

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

MARIA GORETH DA SILVA NOGUEIRA

PARCERIAS NA EDUCAÇÃO POR MEIO DO TERCEIRO SETOR E O PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ANÁLISE
CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA GOIANA

GOIÂNIA
2021

MARIA GORETH DA SILVA NOGUEIRA

**PARCERIAS NA EDUCAÇÃO POR MEIO DO TERCEIRO SETOR E O PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ANÁLISE
CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA GOIANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional e Econômico da Faculdade Alves Faria – UNIALFA como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Magalhães Bambirra

GOIÂNIA
2021

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

N778p

Nogueira, Maria Goreth da Silva

Parcerias na educação por meio do terceiro setor e o princípio constitucional do desenvolvimento econômico: análise crítica da experiência goiana / Maria Goreth da Silva Nogueira. – 2021.

146 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Magalhães Bambirra.

Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) - Mestrado em Direito – Goiânia, 2021.

1. Autonomia e parceria. 2. Desenvolvimento. 3. Terceiro setor. I. Nogueira, Maria Goreth da Silva. II. UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria. III. Título.

CDU: 34+330.341:32

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU**

PROGRAMA

 MDR MPA MDIR

ATA DA BANCA EXAMINADORA

 QUALIFICAÇÃO DEFESAAos 27 dias do mês de abril de 2021, a partir das 11:00 horas, na salaRemota realizou-se a Banca Examinadora do trabalho abaixo identificado:Parcerias na educação por meio do terceiro setor e o princípio constitucional do desenvolvimento econômico: análise crítica da experiência goiana.Do(a) aluno(a): Maria Goreth da Silva Nogueira

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Dr (a) Felipe Magalhães Bambirra UNIALFA/OrientadorProf.(a) Dr (a) Arnaldo Bastos Santos Neto UNIALFA/MembroProf.(a) Dr (a) Heitor de Carvalho Pagliaro (UFG/PPGIDH)/Membro externo

Feita a apresentação oral do Trabalho e tendo sido o(a) aluno(a) arguido(a) pela Banca Examinadora, o (a) Professor(a) Orientador(a) e os Professores Membros da Banca procederam à avaliação do (a) aluno(a) e decidiram:

Aprovado: X Aprovado com restrição _____ Reprovado _____

Por ser verdade, assinam a presente Ata, os membros da Banca Examinadora.

PROFESSOR ORIENTADOR	PROFESSOR MEMBRO	PROFESSOR MEMBRO
NOME <u>Felipe Magalhães Bambirra</u>	NOME <u>Arnaldo Bastos Santos Neto</u>	NOME <u>Heitor de Carvalho Pagliaro</u>
ASSINATURA 	ASSINATURA	ASSINATURA

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, pela vida e pela oportunidade de realizar mais este passo em minha vida profissional.

Agradeço ao meu orientador, Felipe Magalhães Bambirra, por quem nutro sincera admiração e carinho, pelo constante apoio, comprometimento e atenção. Com ele, pude aprender muitas coisas sobre as parcerias não só entre o sistema público e o privado, mas também entre as pessoas.

Aos demais professores do curso de Mestrado em Direito Constitucional Econômico da Unialfa, que ministraram suas disciplinas comprometidos com a formação crítica e reflexiva dos seus alunos.

Agradeço imensamente aos meus pais e meus familiares pelo apoio e pela compreensão que tiveram com minhas ausências durante essa trajetória.

Agradeço ao meu companheiro Heulter Robson Nogueira e à minha filha Alice Nogueira, que têm me apoiado, compreendido e amado nos mais variados momentos, me ajudando a trilhar este caminho.

A Escola Judicial de Goiás pela oportunidade de aprendizado e que, pela concessão de bolsa de estudos, inclusive a mim, incentiva os servidores do Tribunal de Justiça de Goiás a qualificarem-se cada vez mais.

Aos amigos que muito me acompanharam, apoiaram e vibraram durante todo o percurso.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo realizar uma análise das conexões entre o poder público e o privado no contexto das parcerias, incorporadas pela Terceira Via, bem como das estratégias de transferência da execução de políticas públicas do Estado para a sociedade civil. Para tanto, identificam-se os conceitos de autonomia e parceria na implementação de programas desenvolvidos com o Terceiro Setor e o Estado em busca do desenvolvimento, visto como instrumento político-jurídico das parcerias com capacidade de implementação de políticas públicas, garantindo crescimento econômico conforme preceitua a Constituição Federal. A partir de mecanismos de contratação do Terceiro Setor, nomeado Organizações Sociais pelo Poder Público, busca-se identificar os modelos impostos pelas leis vigentes, e para isso o referencial teórico adotado traça algumas considerações sobre o Estado e a concepção de Estado do Bem-Estar Social e sua crise. Verifica-se que, no caso brasileiro, as parcerias foram incentivadas a partir da reforma administrativa em meados da década de 1990, com fundamento na Constituição Federal de 1988, que se mostra propícia à descentralização e terceirização de serviços. Nesse contexto, a análise se concentra nos elementos do desenho das parcerias das instituições privadas conveniadas com o poder público à luz da legislação atual e do novo Marco Legal nas parcerias, principalmente, na área da educação no cenário goiano. A pesquisa identificou os limites jurídicos e os desafios tanto regulatórios como socioeconômicos neste processo de desenvolvimento obtido na forma de implantação do Terceiro Setor ocorrido no Estado de Goiás, assim como examinou os mecanismos de judicialização responsáveis por garantir os aspectos econômicos na solução de conflitos de interesse entre o poder público e a iniciativa privada, de modo a salvaguardar os princípios constitucionais vigentes.

Palavras-chave: Autonomia e Parceria; Desenvolvimento; Terceiro Setor, Privatização; Educação; Experiência Goiana; Judicialização.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the connections between public and private power within the context of partnerships, incorporated by the Third Way, as well as strategies for transferring the execution of public policies from the State to civil society. Therefore, the concepts of autonomy and partnership are identified in the implementation of programs developed by the Third Sector and the State in search of development, seen as a political-legal instrument of partnerships, capable of implementing public policies, ensuring economic growth as required by the Federal Constitution. Based on mechanisms for hiring the Third Sector, named Social Organizations by the Public Power, aims to identify the models imposed by the current laws, and for that purpose, the theoretical framework chosen delineates some considerations about the State and the concept of Welfare state and its crisis. In the Brazilian case, partnerships were encouraged since the administrative reform on the 1990s, based on the Federal Constitution of 1988, which is prone to the decentralization and outsourcing of services. In this context, the analysis focuses on the elements outlined in the partnerships of private institutions with public authorities in the light of the current legislation and the new Legal Framework in the partnerships, mainly within the educational field in the state of Goiás. The research identified the legal limits and challenges, both regulatory and socioeconomic in this process of development obtained in the form of implantation of the Third Sector that occurred in the state of Goiás, as well as examined the judicialization mechanisms responsible for ensuring the economic aspects on solving conflicts of interest between the public power and private initiative, in order to protect the constitutional principles.

Keywords: Autonomy and Partnership; Development; Third Sector, Privatization; Education; Experience in the state of Goiás; Judicialization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das normas que regem o terceiro setor no Brasil	89
Quadro 2 – Síntese das normas que gerem o terceiro setor no Estado de Goiás	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BEG	Banco do Estado de Goiás
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo Nacional da Educação Básica
GAO	Government Accountability Office
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHS	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MB	Movimento Brasil
MDE	Manutenção do Desenvolvimento e Ensino
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PIB	Produto Interno Bruto
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria público-privada
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEDUC	Secretaria da Educação
SIOPE	Sobre Orçamentos Públicos em Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ENTRE A AUTONOMIA E AS PARCERIAS: A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO.....	16
1.1 Autonomia e Parceria: necessidades para um Estado do século XXI	17
1.2 O desenvolvimento em debate	32
<i>1.2.1 Liberdades Políticas.....</i>	<i>40</i>
<i>1.2.2 Oportunidades sociais.....</i>	<i>42</i>
<i>1.2.3 Garantia de Transparência</i>	<i>43</i>
<i>1.2.4 Segurança protetora</i>	<i>44</i>
2 APORTES PARA A COMPREENSÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL E EM GOIÁS	53
2.1 A construção do conceito do terceiro setor	53
2.2 O terceiro setor no Brasil: do projeto de privatização às organizações sociais	62
2.3 Marcos jurídicos das Organizações Sociais	78
2.4 A realidade goiana do Terceiro Setor e seus marcos jurídicos	89
3 AVANÇOS E RETROCESSOS: PARCERIAS NA EDUCAÇÃO.....	93
3.1 As experiências internacionais: parcerias na educação	93
3.2 As experiências no Brasil: parcerias na educação	98
3.3 Análise da experiência goiana: parcerias na educação	109
3.4. Judicialização nos conflitos entre o poder público e a iniciativa privada	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
REFERÊNCIAS	127

INTRODUÇÃO

Este estudo pretende compreender a implementação da Terceira Via no Brasil por meio das parcerias entre o poder público e o privado, envolvendo a sociedade civil organizada e o Estado, visando a garantir a melhoria na prestação de serviços e promovendo ganhos sociais e econômicos em busca de desenvolvimento. Para tanto, partimos da teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2010) e das ideias de Peter Evans (2004) sobre autonomia e parceria, considerados instrumentos para se alcançar o desenvolvimento e sobretudo o desenvolvimento econômico, da forma que nos apresentam os artigos 170 e 173 da Constituição Federal.

Segundo Celso Furtado (2004), olhar para a questão econômica conduz a uma compreensão mais abrangente sobre desenvolvimento, uma vez que temos a necessidade de entender as políticas econômicas de mercado a partir de frentes de expansão, como o consumo de massa, os recursos naturais e a infraestrutura. Assim, o Estado desenvolvimentista teria presentes elementos de eficácia, principalmente em suas habilidades para promover a transformação industrial o que contribuiria para o crescimento do próprio Estado que muda constantemente e de forma globalizada (EVANS, 2004).

Considerando o desenvolvimento econômico como promotor de justiça social, em função das liberdades dos indivíduos e na busca por um equilíbrio entre a garantia de direitos e o fator econômico, as parcerias poderiam promover melhor qualidade de vida e consequentemente diminuir os problemas das desigualdades, reformular e se comprometer com a adequada prestação de serviços em políticas sociais e educacionais, conforme acordo celebrado entre os parceiros (SEN, 2010).

Para entender melhor essa dinâmica, a presente dissertação se propõe a analisar a partir dos marcos históricos, políticos e jurídicos do Terceiro Setor na Inglaterra, França, Estados Unidos e Brasil, a experiência mostrando a construção de seu conceito e suas principais características (BRESSER-PEREIRA, 1997; TORRES, 2013; DI PIETRO, 1997). Além disso, este trabalho discute como ocorreu a implantação das parcerias no Brasil, suas motivações, seu ambiente e suas responsabilidades, até a implantação do projeto de privatização destas organizações vinda com as reformas do Estado Liberal, ocorrida nas décadas de 1980 e 1990.

Sobre as PPPs, a análise é feita sobre os marcos regulatórios e sua construção a partir das dificuldades existentes, que impossibilitam o Estado de implantar políticas públicas eficazmente, principalmente em saúde e educação, sendo que a parceria público-privada na

educação é vista enquanto possibilidade de geração de desenvolvimento e ampliação das capacidades dos indivíduos, traduzindo-se em importante instrumento de promoção do desenvolvimento, sendo o principal eixo temático a respeito das parcerias discutido na presente pesquisa.

A relevância do tema se dá sob a égide da promoção do desenvolvimento, conforme preceituam os artigos 170 e 173 da Constituição Federal, que consagram os meios para o desenvolvimento econômico, sendo um direito integrado ao Direito Constitucional principalmente nos ditames do inciso VII do art. 170, que preconiza a redução das desigualdades regionais e sociais como princípio da ordem econômica constitucional (BRASIL, 1988).

O objetivo da pesquisa abrange, portanto, a dinâmica entre o poder público e a iniciativa privada, considerando não apenas seus aspectos dogmáticos¹, mas também os motivos históricos, sociais, políticos e econômicos que a fundamentam. As parcerias serão analisadas sob a ótica dos princípios reguladores da ordem econômica constitucional, enquanto estratégia de sociabilidade do capital e de desenvolvimento, voltada a transferir parte das atividades do setor público à iniciativa privada.

Ao longo do trabalho, verifica-se que um dos principais problemas enfrentados pelo poder público está relacionado à prestação dos serviços públicos, que muitas vezes não são realizados de forma adequada para a promoção do desenvolvimento e assim não conseguem reduzir o problema das desigualdades de forma eficiente, para cumprir os preceitos jurídicos de enfrentamento dos desafios socioeconômicos. Uma das propostas comumente elaboradas, para resolver o problema das desigualdades seria então a privatização como um importante instrumento de política econômica do país que garantiria direitos e liberdades aos cidadãos com crescimento e desenvolvimento econômico.

É importante lembrar, contudo, que as parcerias entre o poder público e o privado precisam vir acompanhadas de responsabilização estatal: enquanto a entidade privada assume a prestação de serviços públicos, o Estado deve ter, no mínimo, uma responsabilidade subsidiária objetiva. Outra questão importante nesse contexto é relativa à participação dos cidadãos na elaboração de certas políticas públicas – como é o caso das políticas educacionais

¹ A análise da dogmática se dará de forma crítica, tomando as normas jurídicas e a necessidade de interpretação como premissas para a realização do trabalho, contudo sem ficar presa nas ideologias positivistas, estando, portanto, aberta à integração com outros saberes.

–, tanto no processo político como no controle das atividades governamentais, o que diminuiria as barreiras entre Estado e sociedade (DI PIETRO, 1997).

A pesquisa realizada se dá por meio de abordagem qualitativa, com o levantamento de dados, documentos e decisões judiciais, além de pesquisas bibliográficas, analisados de forma crítica. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo, o que permitiu alcançar um melhor entendimento acerca dos conceitos, teorias e contextos sociopolíticos em que se inserem (LAKATOS; MARCONI, 2017), a exemplo da questão das parcerias em políticas sociais e educacionais, do conceito de desenvolvimento e da construção das ideias neoliberais.

O trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo aborda os conceitos de autonomia e parceria desenvolvidos por Peter Evans e de que forma o Estado Brasileiro conseguiu implementar programas de parcerias com o terceiro setor diante da conjuntura sociopolítica do século XXI e do pensamento hegemônico sobre a necessidade de reduzir a estrutura do Estado.

O instrumento político-jurídico de desenvolvimento – que são as parcerias realizadas pela terceira via – busca aliar-se ao Estado e expandi-lo em uma concepção social, almejando a sua reforma, e assim, junto com a sociedade, implementar e reformulação as políticas públicas. Na busca por entender o que é desenvolvimento, inicia-se, então, a discussão sobre de como e para quem este desenvolvimento precisa ser implementado (SEN, 2010). A compreensão sobre desenvolvimento, liberdades, capacidades se dá a partir de uma análise da teoria Seniana e de um olhar crítico e sistemático do texto constitucional, diferenciando crescimento econômico de desenvolvimento, e destacando o que pode se depreender da intenção não, proposta.

No segundo capítulo, a abordagem será em relação aos marcos teóricos, históricos e jurídicos do terceiro setor no Brasil e em Goiás. Antes da análise nacional, entretanto, indaga-se de que forma o Terceiro Setor desenvolveu-se na Europa e Estados Unidos, tornando-se parâmetro para países em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Discute-se, então, a alegação da ineficiência estatal como motivação para o estabelecimento de parcerias no Brasil, assim como as normas que as subsidiam, alinhadas ao programa de desestatização, adotadas como estímulo, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), até o governo atual sempre alternativa de desenvolvimento.

No terceiro capítulo, busca-se analisar o caso de parcerias na área da educação, sendo considerada uma das áreas mais importantes para a promoção do desenvolvimento e ampliação da capacidade dos indivíduos na busca por liberdade (SEN, 2010). A análise inicial é a partir

dos dados sobre parcerias educacionais no Brasil, para demonstrar a construção da terceira via no Brasil e as dificuldades para a sua efetivação.

Em seguida, faz-se o recorte sobre o caso goiano, em que o debate recai sobre a dificuldade que houve em se implantar as parcerias na área da educação durante o Governo de Marconi Perillo, no final da década de 2010. As tentativas do caso goiano se deram supostamente para elevar a qualidade da educação, combater a violência e indisciplina, mas impondo uma política educacional no sentido social e político a serviço dos interesses do mercado, por meio de transferência de gestão das escolas públicas para as Organizações Sociais – OSs.

Em seguida, para compreender melhor a temática, faz-se a análise de decisões do Judiciário em pedidos que visam ao cumprimento dos artigos da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O fundamento legal é que o Estado ofereça às crianças de até seis anos de idade atendimento público educacional em creches e pré-escolas. Analisa-se, portanto, a forma como o Judiciário intervêm nos casos de não atendimento do fundamento legal supramencionado, bem como as formas de judicialização dos casos e os mecanismos utilizados para resolver tais conflitos. Neste sentido, importa também observar quais princípios constitucionais o magistrado utiliza para fundamentar e resolver casos de conflitos de interesses, e quais princípios econômicos aparecem nas decisões.

Vamos ao final da pesquisa avaliar-se o uso da terceira via para resolver o problema de transferência de recursos do setor público para o setor privado, na educação do Estado de Goiás, para atender alunos do ensino fundamental e educação básica, constitui-se como meio de desenvolvimento e crescimento como forma de superação das desigualdades e promoção do desenvolvimento econômico.

1 ENTRE A AUTONOMIA E AS PARCERIAS: A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO

O esforço pela reconstrução dos direitos humanos tornou-se preocupação mundial com o marco do movimento internacional da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Uma das principais consequências deste movimento foi a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, o que instituiu um legado maior na chamada “Era dos Direitos”, com a construção de tratados internacionais de proteção referentes à dignidade humana, isto é, o mínimo ético irreduzível que deve ser respeitado pelos Estados (PIOVESAN, 2005, p.03).

A interdependência entre os valores de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento ganha reconhecimento, respeito e alcance também com outra classe de direitos, os chamados direitos sociais, econômicos e culturais, que consagram o compromisso do Estado com a interação social, a solidariedade e a igualdade.

Assim, as necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos (EIDE; ROSAS, 1995), sobretudo voltadas ao desenvolvimento. Desenvolvimento, em um aspecto macro, demanda uma globalização ética e solidária é uma repartição do bem-estar econômico mundial, o que culmina na necessidade de solucionar problemas, como a fome e as desigualdades, podendo ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas querem e podem usufruir (SEN, 2010).

