lei, muitos processos judiciais referentes a irregularidades dos convênios, insegurança jurídica, criminalização das atuações das organizações sociais e a dificuldade em se estabelecer este tipo de parceria público-privada, era o predominante.

Esta Lei surgiu a partir da criação de uma plataforma criada por diversas organizações, entidades e movimentos sociais, nomeada de “Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”.

Logo após a criação desta Plataforma, o Governo Federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial para realizar estudos, apresentar sugestões e propostas sobre o tema. Participavam deste grupo de estudos os agentes governamentais, representantes das Organizações da Sociedade Civil, especialistas no assunto e ministros de Estado.

O Relatório Final foi apresentado em 2012, direcionando o trabalho do Marco Regulatório para os pilares da contratualização, sustentabilidade econômica e certificação que segundo Léda Sobrinho,

A contratualização diz respeito ao instrumento jurídico utilizado entre o Poder Público e a Organização da Sociedade Civil para a realização de sua parceria. Já a sustentabilidade econômica estaria diretamente relacionada com a legislação fiscal e financeira a que essas organizações estão submetidas. Por último, a certificação trata acerca das formalidades burocráticas, como títulos, certificações e credenciações concedidas às OSCs (2017, p. 27).

Em 2014, houve a aprovação do Marco Regulatório do Terceiro Setor, e em 2015 este já possuía profundas alterações no seu texto estabelecendo que cada ente da Federação deverá regulamentá-lo através de um decreto como ocorreu em âmbito federal com a edição do Decreto nº 8.726/2016.

A partir de então, os municípios tiveram que se organizar para além de atender o art. 37 da Constituição da República, relacionado a Administração Pública que traz a necessidade do atendimento a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – a Lei Federal 13.019, trouxe como principais fundamentos, diretrizes e princípios da Gestão Pública Democrática, o Fortalecimento da Sociedade Civil, a Participação Social, e a Transparência na utilização do repasses públicos.

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:

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

A Lei Federal 13.019, foi criada em um momento que o país clama muito pela participação social nas ações governamentais, a valorização das Organizações da Sociedade Civil e a necessidade da transparência da aplicação dos recursos públicos.

Como suas principais diretrizes, a respectiva lei estabelece:

Art. 6o São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

- I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
- II - a priorização do controle de resultados;
- III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;
- V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
- VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
- VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas;

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Segundo Léda Sobrinho a escolha desses princípios “(...) serve para valorizar a Organização da Sociedade Civil em conjunto com a participação social, no intuito de fortalecer a Administração e a gestão pública democrática por meio de novos paradigmas de validade decorrentes do Marco Regulatório” (2017, p. 31).

As principais inovações desta Lei são: estabelecer uma normativa única e uniforme para regulamentar a relação jurídica estabelecida entre as OSCs e a Administração Pública, através das parcerias; diferencia-se dos convênios e congêneres, fundamentados no Art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93; traz como regra geral a realização de chamamento público como instrumento impessoal e objetivo prévio à seleção das OSCs.

O âmbito de aplicação desta Lei é para entidades privadas sem fins lucrativas, as cooperativas e as organizações religiosas desde que não desempenhem atividades sociais. O Marco Regulatório surgiu para trazer uma maior regulamentação e clareza nas parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos.

Esta Lei não se aplica as seguintes situações:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei;

II - (revogado);

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

VIII - (VETADO);

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

a) membros de Poder ou do Ministério Público;

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;

c) pessoas jurídicas de direito público interno;

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

A Lei do Marco Regulatório traz a possibilidade da realização das parcerias público-privadas através de Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação que são os novos mecanismos jurídicos viáveis para a realização de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil.

Alguns conceitos importantes que ficam bem definidos nesta legislação versam sobre a Organização da Sociedade Civil (OSC) conceituando como uma entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus eventuais resultados; parceria sendo um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida entre a administração pública e OSCs; projeto como um conjunto de operações a serem realizadas em tempo determinado; atividade como operações que serão realizadas de modo contínuo; termo de colaboração instrumento utilizado para celebração de parcerias com OSC que envolvam a transferência de recursos financeiros; termo de fomento instrumento para consecução de planos de trabalho propostos por OSC que envolvam a transferência de recursos financeiros e acordo de cooperação instrumento utilizados para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

O Art. 18 da Lei Federal 13.019/2014, estabelece a necessidade de realizar o Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMIS que significa:

“Instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria”.