Como caminho para a promoção desse desenvolvimento, são vários os arranjos sociais possíveis, mas um que vem se destacando, desde o final do século XX, é o chamamento da sociedade civil organizada, ponderando as forças entre mercado e Estado, para participar da gestão dos interesses públicos. São variados os instrumentos adotados pelos países para implementar a terceira via. No Brasil, temos notadamente as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

Para compreender melhor essa dinâmica social e política, o primeiro capítulo desta dissertação será dividido em subseções. Na primeira, será delineada, com fundamento em Peter Evans, as ideias de autonomia e parceria como elementos necessários ao desenvolvimento de um Estado na contemporaneidade. Em seguida, com base nas premissas de Amartya Sen, discutir-se-á a noção de desenvolvimento prevista na Constituição do Brasil de 1988.

1.1 Autonomia e Parceria: necessidades para um Estado do século XXI

Na formação do Estado Moderno, em meados dos séculos XV e XVI, predominava o princípio da impessoalidade do comando político, fundado em um poder unitário, totalitário e absoluto, concentrado na figura do príncipe, não existindo qualquer direito acima ou fora do Estado, já que o domínio político era dos senhores feudais, tendo cada um à sua própria autonomia política. Evans (2004, p. 28-29), esclarece que, para entender essas mudanças das formas de organização do Estado, é fundamental compreender as relações com o Estado e a sociedade, e como os Estados contribuem para o desenvolvimento econômico.

O Estado Liberal aparece com o advento do iluminismo entre os séculos XVI e XVIII, com teorias políticas e econômicas que favoreciam as liberdades dos indivíduos e defendiam o limite do poder do Estado na vida e nas escolhas de seus cidadãos. No entanto, mesmo com o predomínio das liberdades e limitação de poderes, ele se caracteriza necessariamente como democrático, uma vez que o mesmo se realiza historicamente em locais onde prevalece a desigualdade de participação no governo, limitada a determinadas classes possuidoras (BOBBIO, 1995).

O fruto das bases do pensamento liberal foi constituído nas teses de John Locke (1632-1701), segundo o qual o governo teria que garantir três direitos básicos aos cidadãos: vida, liberdade e propriedade, sendo estes considerados direitos naturais dos indivíduos. As críticas do autor, presentes na obra *Dois Tratados do Governo Civil*, publicada no final do século XVII, foram predominantemente a respeito do poder absolutista do rei em sua escolha divina de governar, e a respeito da origem, extensão e objetivo do governo civil.

É importante ressaltar que a liberdade e a igualdade, no estado de natureza, não estavam isentas da violação da propriedade e, para tanto, era necessário um contrato social que isentasse os homens do estado de natureza para a sociedade civil, esta colocação significa dizer que a passagem do estado de natureza à sociedade civil se dá por meio de um contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política.

O contrato social funda a soberania. E, assim consolida os direitos individuais de cada cidadão. Assim, segundo Marcondes (2008, p. 204), os governos devem se comprometer a garantir a preservação destes direitos, sob o árbitro e a força comum de um corpo político unitário, dando sentido e a necessidade na formação do Estado como garantidor de direitos.

A defesa dos direitos do homem se tornou o ideal do pensamento liberal, com a valorização do individualismo e do liberalismo enquanto características principais, óbvia e diretas no Estado Liberal (BOBBIO, 1995). Princípios básicos do liberalismo como livre mercado, direito à propriedade privada e liberdade individual se pressupõem como garantias das liberdades individuais pelo Estado e não intervenção sobre o mercado, o que se caracteriza em competitividade econômica e garantia de riqueza.

Os pilares liberais floresceram em países europeus ao longo dos séculos XVIII e XIX, quando já iniciavam seu processo de industrialização, tendo Adam Smith (1723-1790) como pioneiro do liberalismo econômico em sua obra *A Riqueza das Nações*, que defende a não intervenção do Estado na economia. Assim, pela lógica do Estado Liberal, não se pode garantir como direito algo que dependa da força de trabalho alheia, como saúde e educação, que não são considerados direitos, mas sim mercadorias. Os liberais acreditam na autorregulação dos ciclos econômicos, logo, intervenções do Estado são prejudiciais à economia dos países (BONAVIDES, 2010).

Podemos dizer que no início do século XX, após a Primeira Guerra Mundial (1914-1919), os Estados liberais, abalados por estruturas político-econômicas vigentes e pela crise econômica de 1929, foram atacados por ascensão de propostas alternativas advindas principalmente pelo economista britânico John Maynard Keynes, com sua obra *A Teoria do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936, que defendia a intervenção do Estado na economia para garantir o modelo de *welfare state*, tendo como protagonista a promoção do bem-estar político e social do país e de seus cidadãos.

A garantia dos direitos sociais aos indivíduos como condições mínimas de sobrevivência nas áreas da saúde, educação, habitação, seguridade social, entre outros, foi a forma de intervir nos momentos de crise na economia a qual o Estado se submeteu a fim de buscar a manutenção da renda e do trabalho das pessoas (TORRES, 2013).

Durante as décadas de 1950 até 1980, governos integrantes da economia mundial adotaram políticas com características de *welfare states*, o que garantiu a redução da pobreza, como por exemplo nos Estados Unidos da América e em alguns países europeus. Todavia, a partir da década de 1980, diversos países, principalmente os subdesenvolvidos, passaram por fortes crises econômicas, o que gerou a necessidade de uma reformulação das políticas macroeconômicas em vigor (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Diante desse contexto, com a perspectiva de soluções claras de interesses coletivos, o Estado procurou ampliar suas atribuições e deveres perante a sociedade, com o intuito de promover o bem-estar social, e nesse processo, os “altos retornos derivados da busca de lucros

mediante atividades improdutivas acabam por dominar as atividades produtivas e, em consequência, a eficiência econômica e o dinamismo entram em declínio” (EVANS, 2004, p. 52).

Fica claro então que não haveria espaços para uma ação governamental coerente e compatível com a intenção de garantir direitos sociais, onde a seria atingir a transformação econômica através de objetivos coletivos, além das ações individuais sujeitas à estrutura estatal. Segundo Evans (2004, p. 59), “a superioridade do Estado burocrático moderno está em sua habilidade de superar a lógica individualista”.

O Estado Social se pauta na ideia de que a atenção organizacional, mesmo que imperfeita, deve prevalecer em razão do interesse geral, em contraposição ao individual. Necessita-se de algo além do negociante racional para sustentar o processo de transação, já que precisamos de bens coletivos, como sistemas de esgotos, estradas e escolas. As negociações não precisam ser realizadas necessariamente por vendedores e compradores ou grandes empresários, mas por cada cidadão no seu dia-a-dia, como por exemplo no momento em que ele necessita de emprego, ser promovido, casar, divorciar, alugar imóveis, comprar propriedades, vender, participar de acordos, negociando e tomando as melhores decisões para maximizar seus interesses e alcançar intercâmbio de valores que sejam capazes de satisfazer o interesse das partes envolvidas no negócio (EVANS, 2004). Nesse sentido, Tavares (2011, p. 58) afirma que:

[...] o desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará, ou fará sentido para poucos. Assim, independentemente do conceito que determina atitude possa ocupar nas teorias econômicas, ela será adotada se puder ser utilizada como instrumento para alcançar mencionado desenvolvimento. Portanto, a intervenção do Estado, sempre que servir para esse desiderato, será necessária, bem como da prestação de cunho social (e especial, tais prestações), sem que isto signifique a assunção de um modelo socialista. Da mesma forma, a consagração da liberdade, incluindo a livre iniciativa e a livre concorrência, serão essenciais para que se implemente aquele grau de desenvolvimento desejado.

A “crise do superestado” aparece quando o Estado Liberal acumula a função de prestador de serviços, empresário e investidor, tendo como intenção a garantia de um padrão mínimo de um Estado Social, chamado de “cidadania social”, a partir dos princípios como a seguridade social, com a ampliação das oportunidades de emprego e a ampliação de políticas redistributivas e compensatórias, a fim de minimizar as desigualdades sociais (LEME, 2010). Podemos assim dizer então que a crise do Estado Social estava relacionada à expansão da máquina administrativa e ao acúmulo de encargos, aliados à falta de autonomia estatal e à

ineficiência de administrar a complexidade político-social que se formava. O Estado teria se transformado em uma ameaça ao desenvolvimento e à manutenção da estabilidade econômica, fator maximizado pelo processo de globalização e pela instabilidade do mercado financeiro internacional (TORRES, 2013).

Em qualquer das juridicidades do Estado, ele assume a tarefa de garantir a estabilidade legítima de seus cidadãos e com isso resolver os problemas da violência, o que inclui combater a pobreza e promover a redução de desigualdades.

Diante dessa tarefa, um dos papéis mais importantes que o Estado assume é o de promover o processo de transformação econômica, na medida em que a sobrevivência política e a paz interna dependem, cada vez mais, das escolhas de política econômica. O desempenho econômico é, em si mesmo, uma fonte de legitimidade, além de ser um meio de cumprir os objetivos clássicos de garantir a sobrevivência de seus cidadãos e a ordem interna (EVANS, 2004).

O processo de transformação econômica do Estado significa participar do processo de acumulação de capital, promovendo a capacidade empresarial e facilitando a criação de novas forças produtivas, exigindo um “papel transformador” do Estado significativamente maior. No contexto global, o Estado precisa ajustar as suas atividades econômicas à divisão global do trabalho, sendo que a melhora na divisão internacional do trabalho é base para o bem-estar dos cidadãos, o que implica na política interna e na hierarquia entre nações (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Quanto maior é o envolvimento do Estado na política econômica, maior é a relação entre o desempenho interno e o contexto externo. A relação, assim, se torna cada vez mais íntima e direta, conseguindo o êxito da transformação econômica. Porém, esse êxito depende da forma de inserção do país na divisão internacional do trabalho (EVANS, 2004, p. 31-33).

Um Estado Social e Democrático não se pauta só em seus processos econômicos, mas se caracteriza também pela garantia dos direitos fundamentais, que não se constituem apenas em uma barreira de atuação do Estado, mas correspondem à própria razão de ser do Estado, e se concretizam a partir da participação de todos os cidadãos no processo democrático, promovendo oportunidades iguais com a finalidade de diminuir as barreiras entre o Estado e Sociedade.

Houve um comprometimento no cumprimento do texto legal, conforme a Constituição Federal, na garantia dos direitos fundamentais ficando assim comprometido alguns dispositivos, no processo de interligação profunda entre os mercados, considerando que a

globalização passou a definir processo de interligação econômica, política, social e cultural entre os países centrais e periféricos (LEME, 2010, p.133).

As principais barreiras marcantes desse processo de globalização, foi sentido nas diferenças existentes no desenvolvimento tecnológico entre tais países. O processo de produção entre os países ricos e pobres, sendo o primeiro grupo exportador e o segundo grupo produtor primário, proporciona instabilidade aos fluxos de transporte, informação, mercadorias, pessoas e capital.

Além das diferenças tecnológicas, os Estados se diferem também em suas formas de organização e em suas relações com a sociedade. Para entender melhor essas estruturas nas relações Estado-sociedade, devemos caracterizar as diferentes formas de estruturas do Estado, que podem gerar as condições necessárias para haver intervenção estatal e provocar transformações econômicas, sejam elas internas ou entre o Estado e as classes dominantes (EVANS, 2004).

No aspecto da estrutura interna do Estado, temos a construção de uma burocracia que envolve diversos aspectos, desde a atuação de mão-de-obra qualificada até a regulação das competências, implicando estabilidade e previsibilidade nos procedimentos adotados nesta estrutura. Evans (1993, 1998) identifica, assim, a importância das relações Estado-sociedade, como veremos ao longo do trabalho.

As condições presentes nas relações entre o Estado e as classes dominantes envolvem autonomia do Estado para poder contribuir no processo econômico. A autonomia é necessária, pois só assim o Estado conseguirá formular políticas independentes e voltadas a objetivos coletivos. Uma maior autonomia do Estado frente aos interesses dominantes, acontecem quando ocorrem divisões dentro dos grupos dominantes, o que enfraquece as elites e implica maior autonomia do Estado. Outro fator importante nesse processo é o aumento da pressão sobre o Estado das classes subordinadas, exigindo maior ação do Estado e eventualmente causando rupturas nos pactos sociais existentes, o que faz com que as elites cedam mais autonomia ao Estado por receio da atuação das classes subordinadas (EVANS, 2004).

Para a promoção do desenvolvimento industrial, segundo Evans (2004), o Estado precisa atuar em conjunto com os setores privados da sociedade, o que viabiliza a coleta de informações sobre o ambiente privado de negócios e a formulação de políticas em conjunto, para assim atingir a eficiência do Estado, já que a autonomia isoladamente não consegue atingir o objetivo de uma transformação industrial que seja capaz de deslanchar os investimentos voltados à transformação. Segundo Evans, “um Estado inteiramente autônomo não teria a

capacitação suficiente, nem a habilidade necessária para implementar seus objetivos de forma privada e descentralizada” (EVANS, 2004, p. 38).

A autonomia é considerada ferramenta de desenvolvimento, e em parceria com os setores privados, se torna capaz de constituir uma transformação industrial mais eficiente. Dois tipos ideais de estado foram construídos por Evans (2004). os Estados predatórios que oprimem seus cidadãos, mantêm um poder de infraestrutura com habilidade para penetrar na sociedade e implantar suas decisões, porém com pouca capacidade de transformar a economia e a estrutura social daquele Estado, seria aquele que de forma autônoma se relaciona com a sociedade através de cargos de poder, domina o comportamento administrativo com violência e as relações de mercado são neoutilitaristas (EVANS, 2004, p.75-82).

O outro Estado para Evans o Estado desenvolvimentista², seria para ele os considerados Estados isolados da sociedade, mas agindo de maneira autônoma com relação aos diversos interesses que os rodeiam, não se nega a presença de um certo ar de parcerias, pois estão inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e provêm canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação, estabelecendo parcerias para a transformação industrial e para o desenvolvimento (EVANS, 2004, p. 80-84).

Forte presença também observada por Evans (2004), são os Estados intermediários que combinam elementos dos Estados predatórios e desenvolvimentistas, como exemplos temos o Brasil e a Índia, Estados cuja estrutura interna, possui forte relação com a sociedade e com desempenho difíceis de descrever, já que são descritos como fortes e fracos e pode parecer “autônomos” ou “capturados”, o que não significa que sejam irrelevantes ou desnecessários (EVANS, 2004, p. 94).

Vários papéis são assumidos pelo Estado de acordo com suas características setoriais específicas, o que significa dizer que existe um Estado superior ou mais eficiente para promoção do desenvolvimento.

Será que deveríamos concluir que uma maior intervenção é melhor, pelo menos no sentido de que assim seria mais provável promover a transformação? Obviamente que não. As consequências da intervenção do Estado dependem de que tipo de intervenção é tentada, o tipo de Estado e o seu contexto (EVANS, 2004, p.114).

² Apontados como Estados desenvolvimentistas são países industriais do leste asiático, Japão, Coreia e Taiwan, conhecidos por seus rápidos processos de transformações industriais, com ativo envolvimento do Estado, que induz o capital privado por meio de políticas públicas, conduzidas por órgãos especializados e burocráticos, mantendo-se equidistantes dos interesses individuais (autonomia inserida) (EVANS, 1993, p.7-10).

É preciso encontrar o equilíbrio entre a proposta de Cohen de descentralização da autoridade do Estado na resolução dos problemas locais e a reflexão de Evans sobre um papel ativo do poder público na criação e na expansão das capacidades humanas e na promoção dos interesses socialmente definidos.

A função reguladora do Estado é restringir a atuação e o comportamento dos setores privados, porém buscando estimular determinados setores, exercendo o papel de custódia e policiamento, que muitas vezes se sobrepõem ao potencial desenvolvimento das políticas de implantação das parcerias, o outro papel desenvolvido pelo Estado é o de demiurgo³, que ocorre quando o setor estatal entra em setores distintos, o que leva a um risco do desempenho nesses setores (EVANS, 2004, 115-117).

Embora, há setores que possuem vantagens neste papel de demiurgo do Estado, o que segundo Jones e Mason (1982, p. 120), ocorre “quando as firmas de um setor tipicamente grandes em relação ao mercado; (...) intensivas em capital; quando o setor tem vínculos a jusante, produz artigos padronizados ou em exportações baseadas em recursos naturais”. A adoção do papel de demiurgo pelo Estado pode alcançar, nesses casos, os objetivos de transformação industrial.

Em relação à abordagem institucional, temos que:

[...] a questão central do crescimento passa a ser esta: que tipo de providências institucionais melhor capacitarão as sociedades para construir as organizações e redes necessárias para gestar as novas habilidades juntamente com novos conhecimentos e ideias, difundindo e tirando proveito desses ativos intangíveis? (EVANS, 2004, p.42).

Sobre estes questionamentos, a perspectiva de análise de Amartya Sen (2010, p. 10) é a de que “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdades⁴ que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agentes”. Sen enfatiza o papel da expansão das capacidades dos seres humanos, e assim a discussão passa

³ Para Evans (2004), o papel de demiurgo é caracterizado quando o Estado mais do que complementa as carências do setor privado, buscando competir com os mesmos ou até substituí-los. Todavia, o expansionismo demais do Estado demiurgo pode levar à falta de apoio e legitimidade perante os grupos privados cujo suporte é fundamental ao projeto transformador do Estado.

⁴ Sen (2010) faz uma diferença entre liberdades substantivas do desenvolvimento (que são elementos constitutivos do desenvolvimento, como liberdade de participação política, oportunidade de receber educação básica e assistência de saúde) e as liberdades instrumentais (que são meios para se atingir maior liberdade e, portanto, maior desenvolvimento). O autor destaca, entre as liberdades instrumentais, as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora (SEN, 2010, p.25). Vale destacar, como será visto adiante, que Evans (2010) aborda tanto o aspecto substantivo quanto o instrumental da liberdade política (SEN, 2010).

a ser pautada na centralidade do ser humano e nas instituições, para que ele consiga ter liberdade e fazer as suas escolhas sendo seu próprio agente (SEN, 2010, p. 115).

O desenvolvimento como liberdade é um processo que envolve fundamentalmente a condição de agente⁵ das pessoas. Contudo, a condição de agente pode ser limitada por vários fatores “externos”, como a pobreza, a tirania política, a falta de oportunidades econômicas, a exclusão social, a intolerância e a negação dos direitos civis.

Este ideal de desenvolvimento de Amartya Sen não é entendido, portanto, apenas como um objetivo moral, mas como uma questão de aumentar a expansão das capacidades, constituindo o fundamento para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) geral (EVANS, 2004, p.38). A junção das duas abordagens relaciona-se com a nova teoria do crescimento econômico, cuja articulação reside na proposição de que, ao expandir a capacidade dos seres humanos, aumenta-se o quantitativo de capital humano propenso à criação de novas ideias e à inovação, o que caracteriza um aumento de produtividade e crescimento econômico (EVANS, 2004; SEN, 2010).

Esta forma de liberdade surge do reconhecimento de que somente conseguiremos objetivos concretos de desenvolvimento por meio de deliberação e discussão públicas com captação de informações das reais necessidades através de ideias e deliberações. A consideração e a construção destas capacidades são formas de liberdade política, o que permite uma melhor visão dos bens públicos e identificação dos problemas, constituindo *feedback* e *accountability*⁶, o que facilita a transparência das ações políticas do Estado (EVANS, 2004, p.39).

Segundo Evans (2004), com uma administração pública transparente e com democracias deliberativas poderemos elevar a situação de maior crescimento econômico, mas também permitem uma provisão mais eficiente de bens públicos e redução da corrupção, o que gera investimento. Porém, instituições que atuam desta forma, com transparência, podem levar a uma perda de poder por parte das elites e dos políticos, dificultando a expansão e diminuindo o crescimento econômico. Assim, Evans (2004, p.38-44), propõe um crescimento neutro, no sentido de que ambos os movimentos deliberativos possam se contrabalançar, não impactando assim no crescimento econômico.

⁵ Agente é todo aquele que ocasiona uma mudança no ambiente com a sua ação livre e racional.

⁶ E quando a sociedade civil requer a prática de transparência em todas as esferas governamentais (e/ou estatais), na verdade, a existe uma grande contribuição na administração pública, uma vez que a transparência está associada às práticas de integridade, de responsabilidade, de confiança e de divulgação social das informações. Assim, percebe-se que as informações governamentais e institucionais (e oficiais) são de domínio público e, por isso, o governo tem a obrigação de colocá-las para a consulta da sociedade, respeitando não só os aspectos normativos que as regem, mas também que protegem os interessados.

Não podemos negar o reconhecimento e a importância das instituições na expansão das capacidades humanas, porém estas devem acontecer de forma espontânea dentro da sociedade. Em todo o mundo, não existe um conjunto único de instituições capazes de engendrar o desenvolvimento, existem apenas locais específicos, uma vez que dependem de complexos fatores políticos que não são fáceis de serem solucionados (EVANS, 2004).

Assim, para Evans (2004, 36-37), é fundamental levar em consideração contextos históricos e institucionais específicos de cada país na construção dessas instituições e o caminho apropriado para isso é a utilização de canais locais democráticos de deliberação e formulação de estratégias, já que o objetivo prioritário deste tipo de Estado é a expansão das capacidades individuais como um dos elementos constitutivos do desenvolvimento, aumentando as probabilidades de criação de conhecimento e de novas ideias, bem como, fornecer de forma adequada e eficiente, os bens coletivos (EVANS, 2010, p. 70).

Diante desse contexto, não existe a necessidade de uma burocracia coerente e coesa; o necessário é focar nos serviços públicos e expandir a capacidade dos agentes na defesa de uma forma mais engajada de parceria. Focar na construção de um Estado desenvolvimentista exige então aperfeiçoamento, conforme destaca Evans (2010, p. 54):

A construção de novas instituições é sempre um projeto arriscado e armadilhas que cercam esse determinado componente da construção institucional são profundas e difíceis de evitar. No entanto, recusar o desafio é arriscar abraçar um futuro insustentável no qual baixo crescimento e menor bem-estar estarão unidos como gêmeos siameses

Um dos bens mais escassos do Estado é a sua capacidade de desempenhar funções administrativas. Como o crescimento e a expansão das tarefas cresce mais rapidamente do que a capacidade do Estado, isso leva à perda de oportunidades e ao declínio do desempenho, sendo que as capacidades inadequadas dificultam a reivindicação dos recursos necessários. Tal situação ocorre muito em Estados em desenvolvimento, que tentam fazer mais do que são capazes. Estados desenvolvimentistas dispõem de graus mais elevados de capacidades, como também exercem maior seletividade nas incumbências atribuídas (EVANS, 2004).

Historicamente, sob o prisma econômico, o Estado Liberal interviria de forma mínima no mercado, que teria sua atuação livre, deixando o ambiente econômico e social livre da intervenção estatal, sob o amparo da livre concorrência⁷. Somente a partir do século XVIII, o Estado passa a ter a tarefa da segurança e do cumprimento de regras jurídicas, e as demais

⁷ A livre concorrência está correlacionada com o princípio da livre iniciativa, ou seja, quando se está diante de um mercado competitivo, os empresários que estejam atuantes com suas atividades podem perfeitamente utilizar todos os recursos lícitos para que desenvolvam da melhor maneira possível sua atividade econômica.

funções como as transformações que ocorreram na economia, foram assumidas pelo mercado (BRESSER-PEREIRA, 2004).

O socialismo soviético, que defendia a estatização dos meios de produção e a intervenção total do Estado na economia, demonstrava a necessidade de uma renovação deste modelo liberal e do papel do Estado na conjuntura social, como remédio para correção das desigualdades sociais (TORRES, 2013, p.28). A renovação deste Estado liberal se deu pela proposta do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), dando novos contornos e papéis ao Estado, e consistindo no forte intervencionismo estatal nas atividades econômicas, com a função de proporcionar o desenvolvimento econômico e social da população (OLIVEIRA, 2010).

O papel de induzir, promover e garantir o desenvolvimento passa por transformações e fica então sob responsabilidade do Estado, cabendo à organização estatal, por meio de seu aparato administrativo, exercer ações de obrigações constitucionais e realizar valores que fundamentem a dignidade da pessoa humana (inciso III do artigo 2º da Constituição Brasileira).

Para cumprir a obrigação constitucional, o Estado não deve ocupar-se somente do crescimento econômico, mas principalmente da promoção do desenvolvimento em todas as duas dimensões (TAVARES, 2011, p. 68).

Mesmo ocorrendo mudanças no aumento da segurança social, redução da pobreza e da fome, aumento da expectativa de vida e melhorias na área da saúde (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.96), um novo modelo seria constituído no final do século XX, como dito anteriormente, em função de crises que marcaram o Estado social.

Com a ampliação das responsabilidades do Estado, surgem novos riscos sociais, com cobertura de novas demandas sociais, como desemprego, proteção ao meio ambiente e desenvolvimento de políticas públicas. Dizia-se existir uma crise do “superestado” diante da sobrecarga das prestações sociais, falta de autonomia e complexidade das instituições públicas. Constantes crises administrativas e carência de apoio da sociedade caracterizaram um quadro de ingovernabilidade, elevando a crise de bem-estar social (TORRES, 2013, p. 31).

Políticas públicas assumidas pelo Estado foram de difícil assimilação pelos cidadãos, levando ao debate sobre a própria democracia representativa. Nesse momento, o Estado se mostra ineficiente para o exercício de algumas atividades, como fomento do desenvolvimento e manutenção da estabilidade econômica, o que contribuiu para o fortalecimento da concepção que aponta para uma mudança de parâmetros na atuação do Estado, com o retorno de algumas teorias de raciocínio liberal da iniciativa estatal em sua atuação intervencionista.

Assim, nos esclarece Bobbio (2000, p. 132):

O que agora excita o espírito agressivo dos novos liberais é o efeito, considerado desastroso, das políticas Keynesianas adotadas pelos estados economicamente e politicamente mais avançados, especialmente sob o impulso dos partidos social-democráticos ou trabalhistas. Os vícios que habitualmente eram atribuídos aos Estados absolutos – burocratização,⁸ perda das liberdades, pessoais, desperdício de recursos, má condição econômica – passam a ser agora pontualmente atribuídas aos governos que adotaram políticas de tipo social-democrático ou trabalhista.

Com a expansão da máquina administrativa e ao acúmulo de encargos, aliados à falta de autonomia estatal e à ineficiência de administrar a complexidade político-social que estava se formando, o Estado teria se transformado em uma ameaça ao desenvolvimento e manutenção da estabilidade econômica, fator maximizado pelo processo de globalização e a instabilidade do mercado financeiro internacional (TORRES, 2013).

Verificou-se um crescimento desmensurado do Estado, que passou a atuar em todos os setores da vida social, com uma ação interventiva que coloca em risco a própria liberdade individual, afeta o princípio da separação dos Poderes e conduz à ineficiência na prestação de serviços (DI PIETRO, 2012, p. 11)

O neoliberalismo se desenvolveu com efetiva aplicabilidade e reconhecimento na segunda metade do século XX, especialmente a partir da década de 1980. Houve um período de grande crescimento da concorrência comercial, especialmente em função da supremacia que o capitalismo conquistava sobre o sistema socialista. Mesmo durante a Guerra Fria, os conflitos já se apresentavam de forma diferente dos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial. A União Soviética já estava em grave crise, enquanto o capitalismo consolidava-se como sistema proeminente, determinando as regras econômicas no cenário mundial.

O crescimento comercial era claro e, para enfrentar a concorrência, medidas foram tomadas no Reino Unido e nos Estados Unidos. Tais medidas foram a redução dos investimentos na área social, ou seja, no que se refere à educação, saúde e previdência social. Ao mesmo tempo, também foram adotadas práticas de privatização das empresas estatais, o que se aliou a uma perda de poder dos sindicatos. Passou-se a defender um modelo no qual o Estado não deveria intervir em nada na economia, deixando de funcionar livremente tal como ocorria no liberalismo (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.74).

⁸ Esse termo, quando cunhado pelos críticos do Estado Social, assume uma característica pejorativa, que deprecia o “aparato organizacional do Estado”, e é associada à imagem de funcionários privilegiados de um governo ineficiente e de uma iniciativa empresarial inefetiva (EVANS, 1998, p. 77). Não se confunde com o termo que será adotado ao longo do capítulo, explicitado por Max Weber (1999), como modelo tipo, sendo oriunda de uma prática racional que define um conjunto de normas de organização e funcionamento do Estado, induzindo sua competência de maneira impessoal.

O neoliberalismo ganhou força e visibilidade com o consenso de Washington em 1989⁹. Margaret Thatcher do Reino Unido e Ronald Reagan dos Estados Unidos propõem para todos os líderes mundiais os procedimentos do neoliberalismo, com destaque para os investimentos nas áreas sociais sendo direcionados para as empresas. Com isso, segundo eles, iriam movimentar a economia e, conseqüentemente, gerar melhores empregos e salários.

Houve também recomendações de reformas orientadas pelo mercado para a reconstrução do Estado, especialmente aos países pobres, incluindo recomendações para a redução de gastos governamentais, diminuição dos impostos, abertura econômica para importações, liberação para entrada do capital estrangeiro, privatização e desregulamentação da economia, desde que contribuíssem para o desenvolvimento econômico e o fortalecimento do Estado e do mercado (BRESSER-PEREIRA, 1999).

O alcance dessas medidas, constituíram uma nova ordem econômica mundial,¹⁰ sobretudo direcionados aos países periféricos. Porém, muitos desses países não tinham condições de arcar com algumas medidas, o que gerou uma grande demanda de empréstimos ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Os privilégios aos países desenvolvidos, não tardou em aparecer, pois as medidas eram implementadas e monitoradas pelo FMI e toda essa abertura econômica favorecia claramente aos países ricos, capazes de comprar empresas estatais e de investir dinheiro em outros mercados (BASTOS, 2015).

Tendo em vista abertura econômica que era entendida como benéfica para as empresas e a sociedade, trazendo modernização, mesmo assim o argumento era de que o neoliberalismo forçava os países a adotarem um pacote de políticas de austeridade decorrentes dos ideais neoliberais, sob pena de cair no banimento pela ausência de credibilidade imposta por agências de classificação de riscos (BASTOS, 2015).

Região após região, a crise financeira é a parteira do neoliberalismo e de sua extensão globalizante. Em seguida, o próprio programa neoliberal produz novas crises financeiras e, com elas, novas pressões contra a intervenção e o gasto público, em um círculo vicioso que pode estar nos levando, hoje, a um estado de austeridade permanente de caráter global (BASTOS, 2015, p. 5).

⁹ O Consenso de Washington foi a forma como ficou popularmente reconhecido um encontro ocorrido em 1989 na capital dos Estados Unidos. Nesse encontro, realizou-se uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. Essa reunião foi convocada pelo *Institute for International Economics*, sob o nome de “*Latin American Adjustment: How Much has Happened?*”, e envolveu instituições e economistas de perfil neoliberal, além de alguns pensadores e administradores de países latino-americanos.

¹⁰ O governo norte-americano de Richard Nixon abandonou, em meados de 1970, as regras negociadas de forma multilateral no pós-guerra, consolidadas no acordo de Bretton Woods, que adotava um sistema com taxas de câmbio fixas, mas reajustáveis em relação ao ouro. Os EUA impuseram o dólar como moeda mundial sem lastro e, em seguida, um sistema com taxas de câmbio flutuantes, que marcariam as próximas décadas com os ciclos de créditos e inflação de ativos, aumentando a instabilidade econômica mundial (BASTOS, 2015, p.8-9).

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos presidenciais (1995-2002) o Brasil adotou o neoliberalismo, com isso, neste período houve grandes privatizações em empresas estatais, como as de telefonia, portos, aeroportos, ferrovias e rodovias, e o dinheiro arrecadado foi usado para manter a cotação da nova moeda brasileira, o Real, equivalente ao dólar.

Contudo, segundo Ignacy Sachs (1998), a política brasileira de diretrizes econômicas foi incapaz de trazer uma solução aos problemas sociais do país:

O Brasil, país de mentalidade reflexiva deixa-se influenciar por teorias neoliberais, que não são capazes de trazer uma solução ao problema fundamental de homogeneização da sociedade. Na ausência de uma regulamentação pelo Estado, a economia de mercado deixada a si mesma não faz senão acentuar as desigualdades. Mesmo se o Estado devesse limitar suas atividades de produtor, restam-lhe funções essenciais de programador, protetor, promotor e prospector (FURTADO, 2000, p. 182).

A autonomia e o estabelecimento de parcerias são as principais características de um Estado que busca o desenvolvimento. A autonomia é baseada na possibilidade de o Estado promover o desenvolvimento a partir de aparatos burocráticos, com objetivos que respeitam a coletividade e que guardam independência em relação aos interesses privados (EVANS, 2004).

Por sua vez, o termo parceria é utilizado para delimitar qualquer vínculo estabelecido entre o Estado e os grupos sociais particulares, objetivando transformação, sendo importante instrumento político para o fluxo de informações e mobilização dos particulares, gerando efetividade às políticas públicas (EVANS, 2004, p. 93).

A ideia de desenvolvimento econômico, social, político e cultural são mecanismos que agem na existência do homem e servem como iniciativa para recuperar graus de liberdade, passando a ter mais domínio sobre seu destino e conseqüentemente o resultante Estado-nação passa a ser uma construção social e política (BRESSER-PEREIRA, 1999).

O empecilho do desenvolvimento está no mercado dos países subdesenvolvidos. Por serem pequenos em relação aos países desenvolvidos, que são altamente industrializados, fazem uso de inovações técnicas e o próprio trabalho passa a ser substituído pelo fator capital em função de uma baixa de custos. Nos países em desenvolvimento, a simples abertura de uma estrada poderia gerar um aumento na produtividade de uma região agrícola, por exemplo. Portanto, o empresário se torna criador, introdutor de combinações, provedor de mudanças e o responsável pelo processo de desenvolvimento econômico (FURTADO, 2000).

A promoção de desenvolvimento tecnológico e científico afirma-se nas áreas dos direitos sociais como educação, saúde, cultura, previdência e trabalho, incluindo a participação na competitividade do controle internacional e dos fundamentos macroeconômicos, e o fornecimento de bens e serviços. Essa dinâmica transformou o Estado em vulnerável neste século, somando-se a isto as demandas da sociedade que levaram a uma crise fiscal, reduzindo as relações econômicas e sociais e tornando o papel do Estado cada vez mais difícil. Portanto, a crise do Estado e sua relação com o crescimento econômico aponta para sua capacidade econômica de realizar política de parcerias e orientar a sociedade na direção do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1999).

As sociedades civis na década de 1990 se colocaram como responsáveis por implantar reformas ou promover a reconstrução do Estado. Porém, havia uma necessidade de afirmação de governança por parte do Estado, comprometendo-se com a solução da crise e devolvendo seu papel de alocação de recursos, como forma de recuperar sua capacidade de intervenção ou de regulação (BRESSER-PEREIRA, 1999).

O sentido da reforma ocorreu em momentos importantes e necessários realizados democraticamente, com a participação da sociedade civil, na tentativa de recuperar o seu sentido geral (PEREIRA, 1998). Considerado o desenvolvimento econômico um valor fundamental no mundo moderno, a racionalidade forma consenso sobre o interesse comum que se constitui em interesse público, permitindo a cooperação ou a ação coletiva (DI PIETRO, 2009).

Nesse ponto, é importante destacar o chamado princípio da subsidiariedade¹¹, utilizado em uma sociedade pluralista cujo representantes de vários setores da sociedade deveriam ter as mesmas possibilidades de participação (DI PIETRO, 2012). O princípio da subsidiariedade e o próprio respeito aos direitos individuais preconizam que o bem comum corresponde ao conjunto de condições sociais através das quais os homens podem alcançar com maior plenitude o seu desenvolvimento, entendendo que o Estado deve assegurar ao particular, condições para que atinja o bem comum.

Para que ocorra a promoção do desenvolvimento com as parcerias, na concepção weberiana, os burocratas devem ficar isolados das demandas societárias, e o Estado precisa ser

¹¹ Ideias de respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja através dos indivíduos, seja através das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal: em consonância com esta ideia, o Estado deve abster-se de exercer atividade que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; em consequência, sob esse aspecto, o princípio implica em uma limitação do poder estatal.

forte e coerente para garantir a autonomia necessária na relação entre o mercado e a sociedade (EVANS, 2004).

Evans (2004) acredita que essa concepção weberiana precisa ser ampliada, destacando o problema do Estado em assumir os riscos. Para o autor, o Estado precisa funcionar como um empresário substituto, ou seja, em países em desenvolvimento, precisa arriscar os excedentes disponíveis no investimento em atividades produtivas. Precisa desequilibrar os incentivos para induzir os capitalistas privados a investir, e ao mesmo tempo estar pronto para atacar os pontos que estejam criando desincentivos ao investimento.

Para Friedrich List (1789 – 1846), as empresas nacionais não podem se desenvolver se o mercado estiver ocupado por empresas estrangeiras economicamente mais avançadas. Para que haja a livre concorrência, justifica-se a proteção temporária do mercado nacional para assegurar a consolidação da indústria nacional.