Após a avaliação dos projetos, pode a Administração realizar, ou não, um chamamento público com o intuito de concretizar a parceria. É importante ressaltar que esse procedimento não funciona como pré-requisito para os instrumentos de parceria e não ocasiona, necessariamente, a convocação de um chamamento público ou dispensa de processo seletivo.

A etapa de seleção e celebração das parcerias traz como principal inovação a obrigatoriedade do procedimento de chamamento público. Determina o Art. 24 da Lei: exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou termo de fomento será precedida de chamamento público.

No mesmo sentido, determina o Art. 23 da Lei “A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilite o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei”.

Os Artigos 30 e 31 da Lei 13.019/2014 apresentam as hipóteses em que o chamamento público será dispensado, dispensável ou inexigível. O importante desta legislação é o entendimento que ela surge para impedir que o Poder Público estabeleça parcerias que não possuam uma legislação para discipliná-las. Uma forma de cumprir esta impessoalidade é o estabelecimento de um edital proposto na Lei, que é o documento essencial que estabelecerá todos os critérios e condições para a escolha da entidade, de forma a tornar mais claros os objetivos pretendidos com a parceria.

Art. 24 da Lei Federal nº. 13.019/2014:

§1º - O edital do chamamento público especificará, no mínimo:

I - a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;

III - o objeto da parceria;

IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;

VI - o valor previsto para a realização do objeto;

VIII - as condições para interposição de recurso administrativo;

IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;

X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

Após a assinatura da parceria a administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da mesma, podendo valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

O monitoramento e a avaliação trazida pela Lei Federal nº 13.019, de 2014, se refere à parceria e não somente ao trabalho realizado pela entidade, logo, no caso, tanto a OSC quanto a administração Pública possuem responsabilidades pactuadas a serem averiguadas dentro do processo de monitoramento e avaliação. As ações de monitoramento e avaliação terão caráter preventivo e saneador, objetivando a gestão adequada e regular das parcerias.

A Lei Federal nº 13.019, de 2014 ratifica tendências de prestações de contas em parcerias celebradas entre o terceiro setor e a administração pública, já incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro desde a edição das Leis Federais nº 9.637, de 1998 (Lei de OS) e a de nº 9.790, de 1999 (Lei de Oscip), quais sejam: controle por resultados; transparência fomentando a participação popular no controle social; aumento da importância das práticas de monitoramento e avaliação (preventivas) em detrimento da prática exclusivamente calculista e punitiva advinda das prestações de contas oriundas da analogia trazida equivocadamente pela Lei Federal nº 8.666, de 1993, cuja existência jamais foi para

regulamentar transferências entre a administração pública e entes privados sem fins lucrativos, com interesses em execução de parcerias com formato de mútua cooperação.

3 - METODOLOGIA

A metodologia utilizada na pesquisa foi predominantemente qualitativa, complementada com método quantitativo. Como parâmetro de análise usamos a literatura existente e as alternativas de ações sugeridas pela Lei Federal nº 13.019. A realização da pesquisa através de uma abordagem predominantemente qualitativa, se justifica pelo fato de estudarmos formatos de parcerias que precisam ser conhecidos a partir de métodos e técnicas que visem a compreensão e descrição dos mesmos, no ambiente em que ocorrem.

Uma justificativa para essa opção pode ser encontrada em Lüdke & André (1988) quando afirmam que o estudo qualitativo é aquele que “[...] se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”, complementada com método quantitativo. Cerca-se de pesquisa bibliográfica e análise documental e do estudo de casa em três municípios da Zona da Mata Mineira entrevistando dirigentes municipais e demais agentes públicos.

A primeira foi realizada a partir do levantamento de autores que analisaram conceitualmente o termo “parceria público-privada”, bem como de obras que tratam de políticas públicas, considerando o nível nacional e, em particular, o território mineiro. Transita-se então a partir da discussão acerca das parcerias público-privadas a partir dos anos 70, com a crise do projeto de desenvolvimento capitalista do pós-guerra e, logo em seguida, quando ocorreu a implantação da economia de livre mercado que já existia desde 1930. Dando continuidade, fomos para a década de 1980, com o projeto neoliberal que dava destaque para fragmentação das políticas estatais protecionistas, de modo a facilitar a livre movimentação do comércio, das finanças e do trabalho através das fronteiras nacionais até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em 1990, com a gestão das metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades até chegarmos em 2014.