Com relação ao papel desempenhado na divisão internacional do trabalho, o país que entra na fase ascendente do ciclo vai colher maiores frutos do que aqueles que entram tardiamente. Os países devem explorar o que têm de recursos, já que a divisão internacional do trabalho é um imperativo estrutural. Em uma visão dinâmica: construir vantagens comparativas não é menos plausível do que aproveitar o potencial natural (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Para Peter Evans, (2004) o problema está na qualidade de intervenção. Assim, o debate estéril que focaliza a distância dirigista x liberal/intervencionista x não intervencionista confunde a questão básica, pois as alternativas são falsas. Intervencionismo é um fato; a pergunta adequada seria não “quanto?”, mas “que tipo?”. Formas de intervenção dependem das várias formas que o Estado assume.

Até hoje, a análise da percepção dos gestores de alta burocracia federal quanto à decisão de implementar políticas públicas por meio de cooperação com organizações não governamentais justifica a cooperação, as vantagens e desvantagens da implementação por meio das organizações. Acreditam os gestores que as organizações possuem competências que a burocracia não poderá substituir a curto e médio prazo tais como expertise, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas necessárias.

A burocracia é considerada indispensável para a implementação bem-sucedida das políticas, por ter quadros permanentes e melhor infraestrutura, condição complementar à continuidade e institucionalização das políticas. Essas distinções retratam visões que diferem daquelas que constituíram o arcabouço do modelo neoliberal nos anos 1990, no qual os apelos à eficiência, pela via da delegação estatal às organizações civis, constituíram o núcleo das reformas legislativas visando ao maior engajamento das ONGs nas políticas. Hoje, as

organizações são consideradas uma via para reforçar ou fortalecer políticas do Estado, e não como substitutas a elas (MENDES, 2014).

Os papéis do Estado, segundo Evans (2004), podem ser mais intervencionistas ou liberais, de implementação rígida ou flexível, no caso de controle de capital, importações, meio ambiente, investimentos e outros. Outro papel do Estado é geralmente assumido em áreas que requerem grandes investimentos, de retorno a longo prazo e incerto: infraestrutura (transportes e energia) e obras de caráter público ou coletivo. O Estado parteiro é aquele que visa promover o aparecimento de novos grupos empresariais ou induzir grupos já existentes a entrarem em áreas mais complexas da indústria. Os instrumentos utilizados nesse modelo são políticas protecionistas, barreiras tarifárias, subsídios e incentivos temporários. Por último, temos o Estado o pastor, que visa ajudar grupos empresariais privados a vencer desafios competitivos e tecnológicos, utilizando financiamento ao investimento (SILVA, 2018).

Ao discutir as políticas desenvolvimentistas do Século XXI, - expansão das capacidades humanas, na sustentabilidade e na exploração da economia do conhecimento -, Evans (2004) vê como imprescindível uma ligação mais estreita entre o Estado e a ampliação das informações estratégicas disponíveis para a formulação das políticas, com ligação expandida para a sociedade civil que possibilite pela via dos mecanismos de democracia deliberativa: poder aos cidadãos na formulação e na execução das políticas públicas. Assim, o papel central do Estado é na função de organizador e executor do interesse coletivo.

Com estes mecanismos de políticas públicas, com foco nos conselhos de gestão, - representam instrumentos de participação social capazes de articular os representantes da sociedade civil e do poder público -, surge a oportunidade de promoção do desenvolvimento, cujo entendimento será análise no próximo tópico, como transformador nas práticas que dão maior atenção ao aspecto do crescimento econômico (SILVA, 2018).

1.2 O desenvolvimento em debate

Na perspectiva deste trabalho, “desenvolvimento” não é mais apenas uma trajetória local de transformação. É também definido pela relação entre capacidade produtiva local e uma reordenação de setores industriais. Países mais dinâmicos e lucrativos são os chamados “desenvolvidos”. Como a divisão do trabalho é hierárquica, preocupar-se com o desenvolvimento requer uma preocupação com o seu lugar na hierarquia (EVANS, 2004).

Levando em consideração que as dotações institucionais e o exercício de políticas industriais podem redefinir a gama de produtos que um país produz, e que a produção de

diferentes mercadorias tem amplas implicações no desenvolvimento, a discussão sobre a forma adotadas pelos Estados para facilitar a entrada da indústria local em novos setores assume uma importância central para compreender os Estados, o desenvolvimento nacional e a própria divisão internacional do trabalho (EVANS, 2004).

Já o modelo do bem-estar social, propiciou segurança negocial, através de investimentos para infraestrutura e “parceirização”, buscando favorecer a expansão da economia capitalista pela flexibilização do trabalho mesmo com o crescimento das desigualdades sociais (art. 3º, inciso III, CF/88), procurando expandir o mercado, sem se importar, na prática, com o impacto de sua ação nas políticas sociais distributivas.

A discussão brasileira sobre a adoção de um modelo de crescimento por melhoria distributiva pela via de produção e consumo de massa remonta aos anos 1960, quando foi inaugurado por Celso Furtado o projeto desenvolvimentista,¹² cujo discurso é oriundo do progresso técnico, difundido no aumento da produtividade, na concentração de renda e na modernização (FURTADO, 1974).

Em vários países desenvolvidos no pós-guerra, este modelo de produção e consumo de massa, estimulado por uma integração entre crescimento e melhoria na distribuição de renda, foi tratado como estratégia de desenvolvimento ao mesmo tempo social e nacional.

O crescimento econômico, de acordo com Veiga (2002), estaria relacionado com a expansão econômica impulsionada pela produção competitiva para exportação, subtraídas as relações líquidas de um Estado. O crescimento econômico, expressado no art. 21, inciso IX da Constituição, preconiza que cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de

¹² Os episódios mais importantes da trajetória desse projeto no pensamento desenvolvimentista são descritos a seguir.

1) Furtado (1966) argumenta que a estrutura distributiva teria de ser modificada para provocar uma alteração no perfil de demanda que reorientasse a estrutura produtiva na direção de uma elevação na intensidade do emprego de mão de obra. Enquanto isso não ocorresse, haveria uma tendência à concentração de renda e à estagnação por insuficiência de demanda e retornos decrescentes de escala. 2) Alguns anos depois, Tavares e Serra (1973) argumentariam que a concentração de renda era perversa socialmente, mas funcional ao crescimento. 3) Gradualmente, vários economistas, como por exemplo, Wells (1975), passariam a prover evidências de que uma redistribuição de renda induziria aumento na demanda de bens dos setores modernos da economia mais que proporcional aos ganhos de renda. A principal implicação analítica dessas evidências era a de que uma melhoria na distribuição de renda não traria alteração radical na estrutura produtiva. A questão da adaptação do perfil da oferta a um perfil de demanda com menor concentração de renda recebia, com a constatação, um importante ingrediente novo. 4) Castro (1989) percebeu o alcance das evidências e argumentou que havia condições para que o Brasil ingressasse em uma fase de expansão “horizontal” da estrutura produtiva moderna já existente, por meio da extensão às classes mais pobres do acesso aos bens de consumo modernos. A estratégia de construção do futuro do Brasil deveria basear-se na possibilidade de expansão nos segmentos modernos, com fortes ganhos de produtividade por economias de escala, devido ao tamanho do mercado interno brasileiro. O Partido dos Trabalhadores (PT) aproveitou o projeto em documentos de campanha eleitoral (PT, 2002, por exemplo) e, durante o governo Lula, foi apresentado com destaque no PPA 2004-2007 e mencionado nos PPAs 2008-2011 e 2002-2015 (Brasil/MPOG, 2003, 2007 e 2011; São Paulo, 2002).

ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Entretanto, a realidade nem sempre acompanha a distribuição de renda, e sem a distribuição, dificilmente um crescimento econômico se sustentará.

Sendo assim, quando o Estado se viu em crise provocada pelo crescimento excessivo do aparato administrativo de suas atribuições, tornou-se inviável a sua administração e assim, sofreu uma desaceleração econômica (BRESSER-PEREIRA, 1999). A crise do Estado não aponta para um Estado mais fraco, mas para um Estado mais forte. Segundo Lechner (1995), o Estado forte é um Estado demasiado débil, onde as capacidades de condução diminuem, enquanto as demandas de condução deste Estado aumentam.

Restringir o desenvolvimento ao crescimento do produto nacional, ao crescimento da renda pessoal, à industrialização, ao avanço tecnológico ou a modernização social, bem como à eficiência econômica ou ao aumento da renda per capita, são apenas algumas das inúmeras facetas do desenvolvimento. Outros aspectos importantes para o desenvolvimento dizem respeito às capacidades humanas, como a importância da liberdade no desenvolvimento e as suas correlações como substantivo e instrumental, as questões das oportunidades, os processos de desenvolvimento e a relação entre liberdade e o exercício da razão pública avaliada como políticas públicas em uma análise institucional (SEN, 2010).

É nessa perspectiva de compreender a liberdade como a capacidade de as pessoas levarem a vida que valorizam que Amartya Sen (2010) compreende a expansão da liberdade como fim e principal meio do desenvolvimento. Essas duas funções da liberdade são nomeadas por Sen, respectivamente, como constitutiva e instrumental. Liberdades constitutivas são aquelas intrínsecas ao comportamento humano: agir livremente e escolher o que se deseja (MASCARENHAS, 2010, p. 68). Trata-se das liberdades relacionadas com a determinação das ações e vontades do próprio indivíduo.

As liberdades instrumentais, são aquelas “que contribuem direta ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejam” (SEN, 2010, p. 54), ou seja, trata-se dos meios para se alcançar as liberdades substanciais: “por exemplo, para atingir a liberdade substantiva de ter boa saúde, eu busco as liberdades instrumentais de me alimentar bem, repousar, fazer exercícios físicos, viver em um lugar livre de poluição etc.” (PINHEIRO, 2000, p. 15).

Tais liberdades complementam-se umas às outras, e neste mutualismo contribuem diretamente para o aumento das capacidades das pessoas (SEN, 2010, p. 57). Sen exemplifica esse mutualismo da seguinte forma:

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (SEN, 2010, p. 25-26).

As liberdades substanciais e instrumentais podem ser expandidas por meio de políticas públicas específicas, assim como podem potencializar e tornar mais eficazes essas mesmas políticas públicas, existindo uma verdadeira relação de mão dupla entre elas (SEN, 2010). Além disso, “cabe ao povo formatar seus desejos e, juntamente com o Estado, construir as políticas públicas adequadas à persecução dos mesmos” (MANIGLIA; POSSAS, 2013, p. 641).

Assim, para se desenvolver, uma sociedade precisa, por meio de políticas públicas específicas, incentivar as liberdades instrumentais e remover as principais fontes de privação dessas liberdades, as quais são: 1) pobreza e tirania; 2) carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática; e, 3) negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2010, p. 35).

Isso porque, em alguns casos, a ausência de liberdade substantiva está diretamente relacionada à pobreza econômica, que usurpa dos indivíduos a liberdade de satisfazer as suas necessidades básicas. Em outras situações, a privação da liberdade está relacionada com a ausência dos serviços públicos, que retira da pessoa o acesso a direitos fundamentais à sua existência e ao desenvolvimento de sua personalidade. Há ainda casos da privação da liberdade decorrente de restrições impostas às pessoas de participar da vida social, política e cultural de seu país.

Inicialmente, deve-se fazer um distanciamento entre crescimento econômico e desenvolvimento, pois enquanto o primeiro leva em consideração fatores quantitativos, o segundo revela aspectos qualitativos (VEIGA, 2002). O crescimento econômico é definido como a melhoria dos índices quantitativos da economia e ocorre em momentos de aumentos de consumo e produção de bens e serviços que são medidos pelo Produto Interno Bruto e o Produto Nacional Bruto. Temos como exemplo de crescimento econômico o aumento da renda, a redução do desemprego ou o aumento do consumo.

O termo desenvolvimento econômico é mais abrangente, pois corresponde ao próprio crescimento econômico, já que não há desenvolvimento sem crescimento. O desenvolvimento deve estar acompanhado de melhoria nos indicadores do bem-estar geral da população, e tais indicadores estão relacionados a melhor distribuição de renda, expectativa de vida, segurança e grau de liberdade econômica (VEIGA, 2002).

Para compreender como as estratégias de políticas econômicas se desenvolveram, é preciso analisá-las em três frentes de expansão: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura. O modelo de produção e consumo de massa foi a grande oportunidade do Brasil, devido ao potencial de rendimentos de escala proporcionados pelas dimensões de seu mercado interno e ao fato de que os bens de consumo de massa são produzidos por estruturas produtivas e empresariais modernas, junto ao progresso técnico e ao aumento da produtividade (FURTADO, 2004).

Uma análise comparativa dos Estados desenvolvimentistas e predatórios (SCHNEIDER, 1999) mostra que ambos procuram promover o crescimento e são projetados para mudar rápida e permanentemente em contexto global. Embora a ambição e a eficácia estejam interligadas na prática, melhor seria se fossem separadas analiticamente para melhor comparar e explicar o desempenho dos Estados desenvolvimentistas.

Assim, os elementos de eficácia presentes no Estado brasileiro desenvolvimentista são geralmente classificados como médios ou medianos (EVANS, 1995; KOHLI, 2004; HAGGARD, 1990). Elementos como o apoio político também foram desiguais e por vezes contrapostos a outros objetivos políticos e movimentos (clientelismo tradicional ao populismo moderno). O monitoramento e a reciprocidade também são considerados fracos tanto para empresas estatais quanto para as privadas, sendo mais difícil de medir e porque a capacidade burocrática (mesmo em se tratando do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES) era fraca. Ao final, as conexões com as empresas muitas vezes não atendem de forma equilibrada, faltando aos burocratas inserção ou autonomia nos domínios das políticas públicas.

A atenção fica presente em certos aspectos do conceito Seniano de desenvolvimento e nos aponta para o núcleo dos significados, sugerindo que o desenvolvimento é o aumento da capacidade que tem a pessoa humana de atingir o seu fim e a sua felicidade¹³. O fim último do desenvolvimento é associado à liberdade, ou seja, à intenção de conseguir a vida que a pessoa almeja; o sentido de liberdade é pensado racionalmente e positivamente como poder, autonomia

¹³ A noção ética da felicidade (εὐδαιμοία, eudaimonia) como fim último do ser humano é fortemente aristotélica. De fato, a questão crucial tratada pelo Estagirita em sua *Ética a Nicomaco* é a felicidade última do homem – assim como, na Física, o problema central é o primeiro motor; em *Sobre a Alma*, é a natureza do intelecto; e na Metafísica, e o ser. Para Aristóteles, a Ética, a Política e as Belas Artes se enquadram na categoria das ciências práticas (práxis), cujos objetos dependem da vontade humana e englobam todo o universo das atividades morais (éticas) e artísticas (técnicas). A Ética, portanto, se distingue das ciências teóricas, como a Física, a Psicologia e a Metafísica, cujos objetos (a natureza, a alma e o ser, respectivamente) não estão sob o controle da vontade humana. O propósito da Ética, para Aristóteles, é o Bem, entendido como referencial absoluto da ação moral. Para o ser humano, o Bem é a felicidade. Em sua *Ética a Nicomaco* I, 8 (1099a, 1ss), Aristóteles afirma que é sumamente feliz o homem que sente prazer em agir segundo a excelência, ou em praticar atos excelentes. A Ética estuda os atos especificamente humanos, ou seja, ações que o homem pratica com o concurso de sua escolha baseada na vontade.

e autodeterminação do agente. O processo de desenvolvimento, nesse sentido, fica no centro da abordagem como liberdade, desempenhando um duplo papel avaliativo-constitutivo e causal-instrumental (PINHEIRO, 2012).

O desenvolvimento pode ser encarado como um processo de alargamento das liberdades reais de que uma pessoa goza. As liberdades humanas, contrasta com perspectivas mais restritas de desenvolvimento, que o identificam com o crescimento do produto interno bruto, com aumento das receitas pessoais, com a industrialização, com o progresso tecnológico, ou com a modernização social. Considerar o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas orienta a ação para os fins que tornam o desenvolvimento algo importante.

No âmbito das desigualdades que envolvem a ótica mais abrangente das capacidades humanas, devemos levar em consideração a complexidade entre renda e capacidades. Assim, nos diz Sen (2010, p. 35):

As conexões não são assim tão fortes, e os afastamentos muitas vezes são bem mais importantes do ponto de vista das políticas do que a limitada concorrência dos dois conjuntos de variáveis. Se nossa atenção for desviada de uma concentração exclusiva sobre a pobreza de renda para a ideia mais inclusiva da privação de capacidade, poderemos entender melhor a pobreza das vidas e liberdades humanas com uma base informacional diferente (envolvendo certas estatísticas que a perspectiva da renda tende a desconsiderar como ponto de referência para a análise das políticas (SEN, 2010, p. 35).

A transformação do subdesenvolvimento em desenvolvimento só pode ocorrer com a ruptura do sistema, transformando-se as estruturas sociais e econômicas. Não havendo esta ruptura, estamos diante de um processo de simples modernização, o que mantém o subdesenvolvimento, agrava a concentração de renda e não contribui para a melhoria da qualidade de vida da população (BERCOVICI, 2005).

Para a superação do subdesenvolvimento, é indispensável a participação social, política e cultural dos grupos que atualmente são encarados como objetos do desenvolvimento e que devem ocupar o lugar de sujeito no processo. Assim sendo, a democracia também é essencial para o desenvolvimento. A reflexão nos aponta que a política de desenvolvimento exige a referência do Estado, e este por sua vez nunca conseguiu instaurar uma sociedade de bem-estar, embora atue ora como um Estado Social forte e intervencionista, ora como impotente ante os fortes interesses privados e cooperativos dos setores mais privilegiados, não havendo integração social e econômica.

A concretização de direitos significa o estabelecimento de políticas públicas, concretizando direitos através de prestações estatais positivas. Entretanto, não é possível a

compreensão do Estado no processo de desenvolvimento somente a partir de políticas públicas, haja vista que o desenvolvimento impõe a necessidade de um planejamento abrangente apto a compreender as relações entre a política, a democracia, a soberania, a Constituição e o Estado (BERCOVICI, 2005).

Com isso, o desenvolvimento de uma nação, nas perspectivas de Hachem (2013), leva em consideração diversas dimensões, não se restringindo à seara econômica, mas indo muito além da acumulação de riquezas e do crescimento do PIB. Segundo Bercovici (2005), além do aumento quantitativo do produto nacional, o desenvolvimento busca por transformações estruturais socioeconômicas, que correspondam à melhora qualitativa dos padrões dos cidadãos, proporcionando a elevação do bem-estar social.