A apresentação das parcerias público-privadas celebradas nos municípios em estudo, foi feita através da análise dos seguintes documentos: convênios, chamamentos, editais, prestação de contas, numa perspectiva longitudinal através da coleta de dados dos anos de 2017 e 2018, resgatando dados e informações de outros períodos, que não estão disponíveis ao público e foram consultados no período de janeiro a março de 2019.

Foi verificado como estão as estruturas administrativas dos pequenos municípios referente ao aporte jurídico oferecido pela Procuradoria Municipal e o que oferecem quanto a

segurança jurídica para colocar em prática a Lei Federal nº 13.019, de 2014, se existe lei municipal que organiza o processo, se existe um gestor para realizar o acompanhamento da parceria e o controle de resultados.

A análise das Parcerias Público-Privadas na área da educação, foi realizada em três municípios da Zona da Mata Mineira, nos anos de 2017 e 2018, buscando entender se o art. 5º que trata do regime jurídico e 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, visando assegurar a participação social como direito do cidadão (...) estão sendo garantidos. O primeiro campo analisado é se a parceria se estabelece através de Fomento, Colaboração ou Cooperação. O segundo campo verificado é como foi organizada a seleção e a celebração da parceria, e seguindo: a construção do chamamento público, dentro dele, o edital, a comissão de seleção, as contrapartidas, os procedimentos de seleção, os elementos da proposta, as exigências, a habilitação. Nos detemos em uma análise criteriosa no orçamento do Plano de Trabalho, na forma estabelecida para a realização dos trabalhos da comissão de monitoramento e a avaliação, o gestor da parceria e prestação de contas. O último campo analisado é o do relatório técnico de monitoramento e avaliação, se nos dois anos de parceria se este foi elaborado, o que eles dizem, o que apresentam, benefícios, dificuldades, pontos a serem aprimorados, enfim, o que relatam das PPPs ao ser colocada em prática a Lei Federal nº 13.019, de 2014.

Conforme posiciona MOREIRA (2004) sobre a utilidade da revisão de literatura tanto para o leitor quanto para o pesquisador fomos buscar os “ [...] avanços, retrocessos ou áreas envoltas em penumbra” sobre o assunto e conforme observa Modesto (2017, p. 113) , as pesquisas acerca das parcerias e de sua regulação se encontram em fase embrionária no Brasil. Seu principal viés corresponde à identificação e a caracterização das entidades privadas parceiras, identificando as peculiaridades de seu regime jurídico e, sobretudo, aquilo que se pode exigir em termos de atuação e controle.

A pesquisa foi realizada nas bases científicas e encontrando apenas dois trabalhos que trouxeram contribuição de forma consistente, que foram o de ARELARO (2007) Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? E o de BORGHI (2011) As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas.

Para a pesquisa foram realizados estudos de caso em três municípios da Zona da Mata Mineira, considerando-se o conjunto de municípios pequenos. O quadro 1 identifica os municípios participantes da pesquisa.

Quadro 1 – Municípios participantes da pesquisa

Tamanho	N.º de habitantes	Município
Pequeno	4.761	1
Pequeno	2.116	2
Pequeno	25.057	3

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nos casos em análise, as entrevistas foram realizadas em dois momentos, primeiro por meio de um questionário disponibilizado por meio eletrônico e posteriormente via telefone, com os secretários municipais de educação e com os representantes do governo municipal envolvidos no processo de parceria, conforme se julgou necessário. A coleta de dados foi realizada nos documentos legais produzidos em cada administração referentes aos convênios/parcerias e à educação no município no que diz respeito às diretrizes educacionais, planos municipais de educação, legislações referentes ao conselho municipal de educação, conselhos de escola e outras leis, bem como prestações de contas que possibilitassem uma análise dos recursos financeiros envolvidos nas parcerias.

Houve acesso aos dados financeiros gastos com as parcerias apenas a partir de 2017, apesar de a parceria/convênio ser mais antiga, por terem sido todos os governos em primeiro mandato. O Quadro 2 apresenta o número de instituições parceiras em cada município pesquisado, assim como o tipo de instituição privada conveniada, apresentando uma caracterização inicial das parcerias.

Quadro 2 – Características gerais da parceria nos municípios pesquisados

Município	Início do Convênio	Tipo de instituição privada conveniada	N.º de instituições conveniadas
1	2005	Sem fins lucrativos	01
2	2010	Sem fins lucrativos	01
3	Anterior Fundef.	Sem fins lucrativos	02

Fonte: Elaborado pelo autor.