E primordial que o Estado se capacite para evoluir em um processo de autorrenovação, por meio de ajustes e transformações, de forma a adaptar-se e assumir a posição de agente transformador e de paciente transformado em torno de atividades essenciais do Estado. Deve repartir suas responsabilidades com a iniciativa privada (responsabilidade social empresarial)¹⁴ e sociedade civil (terceiro setor) para a consecução de atividades que têm por fim gerar benefícios à coletividade. O Estado deve também buscar a prestação direta de serviços públicos ou benefícios de assistência social pois o Estado se restringe a determinados serviços ou benefícios (não abrangendo a sua totalidade), ou a atender a população em determinados seguimentos como a focalização de serviços e benefícios (OLIVEIRA, 2009). O princípio regulador das decisões reflete que a solidariedade é conquistada no constante confronto social de ajustes e transformações das relações existentes (DERANI, 2002).

O objetivo da regulação é conjugar as vantagens provenientes da capacidade empresarial com a realização de fins de interesse público, principalmente se a atividade nos apresentar relevância coletiva, tendo a regulação contornos promocionais, pois todas as atividades, até mesmo aquelas desenvolvidas pelo Estado, são assumidas pelos particulares, mas estão sujeitas à regulação intensa e contínua, tendo como finalidade conduzir a resultados para o bem comum (JUSTEN FILHO, 2019).

O exemplo em conjugar capacidade empresarial com fins lucrativos, nos reforça a necessidade de encarar o problema da desigualdade social não apenas em termos de renda, mas do ponto de vista das capacidades e liberdades humanas (SEN, 2010).

¹⁴ Cresce o movimento da responsabilidade social empresarial, compreendida como uma estratégia de sustentabilidade dos negócios privados, em que as organizações privadas, lucrativas, passam a contemplar em suas atividades diversos efeitos não-econômicos (social, ambiental, cultural entre outros), agregando assim valores sociais às atividades comerciais por elas desenvolvidas. Acerca do tema responsabilidade social empresarial, cf. Grayson; Hodges, 2002; Mânica; Oliveira, 2002.

Pensar em desenvolvimento econômico é pensar em justiça social, onde a democracia como regime político dominante garanta a liberdade dos indivíduos, sendo capaz de fortalecer o Estado, sem deixar de levar em conta os direitos dos cidadãos e os custos sociais envolvidos. Nesse sentido, gerar ônus fiscal talvez seja um possível desinteresse às iniciativas e aos esforços individuais.

A busca por equilíbrio nas metas econômicas, ficam mais claras com os desafios do desenvolvimento sustentável, cujo crescimento passa pela fórmula do *tripé bottom line*¹⁵. A sustentabilidade social indica que o desenvolvimento deve ter o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, indicando a necessidade de reduzir as desigualdades, garantir educação, saúde, habitação e outros (SACHS, 1993), fundamentando assim a questão econômica na gestão eficiente de recursos, com regularidade de fluxos públicos e privados.

Para Celso Furtado (1952), pensar o desenvolvimento é antes de tudo uma manifestação de possibilidades, cujo intuito é abrir um horizonte de opções que o homem possui. Inicialmente, podemos pensar na capacidade criativa do homem que se volta para a descoberta dele e o seu universo de valores, que pode ser o próprio desenvolvimento.

Com relação à criatividade, a técnica e dotar o homem de instrumentos e com empenho aumentar sua capacidade de ação, sendo esse o primeiro valor a ser implantando e o segundo refere-se à utilização última destes meios, ou seja, o próprio valor que o homem adiciona ao seu patrimônio existencial (FURTADO, 1952).

Na teoria do desenvolvimento, as malformações sociais no processo de difusão, criação de valores substantivos e a capacidade inventiva para a criação tecnológica influenciam a tomada de consciência das limitações impostas às transformações nas estruturas sociais, capazes de modificar a distribuição de rendas e a distribuição de excedentes. Significa permitir a identificação mais apurada estrategicamente de desenvolvimento econômico, levando em consideração a evolução do emprego e o investimento.

A fim de consolidar o processo de desenvolvimento econômico, países ou grupos de países adotaram diferentes estratégias de desenvolvimento: as “mediadas pelo crescimento” e as “apoiadas socialmente”. A primeira estratégia começa com um duro esforço de crescimento econômico, cuja concentração de renda é mantida por alguns anos até que seja o “bolo da economia” suficiente para repartir entre todos. Na segunda estratégias, as políticas sociais são postergadas até que a renda cresça a um determinado nível, dando mais prioridade às

¹⁵ Ressalte-se que Juarez Freitas (2012) traz uma concepção pluridimensional de sustentabilidade, que contempla, além das três dimensões conhecidas, outras duas facetas, compreendidas em aspectos éticos e jurídico-políticos.

capacidades e às liberdades das pessoas e, de alguma maneira, o crescimento econômico é uma consequência da expansão das capacidades individuais.

Duas conclusões são estudadas a partir de comparações entre as duas estratégias. A primeira diz respeito ao Estado não precisar necessariamente crescer economicamente antes de elevar a qualidade de vida de seus cidadãos, ou seja, uma estratégia de desenvolvimento humano e social não precisa ser medida necessariamente por um forte crescimento econômico. A segunda é relativa ao fato de que o crescimento econômico precisa ser complementado por políticas que forneçam serviços sociais à população, tais como assistência à saúde e oportunidades educacionais básicas, a fim de consolidar o processo de desenvolvimento (SEN, 2000).

A participação social é indispensável para um país democrático. Decisões com participação popular dão maior legitimidade e são melhor recepcionadas pelos cidadãos. As organizações da sociedade civil desempenham, nesse sentido, as mais diversas funções e celebram parcerias com o Poder Público, com atuação transnacional, influenciando o processo democrático em diversos países.

Assim, as próximas subseções trarão a Constituição Federal à luz das ideias de Amartya Sen, de modo a demonstrar a simetria entre as ideias do autor e o texto constitucional.

1.2.1 Liberdades Políticas

Falar em liberdades é o mesmo que assegurar as escolhas de quem vai governar até a expressão que exige do governo atuação em determinada área e também relacionada se com a liberdade de participar das tomadas de decisão do Estado em fiscalizar atos públicos (SEN, 2010).

Vários exemplos de liberdades políticas estão presentes em nossa Constituição Federal de 1988, como o princípio da soberania, expresso no art.1º: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, e pelo regime democrático, previsto no caput do mesmo artigo. Para haver a sua concretização plena, é necessário que a democracia brasileira esteja madura o suficiente para que seus cidadãos possam escolher de forma não apenas representativa os agentes públicos, assim como as leis.

Marcelo de Andrade Cattoni de Oliveira (apud CANOTILHO, 2013, p. 277), ao comentar a referida norma, dá-lhe o nome de princípio da democracia constitucional, e informa que o mesmo garante-se: a) pelo direito fundamental de dizer não; b) pelo respeito aos direitos

das minorias; c) por meio das diversas formas de participação e de representação política dos vários pontos ideológicos presentes na sociedade; d) pelos mecanismos participativos e representativos de fiscalização do governo; e) por meio de direitos processuais de participação nas diversas e sociais; f) por ações afirmativas que visem à inclusão social e cultural.

Dentre todos os dispositivos citados, destaca-se aqueles que estão diretamente relacionados com as liberdades políticas na perspectiva de Amartya Sen: a) o art. 5º, VIII, IV, V, IX, XII, XIV, LXIII e o art. 220; b) os arts. 10, 29, XII; 89, VII; 130-A, VI; 130-B, XVI; 198, III, assim como o art. 195 e o art. 205; c) os art. 37, § 3º; 197, VII e 206, VI e o art. 61, § 2º; d) o art. 74, § 2º.

É clara a correspondência entre o princípio da soberania popular e as liberdades políticas citadas por Amartya Sen, as quais extrapolam o âmbito das escolhas das pessoas na arena política, para tornar o cidadão com um agente político, seja na fiscalização da atuação pública, seja como executor dos atos públicos.

A relação entre a liberdade e as facilidades econômicas corresponde ao:

[...] ao poder de os indivíduos usarem os recursos econômicos, tais como os bens e serviços, as possibilidades de fazer transações, o acesso à renda e ao crédito, etc. Incluem as oportunidades tidas pelos indivíduos para fins de consumo, produção e troca (PINHEIRO, 1990, p. 16).

Tendo em vista que a Magna Carta tutelou um modelo de estado capitalista, não há dúvidas que este direito se encontra integrado ao direito constitucional. Isso resta evidente por meio do Título VII, que trata da regulamentação da Ordem Econômica e Financeira do País, especialmente através do art. 170, o qual informa:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I – soberania nacional;
- II – propriedade privada;
- III – função social da propriedade;
- IV – livre concorrência;
- V – defesa do consumidor;(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988).

Observa-se que o art. 170, tutela, no inciso II, a propriedade privada, que é necessária para a existência do mercado, e no inciso IV, a livre concorrência, que possibilita o consumo, a produção e a troca, que são vetores importantes para as pessoas usarem os seus recursos na prática econômica (BRASIL, 1988). Temos ainda o parágrafo único que deixa esses direitos

ainda mais nítidos ao dispor que todo cidadão pode exercer qualquer atividade econômica, salvo aquelas que possuam alguma exigência legal.

Sobre o princípio da livre concorrência, Eros Roberto Grau (apud CANOTILHO, 2013, p. 4177-4778) ensina que se trata de um dos desdobramentos da liberdade individual no âmbito econômico, e não é restrita apenas à liberdade da empresa, mas também dos indivíduos participarem da ordem econômica por meio das trocas e produção. A facilidade econômica pensada por Amartya Sen como instrumento da liberdade substancial pode ser fomentada pelo Estado brasileiro, em decorrência do princípio da livre concorrência e do art. 170 do seu texto constitucional, os quais visam a garantir que os cidadãos brasileiros desfrutem de sua liberdade ao máximo possível na ordem econômica, seja como consumidor ou como agente fornecedor ou prestador.

1.2.2 Oportunidades sociais

As oportunidades sociais são liberdades instrumentais relacionadas às condições de saúde e educação, saneamento, moradia, e outros aspectos de melhoria da condição de vida da pessoa, como ter acesso a remédio, vacinação, habitação própria, entre outros. Na visão de Sen (2010), essas liberdades são obtidas através de políticas públicas eficazes direcionadas para a melhoria de vida da população. Esse tipo de liberdade, está preconizada justamente nos objetivos da República Federativa do Brasil, como pode-se perceber por meio do art. 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – Garantir o desenvolvimento nacional;

III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Tais liberdades aparecem na Constituição como direitos fundamentais, integrando os direitos sociais. Por conta disso, há vários outros dispositivos na Constituição que determinam a realização de políticas públicas para efetivar essas liberdades. Vejamos alguns:

Art. 21. Compete à União: (...) XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...) (BRASIL, 1988)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das

pessoas portadoras de deficiência; (...) V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (...) IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (...) XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; (...).

Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; (...);

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (...) Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

Art. 227. § 1º. O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos.

A ampliação das oportunidades sociais é um objetivo claro da Constituição de 1988, deixando evidente a sua contribuição para várias políticas públicas criadas com a finalidade de facilitar o acesso das pessoas vulneráveis aos direitos sociais mais básicos. Portanto, a Constituição não só coloca as oportunidades sociais como deveres constitucionais, mas também como fomentadoras das políticas públicas, pois, como percebe-se dos dispositivos acima, matérias que poderiam ser tuteladas por leis são especificadas em seu texto, a fim de que tenham maior observação por parte dos governantes (BRASIL, 1988).

1.2.3 Garantia de Transparência

As garantias de transparência incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas, sendo a confiança fundamental para as interações sociais. Mesmo com todos os esforços empreendidos, existe uma grande dificuldade de acesso do cidadão às contas públicas e às motivações dos atos públicos, razão pela qual a Constituição Federal consagra a publicidade dos atos públicos por vários dispositivos.

O primeiro e mais importante de todos é o art. 37, que institui o princípio da publicidade dos atos públicos. Em seguida, temos os seguintes incisos do art. 5º: LX – o qual determina que só pode haver limitação dos atos processuais em situação de defesa da intimidade ou do interesse social; XIV – garante a todos o acesso à informação, resguardado a fonte; XXXIII – assegura a todos o direito de obter do poder público informações de seu interesse; XXXIV – assegura a todos o direito de petição e de certidão.

Ao comentar sobre o princípio da publicidade, José Afonso de Souza disserta que ele abrange toda a atuação estatal, não somente no que se refere ao aspecto oficial dos seus atos,

mas também no conhecimento da atuação interna dos agentes da administração pública, além de assegurar a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou social (SILVA, 2005, p. 651-652).

Nesse sentido, José Carvalho filho ensina que, em virtude deste princípio, os atos da Administração “devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento de o princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 26) haja vista que “só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 26).

Este princípio corresponde à liberdade instrumental da garantia de transparência, uma vez que busca fazer com que os atos públicos sejam revestidos de publicidade.

1.2.4 Segurança protetora

A segurança protetora, segundo Sen (2010), trata-se de uma rede de segurança social que busca impedir que a população afetada negativamente pelo sistema econômico seja reduzida à miséria absoluta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, o que ocorre por exemplo através da distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados.

Apesar de o art. 1º da Constituição Federal ser suficiente para embasar a atuação do governo nesse sentido – pois prevê como um dos fundamentos do Brasil a dignidade da pessoa –, existem outras normas constitucionais que conferem ao poder público prerrogativas para atuar ativamente e positivamente na promoção da segurança social. Alguns deles são: o art. 193, que dispõe sobre a ordem social, destacando que a mesma tem como base o bem-estar dos cidadãos; os arts. 193, 194, 195 § 10, os quais versam especificadamente sobre a segurança social e atribuem ao poder público o dever de realizar ações que promovam a saúde, previdência e assistência social; e por fim, os art. 203 e 204, os quais se referem à assistência social do poder público.

Embora no Brasil ainda não exista uma rede de segurança protetora nos moldes do pensamento de Sen (2010), pois o número das pessoas que vivem em estado de penúria é alarmante, vê-se que há dispositivos constitucionais que buscam promover a segurança social

do país. Assim, as liberdades são necessárias para aumentar a capacidade dos indivíduos de realizar o que valorizam, e são tuteladas pela Constituição Federal, muitas vezes sendo colocadas como um verdadeiro dever do poder público.

Além disso, a própria finalidade do desenvolvimento proposto por Amartya Sen possui fundamento constitucional. Ou seja, tanto os meios para se atingir o desenvolvimento enquanto liberdade quanto a própria finalidade da sua teoria são chancelados pela Constituição Brasileira.

No Brasil, as relações Estado-sociedade apresentam combinações “autonomia e parceria”, e o equilíbrio varia ao longo do tempo e depende do tipo de organização dentro do Estado. Suas estruturas internas e suas relações com a sociedade são difíceis de descrever, pois se apresentam de forma muito ambígua a depender do prisma do analista, descritos como “fortes” e “fracos” e podendo parecer “autônomos” ou “capturados” (EVANS, 2004, p. 94).

Para alguns autores como Samuels (1987, p.262), a eficiência do Estado “não vem de sua própria capacidade interna, mas de complexidade e estabilidade de sua interação com os agentes do mercado”. Assim, a combinação de autonomia e parceria é a chave para o desenvolvimento do Estado eficiente (EVANS, 2004).

Parcerias são entendidas como “formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público” (DI PIETRO, 2002b, p. 33).

Além de associação de pessoas exclusivamente da Administração Pública, o Estado pretende modernizar-se através da possibilidade de executar os serviços públicos pelos regimes de parceria, caracterizadas pela aliança entre o Poder Público e entidades privadas, sempre com o objetivo de fazer chegar aos mais diversos segmentos da população dos serviços de que esta necessita e que, por várias razões, não lhe são prestados (CARVALHO FILHO, 2011, p. 325).

Em sentido amplo, o termo “parcerias público-privadas” pode ser entendido como quaisquer vinculações societárias entre o particular e a administração pública com a finalidade de concretizar o interesse da população, a exemplo da consecução, da permissão, dos contratos prestacionais em geral, e também das parcerias público-privadas em sentido estrito.

De fato, desde que o poder público passou a se incumbir de prover necessidades concretas da população, abandonando a posição de mero *gendarme* para

comprometer-se com a prestação de serviços públicos de natureza econômica (serviços públicos prestacionais ou serviços industriais do Estado), tornou-se quase inevitável a associação entre o poder público e os agentes econômicos com vistas a viabilizar o provimento dessas necessidades (MOREIRA NETO, 2008, p. 55).

Tendo como elemento fundante o discurso, já criticado, de que o Estado não consegue prestar um serviço de qualidade para a sociedade sem parcerias e de que tal prática poderia diminuir o ônus e o *déficit* financeiro, o direito das parcerias vem sendo construído de maneira a estreitar os laços entre o poder público e o poder privado.

Tendo como parâmetro a existência de uma questão econômica e o desenvolvimento como paradigma, nessa abordagem a justiça social se apresenta como medida de políticas públicas, meio jurídico adequado para promover o desenvolvimento econômico com a finalidade de diminuir a desigualdade, exclusão e vulnerabilidade social nos moldes consagrados pelo art. 3º, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Princípios constitucionais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (BRASIL, 1988), devem sempre reger a administração pública, mas o que seria eficiência? Em um entendimento de eficiência econômica privada, o conceito seria a diferença entre utilidade e custo, construído sobre fortes fatores de produção, ou seja, o valor comercial do produto subtraído de seu custo unitário – a ideia do máximo lucro (DERANI, 2002, p. 144). Entretanto, a eficiência proposta na Constituição deve ser compreendida em uma interpretação sistemática, objetivando o interesse público.

Dessa forma, a eficiência pública seria a capacidade de “suprir as necessidades da população de maneira universal e ininterrupta, sem se considerar o lucro. O que se pretende é o bem-estar da coletividade, não a geração de riqueza para o prestador do serviço” (FRIAS; SILVA, 2016, p. 418). Medir a eficiência pública em termos econômicos privados pode resultar em distorções quanto a finalidade das escolhas estatais. Desse modo, as parcerias entre o setor público e o poder privado são uma forma de prestação adequada para a redução das desigualdades sociais e quais os limites jurídicos e socioeconômicos para esta parceria?

A Constituição Federal de 1988 diz que é de responsabilidade de todos os atores que participam das atividades econômicas no país a busca pela realização da diminuição das desigualdades regionais e sociais. E é neste contexto que o artigo 170, inciso VII, consagra a redução da desigualdade regional e social como um princípio da ordem econômica constitucional. Este é um princípio que busca, dentro do modo capitalista de produção, evitar as desigualdades, o que se revela um paradoxo diante do próprio ideal capitalista que se baseia

na acumulação de capital, enquanto a realização desse princípio tem a premissa de melhorar a distribuição de renda em nosso país.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Temos que ressaltar, entretanto, que a maior responsabilidade pela redução das desigualdades no País é do próprio Estado, como bem preceitua o artigo 174, § 1º, da CF/88, ao destacar que: “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

O texto constitucional de 1988 determina as atividades que a Administração Pública deve exercer e trata sobre serviço público e a exploração direta das atividades econômicas pelo próprio Estado como duas formas distintas de intervenção estatal na Ordem Econômica e financeira. Ao consagrar a Livre iniciativa e proteção à propriedade privada como pilares da economia brasileira, revelando nitidamente o viés capitalista de nosso setor econômico, a Constituição Federal determina que o Estado somente possa operar na economia de forma excepcional (BRASIL, 2012, p. 108).