4 - RESULTADOS

Após pesquisa realizada nos três municípios entre as parcerias nos setores público privados na educação foi constatado que são celebradas parcerias nos três municípios no atendimento suplementar na educação especial e no município três ainda na oferta da educação infantil em creches, vagas para crianças de 0 a 3 anos de idade.

O objeto da parceria nos municípios 1, 2 e 3 quanto ao atendimento suplementar na educação especial é o estabelecimento de cooperação entre os signatários para o atendimento ao Plano de Trabalho da respectiva entidade, visando subvencionar o Colaborador, com verba a ser aplicada em despesas de pessoal e custeio para desenvolver atividades de alfabetização de pessoas com deficiência, bem como prestar atendimento aos alunos da rede pública municipal de ensino, através de acompanhamento multiprofissional especializado, nas áreas de psicologia e fonoaudiologia. Também atuarão na inclusão escolar realizando avaliação diagnóstica dos alunos prováveis ou já constatados para atendimento especial oferecendo atendimento aos alunos através de técnicos, psicólogos e fonoaudiólogos.

O objeto da parceria no município 3 quanto a oferta de vagas da educação infantil em creches, vagas para crianças de 0 a 3 anos de idade com o a instituição que administra as 5 creches é elaborar estratégias para o atendimento do aluno de zero a três anos de idade através de: controlar a movimentação do pessoal nos quadros de pessoal por Creche, encaminhando processos pertinentes a vida funcional dos monitores e servidores; divulgar e organizar formalmente os trabalhos da diretoria da entidade, realizando o controle das ações, com vistas ao alcance das metas pretendidas pela coordenação geral e equipe técnica da entidade; planejar os trabalhos de cada Creche; acompanhar a execução dos projetos e programas estabelecidos pela entidade orientando e fiscalizando de acordo com cada área de atuação, criando novos métodos, buscando novos materiais de apoio, prestando contas financeiramente das ações propostas e praticadas. A Instituição tem, ainda, a responsabilidade de administrar e controlar todo o inventário de cada creche, incluindo os equipamentos, os materiais e a merenda escolar.

Quadro 3 – Características das Creches

Creche	Faixa Etária	N.º de alunos atendidos	Horário de funcionamento
1	06 meses a 03 anos e 11 meses	80	07h às 17horas

2	06 meses a 03 anos e 11 meses	85	07h às 17horas
3	06 meses a 03 anos e 11 meses	50	07h às 17horas
4	06 meses a 03 anos e 11 meses	50	07h às 17horas
5	06 meses a 03 anose 11 meses	50	07h às 17horas

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para análise e avaliação das fases das parcerias foram utilizadas entrevistas com os gestores municipais de educação, documentos disponibilizados pelo departamento jurídico do município e também os documentos que compõem a organização e funcionamento da educação no município, tais como: plano municipal de educação, regimentos escolares, resoluções e atas do conselho municipal de educação e consolidado do censo escolar.

No município 1 e 2, a forma de normatização das parcerias é através de subvenção aprovada pela Câmara Municipal no ano anterior a disponibilização do recurso. Não se utiliza convênio, contrato ou termo de colaboração, apenas uma simples transferência anual da qual a instituição faz a devida prestação de contas.

No município 3, é realizado o chamamento público através de um edital visando a formalização de um termo de colaboração, para consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à OSC, conforme as condições estabelecidas no edital e nos anexos de acordo com o artigo 16 da Lei nº 13.019, alterado pela Lei nº 13.204, “[...] deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, pela celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam transferências de recursos financeiros”.

No Edital de Chamamento Público publicado no Diário Oficial do Município 3, consta a sua finalidade e todas as etapas que compõem um edital: objeto, justificativa, comissão de seleção, retirada do edital, informações e esclarecimentos sobre o edital, impugnação e recursos, OSC's admitidas para participar do chamamento público, dos requisitos e impedimentos para celebração do termo de colaboração, fase de seleção, fase de celebração, da execução do termo de colaboração, da comissão de monitoramento e avaliação do gestor e das sanções administrativas e, os seguintes anexos: Anexo I – Termo de Referência de Colaboração, Anexo II – Modelo de Plano de Trabalho, Anexo III – Declaração de Ciência, de Concordância, Anexo IV – Declaração sobre instalações e condições materiais, Anexo V – Declaração da não ocorrência de impedimento, Anexo VI – Declaração que não haverá remuneração com recursos repassados de servidor ou empregado público, bem como não

haverá contratação de empresas de parentes até 2º grau, inclusive por afinidade, Anexo VII – Declaração de vedações e Anexo VIII – Minuta do Termo de Colaboração.