É neste sentido que o artigo 173 da Constituição estabelece que o Estado só poderá atuar na economia por imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, definidos em lei. Os casos definidos em lei basicamente podem ser encontrados na própria Constituição, previstos no artigo 25, §2º e os casos de monopólio da União previstos no artigo 177. Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 648), ao tratar sobre a distinção entre serviço público e exploração estatal de atividade econômica, diz o seguinte:

A distinção entre uma coisa e outra é óbvia. Se está em pauta atividade que o Texto Constitucional atribuiu aos particulares e não atribuiu ao Poder Público, admitindo, apenas, que este, excepcionalmente, possa empresá-la quando movido por ‘imperativos da segurança nacional’ ou acicatado por ‘relevante interesse coletivo’, como ‘tais definidos em lei’ (tudo consoante dispõe o art. 173 da Lei Magna), casos em que operará, basicamente, na conformidade do regime de Direito Privado, é evidente que em hipóteses quejandas não se estará perante atividade pública, e, portanto, não se estará perante serviços público.

No contexto da Ordem Econômica Nacional estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a livre iniciativa apresenta-se como fundamento basilar do sistema de economia capitalista adotado no Brasil. Nesse aspecto, é imperativa a necessidade da aplicação deste princípio para o bom funcionamento do próprio sistema econômico nacional. Todavia, há de se

ressaltar que a aplicação deste princípio deve ser ponderada pela observância dos preceitos trazidos no artigo 170 da CF/88, os quais visam a conciliar a livre iniciativa com a garantia da existência digna, observando valores sociais do trabalho para a realização da justiça social.

Assim, podemos entender, a partir da interpretação da Constituição brasileira, que a mesma considera fundamental a livre iniciativa, desde que aplicada em contexto de preservação da dignidade humana e realização da justiça social. A liberdade empresarial, como vimos anteriormente, é assegurada a todos em consonância com as regras do sistema capitalista liberal democrático, mas não significa que essa liberdade é total, pois cabe ao Estado intervir em situações em que haja confrontos entre os princípios, e deste confronto emergja um desequilíbrio indesejável entre os agentes sociais.

A Constituição Federal de 1988, apesar de tutelar o direito ao desenvolvimento, não indica o modelo que o país deve aplicar, deixando a função para os agentes públicos. Com isso, temos várias propostas de desenvolvimento, lembrando que pensar e executar as políticas públicas a partir dos ideais de promoção da liberdade humana está intimamente ligado à nossa Constituição.

O artigo 170 da Constituição coloca o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica e atribui-lhe as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, conforme o artigo 174, caput, CF/88, pois prevê que ele apoie e estimule o cooperativismo e outras forma de associativismo (§ 3º). No entanto, segundo Di Pietro (1997), a própria Administração Pública acaba por burocratizar os serviços públicos, uma vez que a Constituição prevê regime jurídico único para todos os servidores da Administração direta (autarquias e fundações) e Administração Indireta, pois tratou de forma semelhante as entidades de ambas, sem separar as de direito público das de direito privado e sem distingui-las de serviço público ou atividade econômica, permitindo tratamento assemelhado, em termos de servidores públicos, contratos, licitações, limitações financeiras e orçamentárias (DI PIETRO, 1997, p. 29).

E difícil para o modelo brasileiro abarcar todas as necessidades e interesses inseridos na Constituição, a qual, por meio de vários dispositivos, atribui ao desenvolvimento a característica de um direito fundamental, consequentemente fazendo com que as normas editadas pelo poder legislativo e as políticas públicas criadas e executadas pelo poder executivo não possam estar desassociadas deste direito.

Na teoria constitucional, os direitos fundamentais são como todos os direitos inerentes à pessoa humana, reconhecidos internacionalmente e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, que além de “[...] dizerem respeito à tutela e promoção

da pessoa na sua individualidade, considerada como titular de direitos, representam valores da comunidade no seu conjunto” (SARLET, 2012, p. 227).

Nos fundamentos de políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento é a própria existência dos direitos sociais – aqueles dentro do rol de direitos fundamentais do homem que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado (DALARI, 1997).

Eles desempenham funções múltiplas na sociedade (CUNHA JÚNIOR, 2011), pois consagram princípios informadores de toda a ordem jurídica, fornecendo-lhes os mecanismos de tutela, permitindo ao particular reivindicá-los do Estado (BULUS, 2014), assim como vinculam os poderes executivo, legislativo e judiciário, inclusive na atuação do particular (MENDES, 2009).

Nesse contexto, o poder legislativo deve editar normas em coerência com os direitos fundamentais reconhecidos, assim como regulamentar os direitos fundamentais dependentes de concretização. O poder executivo deve realizar os seus atos irradiados pelos direitos fundamentais e buscando promovê-los. O poder judiciário deve defender esses direitos. E, por fim, o particular, nas suas ações, devem atuar nos limites estabelecidos pelos direitos fundamentais (SARLET, 2012, p. 372).

O desenvolvimento é um direito fundamental, pois está previsto em documentos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário (PEIXINHO; FERRARO, 2003, p. 6963), assim como está previsto em várias normas da Constituição Federal.

O Brasil subscreveu a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), o qual prevê no seu artigo 1º:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais (ONU, 1986).

O país também é um dos signatários da Declaração de Viena de 1993, a qual reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável, e parte integrante dos Direitos Fundamentais do Homem.

Não obstante, o desenvolvimento é reconhecido pela Constituição Federal através de várias normas, entre as quais cita-se: 1) o art. 3º, II o qual disciplina que é um dos objetivos fundamentais do Brasil garantir o desenvolvimento nacional; 2) o art. 5º, XXIX, que busca assegurar o desenvolvimento econômico e social do país; 3) o art. 21, IX que institui a União como a responsável em promover o desenvolvimento econômico e social da nação. Ademais, o preâmbulo da Carta Magna enuncia que o Estado democrático brasileiro está compromissado, dentre outros fins, a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira.

O desenvolvimento é um direito constitucional de caráter fundamental e deve nortear toda a interpretação das demais normas constitucionais, bem como ser efetivado por meio dos atos dos órgãos públicos, sempre na busca da implementação de ações e medidas de ordem política, jurídica ou irradiadora que almejam a consecução de seus fins (PEIXINHO; FERRARO, 2003).

Não há dúvidas de que a Constituição Brasileira tutela o desenvolvimento. Todavia, cabe aos agentes políticos definir qual tipo de desenvolvimento irão aplicar ao país por meios das políticas públicas que desenvolvem. São multifacetadas as propostas para atender as sugestões de partidos políticos, já que alguns são liberais, seguindo a corrente das escolas clássicas e neoclássicas, outros seguem as vertentes do desenvolvimento alternativo, sobretudo do desenvolvimento sustentável, e ainda existem aqueles que veem o desenvolvimento numa perspectiva marxista.

Ocorre que só poderá se aplicar um modelo de desenvolvimento que esteja em consonância com o disposto nas normas constitucionais, pois são elas que definem toda e qualquer atuação do poder público e põem limites na atuação do particular.

Embora a teoria do direito como liberdade não seja um modelo de desenvolvimento propriamente dito, haja vista que ela busca principalmente fornecer, mecanismos para que se avalie a eficácia de um modelo de desenvolvimento, ela também fornece sugestões para que o desenvolvimento seja eficaz, levando-nos a refletir se as normas constitucionais do Brasil permitem que o país pense a sua atuação pública e privada na perspectiva da teoria citada.

Outro importante papel é percebido nas normas constitucionais levantadas é relativo à resolução de problemas coletivos, inclusive com o fito de satisfazer as necessidades básicas da população. E um exemplo básico disso são as parcerias público-privadas, que, sendo um instrumento jurídico-privado, nos últimos anos se tornou crescente, com inúmeros projetos em diversas áreas, como uma razão adicional em defesa da importância da liberdade política para uma comunidade.

As parcerias celebradas, em sua maioria, em âmbito estadual e municipal, podem ser consideradas como integradas ao rol de estratégias do poder público, evoluindo para a chamada “publicização do direito” (KALIL, 2014). Entre as fronteiras que separam o Direito Público e o Direito Privado, apregoa Silva (1997, p. 64):

[...] refere-se em última instância, aos próprios critérios distintos entre direito público e direito privado; referem-se às fronteiras que separam esses dois ramos do Direito e, principalmente, referem-se a uma nova categoria um *tertium genus* – ou seja, o Direito Administrativo Privado.

Com o avanço das parcerias, alguns estudiosos propõem o que se designa como “administração pública consensual” (MOTTA, 2011, p. 266). Sob este prisma, Motta (2011) destaca novos formatos da Administração como agente econômico, chegando em uma aparente “atipicidade”, que, sob o ponto de vista da Ciência do Direito Administrativo, apresenta pontos de especial relevância: a) sentido da legalidade (diretrizes abertas a instrumentos de participação e ponderação); b) atuação da administração pública (interagindo com a sociedade em busca do interesse público coletivo) e c) a importância dos pactos, como instrumento de operacionalização dessa interação, pela via privilegiada do consenso.

Sob essa ótica Augustin Gordillo (1997) nos fala sobre a questão humanista do Direito Administrativo, ancorado em ressalvas e cautelas, e sintetizado sob o vetor evolutivo do direito administrativo, que integra o próprio Estado. Quem define mais especificamente sobre estes instrumentos preferenciais na orientação público-privado é Almiro Couto e Silva (1997, p.119):

Tanto nas privatizações como na terceirização, o instituto jurídico que permite ao Estado realizar os fins a que se propõe é o contrato, fundamentalmente, o contrato de direito privado. A compra e venda, a locação de serviços, os acordos de acionistas e, quando a lei permite, os contratos de gestão ao estilo *Beherrschungsverträge*, são os instrumentos naturais para compor os interesses da Administração Pública e do setor privado nas relações que modernamente se estabelecem entre os indivíduos e o Poder Público, ao cogitar-se de redefinir o papel do Estado.

A recorrência sobre este instrumento está presente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 173, § 1º, II, que autoriza a Administração Pública valer-se dos princípios e disposições do direito privado.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

Nesse sentido, o Terceiro Setor tem sido uma alternativa apresentada para substituir o Estado, tido como corrupto e ineficiente, e o Mercado, que coloca o crescimento econômico e as individualidades frente ao desenvolvimento e à coletividade. Entendido como um conjunto de atividades voluntárias desenvolvidas em favor da sociedade o terceiro setor são organizações privadas não governamentais sem fins lucrativos, independente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles firmem parcerias e também possam receber investimentos tanto público e privados (TORRES, 2013), e com a promoção do bem-estar coletivo.

2 APORTES PARA A COMPREENSÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL E EM GOIÁS

Diante de uma nova concepção de Estado na segunda metade do século XX, a sociedade civil se organiza em torno da questão social, exigindo uma maior participação popular e o fomento da iniciativa privada com a finalidade de garantir o interesse público.

Neste contexto, o terceiro setor, que já atuava em processo de assistência às populações carentes, incluindo filantropia, programas de cidadania, inclusão social, movimentos sociais, execução de projetos e programas capazes de gerar emprego e renda, reaparece com a introdução pelo Estado de novas instituições, como as Organizações Sociais, atuando em várias frentes antes desenvolvidas de forma isolada pelo Estado ou pelos particulares, como a saúde e a educação.

Diante desse contexto sociopolítico, este capítulo tem o condão de trazer o histórico do terceiro setor no Brasil e no mundo, delineando os marcos jurídicos mais importantes, a nível nacional e a nível local, em Goiás.

2.1 A construção do conceito do terceiro setor

As organizações sociais que englobam o terceiro setor não tiveram sua origem nos séculos XX ou XXI, mas datam de meados do século XVI, em especial as de caráter religioso e político (CABRAL, 2007). As primeiras organizações da sociedade civil eram alicerçadas em princípios de filantropia e caridade religiosa, com atuação mínima do Estado, o que correspondia ao modelo das Casas de Misericórdia Portuguesas.

A primeira Santa Casa de Misericórdia criada no Brasil foi fundada em Santos por Brás Cubas,¹⁶ em 1543. O Estado autoritário e centralizado com a Igreja Católica foi responsável por construir tais organizações de sociedade civil, que até hoje são referência em termos de organizações de filantropia, de cultura da “doação”, da assistência e também das redes de organizações para o desenvolvimento (LANDIM; CARVAHO, 2007). Por mais de três séculos, novas organizações surgiram tendo em comum a origem religiosa e prática assistencialista¹⁷,

¹⁶ Fidalgo e explorador português, Brás Cubas nasceu em 1507 e foi o fundador da cidade de Santos. Sua estátua na Praça da República no centro da cidade portuária, também “esconde” algo que poucos cidadãos sabem: seus restos mortais. Cf. <https://www.odiaridomogi.net.br/afinal-quem-foi-bras-cubas>.

¹⁷ A prática do assistencialismo implica postura paternalista, distribuindo favores e não reconhecendo direitos. Já uma política de assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais e à universalização dos direitos sociais, como direito dos cidadãos. (BRASIL, 1993).

atuando nas políticas sociais básicas, principalmente saúde, educação e assistência social. Segundo Mânica (2007) e Landim e Carvalho (2007), neste período já se evidenciava a existência de grupos de defesa e promoção de direitos, movimentos não organizados e não duradouros, com defesa de ideais abolicionistas na segunda metade do século XIX (MÂNICA, 2007).

Na Europa, o Terceiro Setor como se conhece hoje refere-se à noção de experiências associativas e constitutivas entre o particular e o Estado social, em contraste ao modelo tipicamente americano, onde a identificação do Terceiro Setor na sociedade são das organizações de atuações sem fins lucrativos, voltadas para a produção e distribuição de bens e serviços públicos. Para além de um “compartimento suplementar da economia”, o terceiro setor é então “elemento que está em interação histórica constante com os poderes públicos” (LAVILLE, 2000), fruto de iniciativas solidárias, capaz de criar capacidades para contribuir com a geração de novos modos de regulação da sociedade e construir formas inéditas de ação pública.

Vale lembrar que tal espírito de solidariedade e inserção da sociedade civil nas atividades voltadas ao interesse público não é uma inovação do século XX, mas ganha força com as experiências associativas operárias da primeira metade do século XIX na Europa, concebendo a ideia de uma proteção social¹⁸ (SEN, 2010).

O movimento associativista operário da primeira metade do século XIX na Europa foi fruto de resistência popular, influenciada pelo ideário da ajuda mútua, da cooperação e da associação com ideais modernos da concepção de solidariedade, modificando politicamente as condições do agir econômico e gerando debate político em busca de autonomia no aspecto econômico nas suas práticas (em face aos demais aspectos – social, político, cultural, etc.), já que buscavam a melhoria das condições de vida da sociedade diante de noções de economia social e economia solidária (LAVILLE, 2000). No apogeu liberal iniciativas como essas aparecem como alternativas frente à denominada superexploração do trabalho¹⁹ (OSORIO, 2013).

Como resposta às crises econômicas, logo a dinâmica associativista ganhou destaque e reconhecimento de poderes públicos, resultando na elaboração de normas que conferiam

¹⁸ A proteção social inclui arranjos sociais destinados a proteger as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais, etc. (SEN, 2010, p. 38-40)

¹⁹ Não é intenção deste trabalho aprofundar sobre o tema, mas sobre a superexploração do trabalho e das condições de vida da classe operária no âmbito da expansão do capitalismo, existe uma ampla bibliografia, sobretudo as derivadas das correntes de pensamento de Karl Marx. Para quem quer conhecer mais, recomenda-se a leitura de Bambirra & Osório (2013).

existência legal às iniciativas, contribuindo, ironicamente, para distorcer as ideias iniciais dos movimentos associativistas, uma vez que essa dinâmica as obrigou a integrar o sistema econômico dominante (LAVILLE, 2000).

Assim, a perspectiva de uma economia solidária cede espaço para uma economia social²⁰, fortemente institucionalizada por todo o século XX, tornando-se um apêndice do aparelho do Estado (BAREA; MONZÓN, 1992). Na França, até os dias de hoje, a economia social é representada por grandes estruturas tecnoburocratas, como grandes bancos, hospitais chamados de cooperativas ou organizações mutualistas, que não se distinguem de uma empresa pública ou privada (FRANÇA, 2001).

Portanto, vemos que economia solidária e economia social estão distintas em suas características, como nos apresenta a experiência francesa. Atualmente, vemos que a economia social e suas organizações fundamentais (cooperativas, organizações mutualistas, fundações e algumas associações de grande porte), está pautada na afirmação da dimensão política de suas ações.

A economia solidária é aquela que se apoia sobre o desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais, concorrendo para afirmação da ideia de cidadania, implicando em processo de democratização da economia a partir do engajamento da sociedade (LAVILLE, 1999), podendo ser vista como um movimento de renovação e reatualização (histórica) da economia social.

Hoje, o termo “economia solidária” identifica uma série de experiências organizacionais inscritas numa dinâmica em torno das chamadas “novas formas de solidariedade”²¹, com o crescimento de iniciativas e práticas socioeconômicas diversas (FRANÇA; DZIMIRA, 1999, 2000). No Reino Unido, a expressão mais comum é *charities* (instituições de caridade), que refletem sua origem medieval e destacam o aspecto de obrigação religiosa das primeiras ações comunitárias. Já na Europa Continental, a expressão mais utilizada é “organizações não-governamentais” (NGOs ou ONGs, em português), tidas, por muitos como a expressão do terceiro setor moderno.

²⁰ O conceito de economia social tem nos últimos tempos sido alvo de um intenso e animado debate, no sentido da procura de um fio condutor suficientemente forte para permitir de forma consistente entender o que se pretende significar. Tem sido também objeto de alguma dificuldade a tentativa de distinção entre economia social e os outros conceitos relacionados de uma ou outra forma com as atividades ligadas à intervenção social, especialmente o terceiro sector, organizações sem fim lucrativo ou economia solidária, sendo a escolha a mais das vezes fundamentada em critérios subjetivos ou pelo menos pouco concretos do ponto de vista científico (BAREA; MONÓN, 1992).