Quanto a elaboração dos Planos de Trabalho, no edital do município 3, consta que serão desclassificados os não atenderem às exigências do edital e seus anexos ou da legislação aplicável que estejam: omissos ou vagos, bem como os que apresentarem irregularidades ou defeitos capazes de dificultar o julgamento; que impuserem condições ou contiverem ressalvadas em relação às condições estabelecidas.

No município 1 e 2 suas subvenções são destinadas apenas a Escola de Educação Especial que fica localizada no município 3, e esta presta assistência suplementar aos alunos com deficiências. Consta no Plano Municipal de Educação, em sua Meta 4, a necessidade da universalização, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

O município 3, realiza termo de colaboração com duas instituições, uma de educação especial, a mesma dos municípios 1 e 2, que existe na região e, também com uma instituição que administra 05 creches para atender a meta 1 do seu Plano Municipal de Educação que estabelece a universalização, até 2025, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliação a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos.

Verificou-se, uma transferência de responsabilidade do município para uma instituição sem fins lucrativos de sua responsabilidade primeira de acordo com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, que estabelece a educação infantil como responsabilidade dos municípios. Portanto, é transferida para esta instituição a responsabilidade pelo trabalho com as crianças, pelas condições de trabalho dos docentes, que são contratados como monitores, não possuindo os mesmos direitos dos professores de acordo com a Lei nº 11.738/2008 que estabelece as Diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enfatizando que a valorização profissional se dá na articulação de três elementos constitutivos: carreira, jornada e piso. A formação continuada destes monitores para o exercício das atividades com as crianças, a merenda escolar, material de higiene e escolar é todo fornecido pela Secretaria Municipal de Educação.

Nos municípios 1 e 2, em entrevista com os Dirigentes Municipais verificou-se que é repassado a esta instituição de educação especial um valor que já foi acordado com o Poder Executivo a alguns anos e vem se mantendo o mesmo por mais de 5 anos, sem nenhuma relação com a quantidade e qualidade do serviço prestado.

No município 3, através dos documentos e também das entrevistas com o Dirigente Municipal foi verificado que é elaborado um Plano de Trabalho para a execução das atividades previstas e serão disponibilizados recursos pela Secretaria Municipal de Educação/Fundo Municipal de Educação (FME) no valor total correspondente às matrículas efetivadas relacionada à entidade, apuradas com base no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, acrescido dos valores necessários à efetiva execução das atividades considerando o atendimento aos alunos e, também, pelo número de alunos que são atendidos pela escola de educação especial, com uma diferença, para a instituição que mantém as creches levanta-se o número de alunos que foi atendido no ano anterior de acordo com o censo escolar multiplica-se pelo valor do Fundeb do ano atual e este valor é repassado. Fora deste valor é encaminhado a merenda escolar, material de higiene e escolar para o funcionamento.

O valor repassado para a instituição que mantém a Escola de Educação Especial também é realizado da mesma forma, levanta-se o número de alunos que foi atendido no ano anterior de acordo com o censo escolar multiplica-se pelo valor do Fundeb do ano atual e este valor é repassado. Fora deste valor é encaminhado apenas a merenda escolar de acordo com os valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Deve-se ressaltar que esta Escola de Educação Especial é mantida por uma instituição pertencente ao Movimento Pestalozziano no Brasil e devido a isto, recebe muitas doações para seu funcionamento, tais como: doações na conta de luz, sobra do orçamento da Câmara Municipal no final de cada ano, emendas parlamentares, bingos, leilões de bezerras, almoços beneficentes etc.

Quanto à liberação dos recursos, estes são liberados de acordo com o cronograma de desembolso financeiro previsto no Plano de Trabalho, e guarda consonância com as metas, fases e etapas de execução do objeto do instrumento, de acordo com a disponibilidade financeira do Município. Para o recebimento de cada parcela dos recursos, deverá a Organização da Sociedade Civil: I – comprovar o cumprimento de eventual contrapartida pactuada; II – estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho. Na existência de alguma incorreção a liberação das parcelas será suspensa até a correção das impropriedades constatadas, quando: I – não houver comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, constatada pela Administração Municipal ou pelo órgão

competente do Sistema de Controle Interno; II – for verificado o desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas e fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução deste instrumento; III – for descumprida, injustificadamente pela Organização da Sociedade Civil, cláusula ou condição do instrumento.