²¹ Essas novas formas de solidariedade fazem alusão a iniciativa cidadã, em oposição, ao mesmo tempo, às formas abstratas de solidariedade praticadas historicamente pelo Estado, de um lado, e às formas tradicionais de solidariedade marcadas pelo caráter comunitário (FRANÇA; DZIMIRA, 1999, 2000).

O que se denomina hoje como terceiro setor²² ganha força em meados dos anos 1970, com a crise do Estado, no projeto da terceira via inglesa. O debate sobre a Terceira Via ocorreu em território britânico quando o “novo trabalhismo”²³ foi proposto como alternativa ao neoliberalismo de Margareth Thatcher e a antiga social-democracia (ANTUNES, 1999). As propostas buscavam uma terceira via social-liberal, dando maior importância ao terceiro setor – ou ainda de forma mais restrita às entidades e movimentos públicos não-estatais (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Conforme Peroni (2006), o polêmico Terceiro Setor corresponde à proposta da Terceira Via para substituir a privatização neoliberal, auxiliando o Estado que se onerou em virtude de investimentos na área social. A importância de uma perspectiva de estudo sobre o Estado é importante aqui na medida em que, ao longo da história, o setor público desenvolveu-se em todos os aspectos da sociedade – não apenas político, como econômico, ideológico, e de força legal. O crescente papel do Estado representa então uma preocupação crucial para os cientistas sociais contemporâneos.

O Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança sócia, para a liberdade individual e, através da “sofisticação” crescente das armas, para a própria vida e a morte. Compreender o que seja político nacional e compreender o Estado nacional no contexto desse sistema é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade (CARNOY, 1988, p. 09).

O crescente desenvolvimento do Estado e do seu “novo” papel social (CARNOY, 1988) possibilita entender as parcerias estabelecidas entre os setores público e privados. Essas parcerias são fundamentais na efetivação de políticas públicas, pensamento fortalecido tanto pela exaustão do modelo de democracia representativa quanto pelos que defendem a crise do Estado Social e a necessidade de parcerias com a Sociedade Civil e com o mercado para a realização de interesses públicos (TORRES, 2013).

Com forte caráter político e ações para a política social de desenvolvimento comunitário voltadas ao consumo, educação e saúde, várias organizações civis surgiram na década de 1970 (ALBUQUERQUE, 2006). Assim, a expressão “Terceiro Setor” começou a ser usada nos anos 1970 nos Estados Unidos para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos (SMITH, 1991).

²² Sociedade civil e terceiro setor são conceitos bastante ambíguos e têm sido utilizados de forma ideológica pelos defensores da Terceira via (BRESSER-PEREIRA, 1997).

²³ “(...) associar a preservação da social-democracia e elementos básicos do neoliberalismo” (ANTUNES, 1999, p. 95).

Em 1972, Amitai Etzioni publicou o artigo “The Untapped Potential of the ‘Third Sector’”, na revista *Business and Society Review*, no qual defendia uma mudança de orientação da política social do governo Nixon que, em sua opinião, ao invés de privilegiar o setor lucrativo na provisão de serviços sociais, deveria incentivar a criação e o fomento de organizações privadas sem fins lucrativos que assim o fizessem (ETZIONI, 1972).

Outras obras também deram ênfase à expressão “Terceiro Setor”, dentre as quais os livros: “The Third Sector: new tactics for a responsive society”, de Theodore Levitt (1973); “Giving in America: toward a stronger voluntary sector”, da *Comission on Private Philanthropy and Public Needs* (1975); “The Endangered Sector” (1979); e “The Third Sector: keystone of a caring society” (1980), de Waldemar Nielsen.

A expressão Terceiro Setor nos Estados Unidos é fruto do aumento do serviço voluntário exercido por pessoas provenientes de todas as classes sociais (SALAMON, 1992). Os primeiros estudos sobre o Terceiro Setor nos Estados Unidos remontam à década de sessenta, sendo as maiores pesquisas realizadas nos anos noventa.

Conforme dados estatísticos, as décadas de 1950, 1960 e 1970 correspondem à fase que marcou a participação do cidadão nos movimentos por direitos civis, ambientais, da mulher e do consumidor, e uma das consequências atuais disso é que o setor de serviços sem fins lucrativos nos Estados Unidos é muito maior do que em geral se admite.

No aspecto formal, o Terceiro Setor, nos Estados Unidos, consiste em oitocentas mil organizações seculares registradas no *Internal Revenue Service* (IRS) – Serviço da Receita Interna²⁴ (SALAMON, 1992) e mais 340 mil igrejas.

Segundo dados estatísticos e pesquisas realizadas pelo *Internal Revenue Service*, o número de organizações formais nos Estados Unidos, entre as quais estão as empresas, as organizações sem fins lucrativos e as governamentais, é de cerca de 24 milhões, de modo que o setor sem fins lucrativos corresponde a pouco menos de 50% do total das organizações no país (HODGKINSON, 1996). Ao mesmo tempo, existe um número desconhecido de grupos sem fins lucrativos sem qualquer registro formal – pequenos clubes, grupos de escolas e outros – que acabam não compondo as estatísticas.

Um outro indicativo da dimensão do setor sem fins lucrativos nos Estados Unidos está no número de pessoas que nele trabalham. Em 1994, o total de empregos nos Estados Unidos em todos os setores – governamental, empresarial e sem fins lucrativos – era de um pouco mais de 143 milhões. O emprego no setor sem fins lucrativos, inclusive seus equivalentes em

²⁴ *Internal Revenue Service* (IRS) – Serviço da Receita Interna – é o órgão de governo norte-americano responsável pelo recolhimento de impostos, que concede estatuto de isento de impostos aos grupos sem fins lucrativos.

trabalhadores em empregos de tempo integral, era de mais de 10% desse total – quinze milhões de pessoas, das quais os empregados remunerados totalizavam pouco menos de dez milhões. Na verdade, mais de 80% dos norte-americanos afirmam fazer parte de algum tipo de organização, e mais de cem milhões de pessoas afirmavam em 1995 dedicar-se a algum tipo de trabalho voluntário (HODGKINSON, 1996).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e as consequentes transformações políticas e sociais por todo o mundo, os novos agentes que visavam a diminuir a distância entre a sociedade e o Estado entraram em cena. A formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento, estimulado pela Organização das Nações Unidas nas décadas de 1960 e 1970, fez com que as ONGs promovessem projetos de desenvolvimento nos países tidos como mais vulneráveis.

Genericamente, o Terceiro Setor é visto como derivado da conjugação das finalidades do primeiro setor com a metodologia do segundo, compostas por organizações que visam a benefícios coletivos. Embora não sejam integrantes do governo, é notório que possam atuar junto ao Estado no cumprimento de seus deveres, atendo às desigualdades vigentes e à incapacidade do Estado de desempenhar com eficiência as atividades que lhe são atribuídas (MONTEIRO, 2014).

A motivação para a concretização do terceiro setor se dá através dos fracassos dos mercados e da redução das assimetrias informacionais, como também pela falência do Estado na sua capacidade de satisfazer as demandas da população minoritária (MÂNICA, 2007).

Historicamente, algumas fundações e instituições norte-americanas e europeias, como a Fundação Ford, vinham apoiando havia décadas, em particular durante os anos do regime militar, iniciativas cujo objetivo era fortalecer a democracia através da participação popular. Uma forma comum de fazer isto era através do apoio aos projetos de organizações comunitárias e movimentos populares, principalmente junto a populações carentes (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Essa ideia de corresponsabilidade entre o Estado, mercado e os cidadãos, que se impõe diante deste novo quadro de atividade de interesse público, abre a possibilidade de que entidades de natureza privada, integrantes da sociedade civil, exerçam atividades de interesse coletivo, inclusive sob fomento estatal (DI PIETRO, 1997). Nesse sentido, Salomom (1997) identifica alguns parâmetros para a conceituação das organizações do Terceiro Setor como aquelas que não integram o aparelho governamental; que não distribuem lucros a acionistas ou investidores, nem tem tal finalidade; que se autogerenciam e gozam de alto grau de autonomia interna; e que envolvem um nível significativo de participação voluntária.

O terceiro setor, paralelo ao Estado e ao mercado, se encontra em um ambiente intermediário, possuindo características híbridas. Assim, passa a ser um desafio na prática, uma vez que deveria se ajustar funcionalmente aos dois setores²⁵ já consolidados (MOREIRA, 1997). Ademais, a variedade de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que integram o terceiro setor (tais como entidades filantrópicas, associações, igrejas, fundações) torna o termo terceiro setor ainda mais complexo, abrigando uma variedade de conceitos e definições.

Para Hudson (2004, p.11), o termo Terceiro Setor tem algo em comum com o setor público, já que suas atividades não geram lucros e os dois procuram atuar em função do bem comum. Contudo, diferentemente do Estado, o Terceiro Setor não está sujeito ao controle político direto e possui independência para determinar o seu próprio futuro. O fator financeiro é proveniente de várias fontes, inclusive do próprio governo e de organismos internacionais de diversos seguimentos da economia, que chegam às instituições sob a forma de contribuições, doações e subvenções (OLAK, 1999).

Segundo Paes (2003, p.14), as principais fontes de recursos destas entidades estão baseadas não no mercado organizado, mas nos conceitos de cidadania e responsabilidade social, nem sempre constantes e previsíveis, o que determina a necessidade discutível de se encontrarem formas de gerenciamento contínuo.

A característica principal do Terceiro Setor é de ser constituído por entidades que atuam com base em políticas de planejamento e gerenciamento, tendo o respaldo da sociedade, pois desenvolvem ações em comunidades e não distribuem lucros entre seus membros. Desenvolvem ações sociais e não econômicas e a sua essência envolve instituições de caridade, organizações religiosas e voluntariado, promovendo mudanças necessárias (HUDSON, 2004).

Conforme Di Pietro, (2003, p.13), o Terceiro Setor é aquele composto por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, caracterizando-se por prestar atividade de interesse público, sendo assim chamadas de entidades paraestatais, usando a terminologia do Direito Administrativo, pois de certa forma colaboram com o Estado, desempenhando a sua função solidária.

²⁵ Considerando que as instituições, o Estado e o mercado são criações da sociedade, caracterizam-se como extensões da vida social que precisam, a cada momento histórico, ser revistas e reformadas. A questão, portanto, quando discutimos as relações entre sociedade, Estado e mercado, é saber – dadas as condicionantes do momento histórico – quais os agentes sociais com capacidade de empreender a reforma. Nesta *demarche* é preciso ter claro que a sociedade ou o sistema social é uma categoria sociológica, é um dado da realidade social, enquanto o Estado e mercado são instituições: o Estado, a instituição política por excelência, e o mercado, a instituição econômica (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Diante desses conceitos, tais instituições existem para atender mudanças na vida dos indivíduos e da sociedade, sendo sua contribuição maior a capacidade de representar o sentido de cidadania como conjunto de valores que privilegiam a iniciativa individual, a solidariedade, a autoexpressão e a ajuda mútua (VICO MANÃS, 2007).

Portanto, o Terceiro Setor não se enquadra na dicotomia público-privado, no sentido convencional dos termos, mas guarda uma relação simbiótica com ambos na medida em que se manifesta na conjugação entre a metodologia da iniciativa privada com as finalidades do poder público. Em outros termos, o Terceiro setor é composto por organizações de natureza “privada” (sem o objetivo de lucro), dedicadas à consecução de objetivos sociais e políticos do Estado e da sociedade, com objetivos de envolver atividades de interesse público (TORRES, 2013).

Assim, duas perspectivas são identificadas nestas organizações: valores humanos que unificam o grupo e a realização de algo que materialize esses valores. A realização gera resultados para as instituições, fazendo com que elas ultrapassem o simples associativismo ou comunitarismo para assumir estabilidade, estrutura e representação econômica e social, guardando suas características valorativas como saber e fazer humanos (CABRAL, 2009). Dessa maneira, o terceiro setor é formado por cidadãos que participam de modo espontâneo e voluntário de ações que visam o interesse social, com uma função eminentemente coletiva (ROTHGIESSER, 2004).

Diversos elementos são traçados para a definição de terceiro Setor. Ele não pode ser composto por atividades consideradas coercitivas ou voltadas para o lucro, já que seu principal objetivo é atender as necessidades coletivas e algumas vezes públicas. Fazem parte do terceiro setor as organizações privadas diferindo das instituições governamentais, sem fins lucrativos e que visam à produção de um bem coletivo (COELHO, 2000). Tratam-se de organizações estruturadas, autogovernadas, envolvendo indivíduos de forma voluntária, sendo o voluntariado fator primordial que distingue estas organizações (SALAMON, 1999).

O Terceiro Setor é por excelência um setor solidário, onde alguns velam por muitos, e o individual dá lugar ao coletivo, recebendo a denominação de setor independente, por se mostrar equidistante do Poder Estatal e do Poder Econômico, gerador de riquezas. Tais entidades não possuem caráter mercantil, com regulamentação, características presentes em quase todas as fundações, principalmente as fundações particulares (PAES, 2003).

Com o enfoque no direito brasileiro, apresenta-se o termo Terceiro Setor como sendo composto por Organizações Não-Governamentais (ONGs), e entidades de interesse social sem fins lucrativos, como as associações, as sociedades e as fundações de direito privado com

autonomia e administração própria, cuja finalidade é o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos difusos e emergentes²⁶ (PAES, 2003).

Para Mânica (2005, p. 65), Terceiro Setor é o conjunto das pessoas jurídicas de direito privado, constituídas de acordo com a legislação civil sob a forma de associações ou fundações, as quais desenvolvem atividades de defesa e proteção de quaisquer direitos previstos pela Constituição ou que prestem serviços de interesse público.

Verifica-se, então, que a diversidade de elementos apresentados é ampla, o que provoca a imprecisão quanto ao que de fato é e constitui o Terceiro Setor. Com esse entendimento, Sousa Santos (1999, p. 250-251), faz uma crítica à utilização generalizada da expressão Terceiro Setor, pelo conteúdo vago e residual comumente apresentado:

‘Terceiro setor’ é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não sendo estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações não-governamentais, organizações quase-não governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc. as designações vernáculas do terceiro sector variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos.

Em síntese, Boaventura de Sousa Santos (1999) relaciona o fenômeno da imprecisão com a contraposição que o princípio da comunidade consegue imprimir à hegemonia do princípio do Estado e do princípio do Mercado, até então dominantes no momento. Nunes (2006) também faz interessante observação em sua crítica à ausência de critérios para a aferição do ambiente em que se encontra o Terceiro Setor. O autor relata que nos Estados Unidos, por exemplo, por falta de precisa delimitação do conceito de Terceiro Setor, a divulgação dos números de investimento acaba não retratando a realidade, uma vez que são contabilizadas até mesmo as cifras milionárias movimentadas pelas ligas de basquete norte-americana. Para além das imprecisões terminológicas, o fato é que os vários níveis governamentais, por todo o mundo, começaram a transferir atividades e programas governamentais para o terceiro setor, promovendo a economia social (SANTOS, 1999).

²⁶ Tais organizações e agrupamentos sociais cobrem um amplo espectro de atividades, campos de trabalho ou atuação, seja na defesa dos direitos humanos, na proteção do meio ambiente, assistência à saúde, apoio a populações carentes, educação, cidadania, direitos da mulher, direitos indígenas, direitos do consumidor, direitos das crianças etc. (PAES, 2003).

Para exemplificar, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada²⁷ em 1994, havia mais de 350 mil organizações voluntárias no Reino Unido, com 4% do produto interno Bruto. Na França, nos anos 90, foram criadas mais de 43 mil associações voluntárias, aumentando o nível de empregabilidade. Enquanto isso, na Alemanha, entre os anos de 1970 e 1987, o setor sem fins lucrativos cresceu mais de 5% e empregou mais pessoas que o setor agrícola, bem como quase a metade do setor bancário e o setor de seguros, crescimento em ritmo mais rápido que os setores público e privado. Nos anos 1990, o emprego no setor comercial no país cresceu, enquanto o emprego de modo geral diminuiu. Outro aspecto interessante nesse processo refere-se ao fato de que quase um terço dos grupos sem fins lucrativos na Alemanha estava vinculado a igrejas e organizações religiosas (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Enquanto o terceiro setor desempenhava um papel de destaque na reconstrução da Europa Central e Oriental, seu emergente papel nos países em desenvolvimento não era menos importante. As ONGs nos países em desenvolvimento acompanhavam o movimento por direitos humanos e reformas democráticas, tornando-se uma nova força poderosa na vida política e cultural dos países do Hemisfério Sul.

Em 1994, estimava-se que as organizações voluntárias já impactavam a vida de mais de 250 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento. Tais impactos eram evidentes e sentidos nos constantes movimentos em que estas organizações participavam e mostrando o seu total crescimento. Sua participação foi maciça em empreendimentos coletivos instituídos para atingir objetivos e metas de interesse público, compreendendo mecanismos de divisão de autoridade, tarefas e responsabilidades entre as pessoas, movimentando a economia de modo cada vez mais presente na sociedade contemporânea.

Se foi assim no mundo, como aconteceu no Brasil? Essa é a pergunta objeto da próxima subseção.

2.2 O terceiro setor no Brasil: do projeto de privatização às organizações sociais

Como aconteceu na Europa e na América Latina, o Terceiro Setor teve um salto gigantesco também no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, tendo como consequência uma

²⁷ O IPEA é uma fundação pública, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação do Ministério da Fazenda, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento Setorial.

profunda reorganização dos papéis do Estado e da sociedade como um todo (FERNANDES, 1994).

A presença de um mercado cada vez mais globalizado e dominante do século XX, a presença de um novo papel do Estado social-burocrático, e também a presença de uma sociedade cada vez mais proativa e organizada fizeram com que o Estado se visse na obrigação de rever seu papel e sua forma de intervenção no contexto social (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999).

A concentração do volume de atribuições do Estado nas mãos do Poder Executivo se tornou insustentável e golpes no princípio da separação de poderes ocorreram, pois o Estado acumulou um grande volume de funções, até mesmo em atos de natureza normativa na criação de decretos, leis delegadas, regulamentos e outros atos, tendo como consequência o risco de atingir o princípio da legalidade. Com o acréscimo da máquina administrativa, fala-se muito em burocratização enquanto forma de organização que acabou por contribuir com a ineficiência do Estado na prestação de serviços, agravado pelo volume de atividades e pelas crises financeiras ocorridas principalmente nos países da América Latina (DI PIETRO, 2010).

A busca pela legitimação do modelo burocrático de administração do Estado Liberal no contexto político vivido pela Europa (e na Alemanha em particular), conforme os ideais de Weber, representou a passagem da era da administração para a eficiência, que Motta (1986, p.13), chamou de transição da teoria da administração para a teoria das organizações.