Sobre a prestação de contas apresentada pelo Município 3 está estabelecido no Termo de Colaboração que esta deverá estar de acordo com os critérios e indicações exigidos pela Administração Municipal, com elementos que permitam ao Gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, destacados nos relatórios de execução do objeto e de execução financeira, bem como entregar balanço patrimonial, balancete analítico anual, demonstração de resultado do exercício e demonstração das origens e aplicação dos recursos da Organização da Sociedade Civil parceira, segundo as normas contábeis vigentes.

Deverá se apresentar por modo físico, permitida a visualização por qualquer interessado, conforme previsão do artigo 81-A, II, da Lei 13.019/2014, dando ampla publicidade e transparência dos recursos públicos, a qual deverá conter: ofício de encaminhamento da prestação de contas explicitando o número da parceria, o valor, a parcela e o período a que se refere, bem como os anexos constantes deste termo; demonstrativo de Execução Físico-Financeiro; demonstrativo da Receita e da Despesa; relação de pagamentos, acompanhada dos comprovantes de despesas em vias originais (notas fiscais, recibos e contratos e outros) e das cotações de preços realizadas; conciliação bancária; original(is) do(s) extrato(s) bancário(s); relatório de cumprimento do objeto da parceria, contendo atividades realizadas e relação de beneficiados; certidões de Regularidade Fiscal, Trabalhista, Previdência Social (INSS) e FGTS da OSC.

Também deverá ser apresentada pela OSC prestação de contas parciais dos recursos liberados a cada 60 (sessenta) dias, contados da data de recebimento da respectiva parcela, ainda que não haja a utilização total desse recurso.

Foi identificado que nos municípios 1 e 2 os recursos repassados são gastos com atendimentos feitos pelas psicólogas e fonoaudiólogas aos alunos e estes recursos não são extraídos dos recursos do FUNDEB. São recursos próprios do município.

No município 3, os recursos repassados são do FUNDEB. A prestação de contas da instituição que oferta Educação Especial apresenta gastos com pagamentos de professores,

profissionais técnicos, administrativos e de limpeza, encargos sociais, combustível, manutenção de veículo e material de expediente administrativo. A instituição que mantém as creches apresenta gastos com o pagamento dos monitores, profissionais da limpeza, equipe administrativa, psicóloga, encargos sociais, combustível, manutenção de veículo e material de expediente administrativo, pagamento de contas de água, luz, telefone, internet.

Somente no município 3 houve a criação de um setor para cuidar dos convênios e não existe nenhuma comunicação feita destas parcerias com o Conselho Municipal de Educação. Quanto ao aporte jurídico oferecido ao município, somente no Município 3 existe uma Procuradoria Municipal montada com dois advogados e uma assessora atuando em tempo integral para cuidar de toda esta assistência, nos outros dois municípios é contratado apenas um advogado que não atua em tempo integral deixando a segurança jurídica bastante frágil.

No município 3, pela primeira vez foi elaborado no final do ano de 2018, um relatório técnico de monitoramento e avaliação, constatando que a parceria atendeu as necessidades do município, apresentam os benefícios das assistências prestadas pois sem elas o poder público não teria como atender a toda demanda educacional existente e solicitam um maior aprimoramento nas metas quali-quantitativas para plano de trabalho do ano de 2019.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal investigar como está ocorrendo às parcerias público-privadas a partir da Lei nº 13.019/2014 e fazer uma análise crítica da formatação utilizada pelos pequenos municípios da Zona da Mata Mineira nestas parcerias em face da 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, sendo uma oportunidade de conhecermos melhor a sua aplicabilidade na área educacional.

O estudo teve início a partir da discussão acerca das parcerias público-privadas a partir dos anos 70, com a crise do projeto de desenvolvimento capitalista do pós-guerra e, logo em seguida, quando ocorreu a implantação da economia de livre mercado que já existia desde 1930. Caminha-se pela década de 1980, quando foi lançado o projeto neoliberal que dava destaque para fragmentação das políticas estatais protecionistas, de modo a facilitar a livre movimentação do comércio, das finanças e do trabalho através das fronteiras nacionais até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em 1990 surge a gestão das metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades até chegar em 2014.

Foi apresentado então a Lei Federal nº 13.019, que institui normas para celebração das parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil referente aos termos de fomento, colaboração e cooperação a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, e que cabe ressaltar no art. 3º a apresentação das exigências desta Lei, o 5º que trata do regime jurídico, do art. 6º que estabelece as diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria e os arts. 18, 30, 31 e 24 que definem os documentos necessários para firmar as parcerias.

Os estudos de caso mostraram que os pequenos municípios do Estado de Minas Gerais, especificamente no repasse de recursos para o funcionamento da educação, ainda não conseguiram se organizar para atender as exigências da Lei Federal nº 13.019, que institui normas para celebração das parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil referente aos termos de fomento, colaboração e cooperação a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Os pequenos municípios não conseguem fundamentar suas parcerias juridicamente sobre a égide da legislação específica trabalhando com transparência na aplicação dos recursos fundamentando na gestão pública democrática, na participação social, no fortalecimento da sociedade civil, na transparência na aplicação dos recursos públicos, nos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, visando assegurar a participação social como direito do cidadão (...) se estão sendo garantidos.

Dos três municípios da amostra, dois ainda realizam seus repasses financeiros através da submissão e aprovação dos recursos pela Câmara Municipal e estes se destinam a uma única Escola de Educação Especial como forma de subvenção para manutenção da prestação de serviços ao município, infringindo totalmente a Lei Federal nº 13.019 e todos os princípios legais trazidos pelas legislações nacionais. Ainda continua a existir a transferência através de recursos financeiros através do empirismo.

O terceiro município realiza as transferências dos recursos financeiros através das parcerias público-privadas na oferta da educação infantil em creches e a educação especial no ensino fundamental mesmo possuindo uma estrutura administrativa com insegurança jurídica para colocar em prática a Lei Federal nº 13.019, de 2014 e a ausência de leis municipais que organizem o processo e interpretações distintas da lei federal. Foi verificado também, com a pouca ênfase no controle de resultados, planejamento insuficiente, nenhuma capacitação dos servidores municipais e dificuldade de adaptação às novas legislações e normas.

As inovações e alterações feitas pela Lei nº 13.204/2015 foram totalmente implantadas neste terceiro município quanto ao chamamento público através da publicação de um edital visando à formalização do termo de colaboração e todas as suas etapas; a apresentação de um Plano de Trabalho e de toda a documentação exigida pela OSC dentro do formato estabelecido no edital; para a prestação de contas existem os ofícios de encaminhamentos com todos os dados, os anexos apresentando o demonstrativo de Execução Físico-Financeiro, demonstrativo da Receita e da Despesa, relação de pagamentos, acompanhada dos comprovantes de despesas em vias originais e das cotações de preços realizadas, conciliação bancária, originais dos extratos bancários, relatório de cumprimento do objeto da parceria, contendo atividades realizadas e relação de beneficiados e as certidões de Regularidade Fiscal, Trabalhista, Previdência Social (INSS) e FGTS da OSC.

Apurou-se também que este terceiro município realizava fielmente o repasse dos recursos financeiros nos prazos estabelecidos na parceria.

Em desacordo com a Lei Federal nº 13.019 verificou que estão às obrigações do Poder Público em analisar pontualmente a prestação de contas quanto ao gasto dos recursos financeiros especificamente em pagamento de profissionais que não atuam na área educacional como: médicos, motorista e professores que prestam serviço a alunos de outros municípios tendo a finalidade da aplicação dos recursos desviada. O Poder Público nomeia um Gestor para acompanhar a parceria sendo o responsável em avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, destacados nos relatórios de execução do objeto e de execução financeira, bem como entregar balanço patrimonial, balancete analítico anual, demonstração de resultado do exercício e demonstração das origens e aplicação dos recursos da Organização da Sociedade Civil parceira, segundo as normas contábeis vigentes, mas este somente é nomeado de forma pro forma, não conseguimos encontrar nenhum acompanhamento e atividade realizado por ele.

No terceiro município existe um setor para cuidar dos convênios de forma estrutural, percebemos que este se esquivava de toda e qualquer explicação e questionamento que possa ser feito sobre o aporte jurídico, sendo considerado que a parceria é legítima e que a instituição “necessita deste recurso para sobreviver” tendo uma visão equivocada da proposta que deveria ser que o município precisa da “prestação do serviço”. Isso nos apresenta um grave problema em torno da implementação da atual legislação – o Poder Público e o âmbito privado englobam uma série de interesses distintos – e muitas vezes não é a oferta e prestação de serviços de uma educação eficiente e necessária.

A essência das parcerias propostas pela Lei Federal nº 13.019 é justamente alinhar e regulamentar tais esferas de vontade a bem do proveito coletivo. O contratempo se inicia quando esses interesses não se alinham. De fato, tais divergências podem, na prática, dificultar a implementação ampla e irrestrita do Marco Regulatório do Terceiro Setor.

A grande reflexão que devemos realizar é que tanto o Poder Público como estas instituições operam para atender seus interesses embora aparentemente sustentados no desenvolvimento social e se não existir um esclarecimento sobre a nova égide da legislação e a verdadeira aplicação dos recursos financeiros não será possível à aplicação da legislação, o cumprimento de seus objetivos e a possibilidade da criação de e reformulação das legislações que caminham nestas perspectivas das políticas públicas.

Assim, o desafio torna-se ainda maior devido ao sistema público brasileiro, cerceado de práticas indevidas por parte de agentes públicos e de seus parceiros, que tentam, muitas vezes, burlar as leis para conseguir benefícios pessoais ou institucionais a todo custo.

Sendo assim, verificou-se a necessidade do envolvimento do Conselho Municipal de Educação e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb para que esta parceria e a aplicação dos recursos financeiros referentes à educação sejam em atividades necessárias a população e também cumpram com a sua verdadeira função fiscalizar, supervisionar a aplicação correta dos recursos.

Conclui-se, portanto, que a Lei Federal 13.019/2014 trouxe significativos avanços para a formatação das parcerias público-privadas, garantindo maior eficiência, mas ainda precisamos muito dos órgãos de controle como o Tribunal de Contas e a Controladoria Geral com uma atuação conjunta para efetivação da legislação.

6 - REFERÊNCIAS

ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação & Sociedade*, vol. 28, num. 100, outubro 2007, PP. 899-919.

BORGHI, R. F., A. T., G. T. **As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas**. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 92, n. 231, p. 285-301, maio/ago. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa, 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53/2006**. Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm> Acesso em: 08/02/2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13/11/2007**. Regulamenta a Lei nº 11.494/2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 set. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm> Acesso em: 08/02/2019.

BRASIL. Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014. Regulamenta a Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8248.htm> Acesso em: 10/02/2019.

BRASIL. Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8244.htm>. Acesso em: 10/02/2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao>. Acesso em: 02/03/2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao>. Acesso em: 02/03/2019.

BRASIL. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educacao: Lei nº 9.394/ 96**. 3. Ed. Apresentacao Esther Grossi, Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24/12/1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20/06/2007**. Regulamenta o Fundeb. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm> Acesso em: 10/02/2019.

BRASIL. 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, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm> Acesso em: 10/02/2019.

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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 10/02/2019.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário**

Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm> Acesso em: 10/02/2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. "O conceito de política pública em Direito". In: M. P. D Bucci (Org.) **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CRUZ, Mauri J. V. **Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações Da Sociedade Civil Brasileira**. In: MACIEL, Ana Lúcia; BORDIN, Erica Bonfim (Orgs.). *A face privada na gestão das políticas públicas*. Porto Alegre: FIOJ, 2014. p. 122-137.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica como direito**. Cadernos de Pesquisa. [online]. v.38, n.134, pp. 133-193, maio/agosto 2010.

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

FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte. Fórum, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LÉDA SOBRINHO, Antônio J. **O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A LEI Nº 13.019/2014 e sua repercussão na contratação com o poder público**. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB., 2017.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1988.

MOREIRA, W. **Revisão de Literatura e Desenvolvimento Científico: conceitos e estratégias para confecção**. Janus, Lorena, v. 1, n. 1, p. 19-31, 2004.

REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Método. 2015. p. 226.

RIANI, Frederico Augusto d'Avila. **A vinculação do chefe do Executivo à Lei Orçamentária no cumprimento das determinações constitucionais**. Tese (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). 2012.

ROBERTSON, S; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, vol. 33, num. 121, outubro-diciembre, 2012, PP. 1133-1156.

ROSALINO, I.; SOARES, L. L. As Sociedades de Propósito Específico Como um Novo Modelo Organizacional – A possibilidade de Conjugação de Recursos Públicos e Privados.

In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado – RS, 2008. Anais..., Gramado – RS, 2008.

VALLE, Bertha de Borja Reis do (coord.); Leite, Ana Maria Alexandre; Andrade, Eliane Ribeiro, *et al.* **Políticas Públicas em Educação**. Curitiba: IESDE Brasil S.A. 2009.