A busca pela eficiência proposta por Weber deu origem à teoria burocrática oriunda da racionalidade humana. Na prática, porém, a teoria promoveu dificuldades insuperáveis, em função da supervalorização dos meios e despersonalização do relacionamento. Esses processos levaram à exaustão deste modelo gerencial.

O Estado compromissado com a defesa dos direitos e cumprimento das regras jurídicas se distanciou dos problemas sociais. Apesar do investimento e crescimento econômico na área social, o mercado foi deixado para se autorregular, e não houve eficácia neste processo, o que gerou uma contradição no atual modelo liberal, com diversas consequências negativas, como revoltas a princípio iniciadas pela classe dominante (BONAVIDES, 2013).

O processo de reforma do Estado significava dizer que ele teria que transferir para o setor privado atividades que são controladas pelo mercado, transformando o Estado em regulador e transferidor de recursos. Diante desse quadro existente, surge então a Terceira Via como um paralelo entre o Estado e o mercado. A motivação para a concretização do terceiro setor se dá através dos fracassos dos mercados e da redução das assimetrias informacionais,

como também pela falência do Estado na sua capacidade de satisfazer as demandas da população minoritária (MOTTA, 2011).

Quatro processos foram importantes para as mudanças que deram origem a um modelo conceitual da reforma do Estado, que teve o seu ponto máximo no Brasil em 1995, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BARRETO, 1999). Os processos interdependentes criados a partir deste novo modelo foram: 1) a redefinição das funções do Estado, adotando programas de privatização, terceirização e “publicização”; 2) a redução do grau de interferência do Estado, desregulando e realizando reformas econômicas orientadas para o mercado; 3) o aumento da governança do Estado, mediante a implementação de políticas públicas conjugadas com a sociedade e, também, a implantação da administração pública gerencial; e 4) o aumento da governabilidade, que consiste no fortalecimento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

No Brasil o terceiro setor se tornou conhecido a partir de meados da década de 1990, com as entidades públicas, porém não estatais,²⁸ também conhecidas como entidades da iniciativa privada de interesse público. Os vínculos desse tipo de parceria podem ser de relevância pública – como os de saúde e educação –, e tais vínculos podem ser pactuados por meio de diferentes tipos de instrumento, a depender da legislação aplicável. Tem-se assim: termos de parceria sob a Lei nº 9.790/99, próprios somente para vínculos com entidades qualificadas como OSCIP; contratos de gestão sob a Lei nº 9.637/98, somente para vínculos com entidades qualificadas como Organizações Sociais; e contratos de repasse, convênios e outros instrumentos congêneres sob a Lei nº 8.666/93, que têm servido tanto a vínculos com entidades que não detêm qualquer título jurídico especial quanto a vínculos com entidades que os detêm (MÂNICA, 2019).

Segundo Carvalho (2008), o Terceiro Setor no Brasil possui quatro momentos marcantes. O primeiro compreende o período situado entre a época da colonização até meados do século XX, e nele encontram-se as ações de assistência social, saúde e educação realizadas especialmente pela Igreja Católica, também chamadas de “associações voluntárias”, delineando o primeiro momento desta evolução na forma de asilos, orfanatos, Santas Casas de Misericórdia

²⁸ É o que identificava o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujo lançamento pelo governo federal, no primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que pretendia servir de pacto político, substrato teórico e conjunto de diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira à época desencadeada. Um de seus principais idealizadores foi o então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. O Plano Diretor, a certa altura, distinguia diferentes “formas de propriedade”, apontando que, além das conhecidas propriedade estatal e privada, há “no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1995).

e colégios católicos. Essas iniciativas eram permeadas por valores da caridade cristã, demonstrando como a noção de filantropia, inicialmente, era ligada a preceitos da Igreja Católica.

O segundo momento histórico do Terceiro Setor ocorreu no governo de Getúlio Vargas, que, com o apoio de organizações sem fins lucrativos para a implementação de políticas públicas, fez com que o Estado assumisse o papel de formulador e implementador dessas políticas. Para tanto, é promulgada, em 1935, a lei que declara utilidade pública para estas entidades. Em 1938, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que estabeleceu que as instituições nele inscritas pudessem receber subsídios governamentais. Neste período, a Igreja continua tendo papel importante na prestação de serviços sociais, recebendo, em alguns casos, financiamentos do Estado para as suas obras.

O terceiro marco histórico relevante para o Terceiro Setor no Brasil ocorreu durante o regime militar, caracterizado por uma intensa mobilização da sociedade. Muitas organizações conhecidas por caráter filantrópico e assistencial se uniram às organizações comunitárias e aos chamados “movimentos sociais” para serem porta-vozes dos problemas sociais. É neste período que surgem as organizações sem fins lucrativos ligadas à mobilização social e à contestação política.

O quarto e último marco histórico do Terceiro Setor no Brasil ocorreu a partir de 1980 com a diminuição da intervenção do Estado nas questões sociais e com a redemocratização do País e o declínio do modelo intervencionista do Estado, fazendo com que a questão da cidadania e dos direitos fundamentais passassem a ser o foco das organizações sem fins lucrativos. Houve uma crescente absorção de atividades sociais do Terceiro Setor (serviços não-lucrativos), contribuindo para o aprimoramento da gestão estatal e não estatal. O projeto das OSs passa a ser proporcionar o marco institucional de transição de atividades estatais para o Terceiro Setor, cuja intenção é a produção de bens e serviços que satisfaçam as necessidades coletivas através de parcerias. (RODRIGUES, 1997).

A origem das parcerias com o terceiro setor no Brasil remonta ao início do processo de reconstrução de um Estado Social e Democrático, em meados do século passado, no mesmo momento que o Estado passou a reconhecer e formalizar suas relações com entidades do terceiro setor, diante da insuficiência da oferta de serviços públicos, incentivando entidades privadas mediante repasse de recursos orçamentários. Posteriormente, sua instrumentalização foi realizada por meio de convênios, concessões, permissões e da própria parceria (DI PIETRO, 1997).

Vários serviços representam estas parcerias no Brasil, como os serviços sociais autônomos que são autorizados por lei, com a prestação de serviços não exclusivos a denominadas categorias sociais ou profissionais. Nos serviços sociais autônomos, estão incluídas as chamadas entidades integrantes do sistema “S” (SESI, SENAI, SESC etc.), bem como as confederações que as abrangem. O financiamento dessas entidades se dá por arrecadação de contribuições parafiscais autorizadas por lei, ou diretamente por recursos públicos (BRASIL, 2016).

Temos também as entidades de apoio, sem fins lucrativos, instituídas por serviços públicos, entendidas como pessoas jurídicas de direito privado, sob a forma de fundação, associação ou cooperativas, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado. Elas mantêm vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, e sua atuação ocorre nas áreas de ciência, pesquisa, saúde e educação (DI PIETRO, 2010).

As organizações Sociais são outro exemplo de serviços sociais cuja qualificação é de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos com atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, sempre observando o disposto na Lei n. 9.637/98, com o auxílio ao setor público nas áreas acima citadas. Após o acordo de parceria, é firmado um contrato de gestão, em que lhes é autorizada a prestação de serviços não exclusivos do Estado, que poderá ser acompanhada da cessão de bens públicos, servidores públicos e destinação recursos orçamentários. Pode ocorrer dispensa de licitação para atividades previstas no contrato de gestão, conforme art. 24, XXIV, da Lei 8.666/93.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, podem receber qualificação de OSCIP desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela Lei 9.790/99, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 1999).

A Lei n. 13.019/14 acrescentou mais uma exigência para a qualificação: as entidades devem ter sido constituídas e se encontrarem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos. Uma vez conferida a qualificação, poderá ser firmado instrumento denominado termo de parceria, que é destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público (BRASIL, 2014).

Serão consideradas atividades de interesse público: I – promoção da assistência social; II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das

organizações de que trata esta Lei; IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V – promoção da segurança alimentar e nutricional; VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII – promoção do voluntariado; VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX – experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos (DI PIETRO, 2012).

No Brasil, assim como em outros países, ocorre o crescimento do terceiro Setor em coexistência com dois outros setores: primeiro setor, representado pelo governo, tendo este a função administrativa dos bens e serviços públicos, correspondendo assim à ação do Estado, nos âmbitos distrital, municipal e federal; e o segundo setor, representado pelo mercado, ocupado pelas empresas privadas com fins lucrativos (MONTEIRO, 2014).

É importante que se tenha em mente que o Terceiro Setor no país ganhou muita importância nos últimos anos e atingiu seu auge no final dos anos noventa, com a tentativa de “legalização” ou criação do marco legal deste segmento através das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei n. 9.790/99) e das organizações Sociais (Lei n. 9.637/98). Essa tentativa de legalização ocorreu após uma grande crise vivida pelas ONGs, fundações e outras entidades de interesse social, com escândalos e desvios de recursos públicos, falta de uma fiscalização sistemática e mecanismos de controles eficazes.

Assim, grandes movimentos de privatização que marcaram tanto os países desenvolvidos como os em desenvolvimento, trouxeram redução acentuada do investimento público. Ao lado do movimento de privatização/desintervenção²⁹ do Estado na economia, vimos também fatores limitativos de investimento público, quer seja pelo processo de consolidação orçamental, quer pelo declínio da poupança pública. Considerando as necessidades coletivas sentidas pela população, sobretudo nos países em desenvolvimento, o

²⁹ Desintervenção pública corresponde à redução da participação do Estado na produção ou prestação de bens e serviços, cujos mecanismos são tipicamente quatro: a privatização, a delegação ou concessão temporária da gestão, o reconhecimento oficial e a credenciação de entidades privadas, com a contratação de serviços pelas entidades públicas a entidades privadas. A desintervenção do Estado suscita assim a intervenção de privados nas tarefas e serviços públicos, de regulação (designadamente através das ordens profissionais), de organização e operação dos serviços públicos (através da concessão ou do arrendamento de serviços públicos, do estabelecimento de contratos de gestão e de contratos de cooperação) e de gestão dos estabelecimentos ou serviços públicos (CABRAL, 2009).

FMI (Fundo Monetário Internacional)³⁰ teve que avaliar as formas de aumento do investimento para que o Estado pudesse atingir seus objetivos financeiros, sendo que as parcerias entre o público e o privado surgiram como remédio adequado para ser aplicado nesses países, sendo também alternativas de investimento público (CABRAL, 2009).

Tendo em vista as modificações no modo de gestão estatal, aparecem preocupações com a eficiência, a produtividade, a redução de custos e a avaliação dos resultados da mesma forma que ocorre na área privada, bem como com implementações de políticas públicas (MORALES, 1999).

Segundo Di Pietro, (1997, p. 19), para uma maior eficiência do Estado, a forma burocrática de organização, principalmente em todas as atividades do Estado, mesmo que nas áreas sociais e na econômica, acaba por contribuir com a ineficiência. Foi essa realidade pela qual tiveram que passar os países da América Latina: ineficiência, volume de atividade e crise financeira.

Desenvolver políticas públicas³¹ é o mesmo que desenvolver o próprio Estado, cumprir os direitos fundamentais presentes na Constituição e tornar isso efetivo (BUCCI, 2006). Se o Estado busca a efetivação dos direitos fundamentais em função das novas demandas sociais, é necessária uma mudança política direcionada para a sociedade e pela intervenção no que diz respeito ao domínio econômico e social (CUSTÓDIO; DABULL, 2013).

Ao realizar fomento, o Estado está cumprindo o seu papel na proteção dos interesses coletivos e difusos não somente do artigo 129 da CF (ligados aos direitos e deveres individuais e coletivos), mas com a mesma ideia em matéria econômica e financeira o artigo 170 da Constituição Federal, com matérias ligadas a defesa do consumidor, meio ambiente, princípios de justiça social e ordem social pertinentes à proteção do meio ambiente (DI PIETRO, 1997).

A natureza humana, o valor ético e o direito de autodeterminação do indivíduo possuem como base o reconhecimento de que a dignidade da pessoa humana se sobrepõe ao Estado (TORRES, 2014). A intervenção estatal pode e deve acontecer no momento das suas necessidades, mas somente em relação ao atendimento do interesse público. Limites estipulados para a intervenção estatal nas competências, que podem então ser assumidas pelos particulares, têm um sentido positivo, além de um dever de intervenção do Estado principalmente nos casos de insuficiência da iniciativa privada (TORRES, 2013, p. 49).

³⁰ O FMI exerce grande influência na política macroeconômica, direcionado e conformado a política grande de educacional. Essa influência favorece a liberdade para as forças de mercado e para o Estado centrado na aprendizagem, cujos serviços públicos devem ser exercidos mais de acordo com os princípios da iniciativa privada (LAUGLO, 1997).

³¹ “O conceito de política pública em direito” (BUCCI, 2006, p.02).

O cumprimento dos direitos fundamentais e a promoção de desenvolvimento pode se dar através da formação de parcerias, segundo Evans (2004), mas desde que guardada a autonomia entre o Estado e a Sociedade Civil Organizada, contudo o Estado só terá autonomia quando for bem estruturado e bem organizado.

O desenvolvimento é necessário no processo de expansão das liberdades reais,³² e para se conceber este desenvolvimento como liberdade é preciso ter em conta algumas finalidades, chamadas, respectivamente, como a função constitutiva e a função instrumental da liberdade em relação ao desenvolvimento. A função constitutiva da liberdade relaciona-se com a importância da liberdade substantiva para o engrandecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a subnutrição, a mortalidade evitável a mortalidade prematura, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura, etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessa e de outras liberdades fundamentais. Desenvolvimento, nesta visão, é o processo de expansão das liberdades humanas (SEN, 2010).

Nesse contexto, desenvolver e gerar capacidades corresponde ao modelo almejado pela terceira via, de parcerias entre o público e o privado para formulação e implementação de políticas públicas (EVANS, 2004).

Diante de tais colocações sobre desenvolvimento, autonomia, parceira, a análise a ser feita a seguir é sobre como o Estado está operacionalizado tais parcerias com o terceiro setor, OSs e OSCIPs, e de que forma a atuação em conjunto com o primeiro e segundo setor propõe a melhorar as capacidades e liberdades dos indivíduos, buscando, juridicamente, promover o crescimento como tentativa de se integrar a sociedade civil e o Estado para a promoção do desenvolvimento no Brasil e em Goiás.

Diante dos altos índices de desemprego, precarização do trabalho, crescimento do mercado informal de trabalho, crise econômica, privatização das estatais, focalização e seletividade das políticas públicas, dentre outras calamidades sociais nas últimas décadas do século XX (NETTO, 1999), uma nova política econômica, representada pelo “Plano Real”³³, se firma como solução para a estabilidade monetária do país. Fernando Henrique Cardoso,

³² Neste sentido, a liberdade é pensada positivamente como poder, autonomia e autodeterminação do agente, bem como colocada no centro da abordagem do desenvolvimento como liberdade, desempenhando um duplo papel avaliativo-constitutivo e causal-instrumental no processo de desenvolvimento (SEN, 2010).

Presidente do Brasil, reabre as portas do mercado brasileiro de bens e serviços ao capital monetário internacional e consolida o ideário neoliberal³⁴ no Brasil.

A terceira via ganha força no Brasil no decorrer da década de 1990, com o processo de privatização que apresentou três fases distintas. A primeira fase inicia-se na década de 1980, e constitui-se num processo de “reprivatização” ou privatização hospitalar, visto que as empresas vendidas nesta etapa, em geral, haviam sido absorvidas pelo governo em virtude de sua situação falimentar, com o principal objetivo de saneamento financeiro da carteira de investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BRESSER-PEREIRA, 2005). Na época, o governo era o de José Sarney, que não tinha qualquer compromisso ideológico com a privatização, mas estava disposto a endossar tal procedimento tendo em vista haver sido convencido de que a crise financeira do Estado era mais premente do que a agenda política. Para Schneider (1991), o argumento das privatizações veio de funcionários de escalão intermediário do governo, preocupados apenas em racionalizar o Estado desenvolvimentista.

A segunda fase das privatizações inicia-se com a instituição do PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), e um dos principais objetivos do governo passa a ser contribuir para a modernização industrial do Brasil. A reorientação explícita da política externa de Fernando Collor de uma posição de terceiro mundista para uma (re)identificação com as democracias industriais, especialmente europeias, ajudou a canalizar o fluxo de ideias e de informação (BRESSER-PEREIRA, 2005).

A terceira fase ocorre nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, que dá prosseguimento ao processo anterior, com ênfase maior às concessões de serviços públicos à iniciativa privada e à privatização de monopólios estatais em setores de infraestrutura como serviços públicos elétricos, financeiro, e as concessões das áreas de transporte, rodovias, saneamento, portos e telecomunicações foram incluídos no programa e começaram a ser transferidos ao setor privado (MATOS; OLIVEIRA, 1996).

As motivações para as privatizações estavam mais relacionadas com a política monetária e fiscal do governo, sendo uma das bases para a efetivação do programa de estabilização da moeda e assim proporcionar uma melhora na qualidade dos serviços prestados à sociedade, com aumento de investimentos a serem realizados pelos novos controladores (BRESSER-PEREIRA, 2005).

³⁴ Os ideais neoliberais no Brasil incluíram a privatização da telefonia estatal, venda de bancos, privatização de empresas estatais, redução de funcionários públicos, terceirização de trabalhadores e serviços e abertura do mercado nacional para empresas estrangeiras. (BRESSER-PEREIRA, 2005).

As mudanças institucionais foram expressivas desde a substituição da Comissão de Privatização pelo Conselho Nacional de Desestatização (possuindo este maior vínculo entre a administração do processo e o governo federal), até importantes emendas constitucionais e definições de novos marcos jurídicos (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Foi também na década de 1990, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, que a nova regulamentação da filantropia e marco legal do terceiro setor foram criados, visando a fortalecer o setor a partir da instituição de um novo sistema classificatório e da criação de um instrumento jurídico específico para formalizar a sua relação com o Estado.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, acentuaram-se os seguintes aspectos: quebra de monopólios, delegação de serviços públicos a particulares, parcerias com entidades públicas e privadas para gestão associada de serviços públicos ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão, bem com a intensificação da terceirização³⁵ (PERONI, 2013a).

Tarso Genro (1996), ao examinar a questão do surgimento do terceiro setor, procurou explicar e legitimar as iniciativas das organizações e movimentos representativos do segmento, a partir da crise do Estado brasileiro:

A crise do Estado estimulou o surgimento de novas formas de organização pública, por meio das quais as demandas não aceitas ou não respondidas pelos governos estruturaram-se num imenso circuito de representação pública que transcende os partidos democráticos e de esquerda e criam formas autônomas de poder e influência ao lado dos velhos sindicatos acucados pelo desemprego ‘estrutural’, pela nova horizontalidade do processo produtivo e pela reorganização das classes e frações de classe, num mundo cada vez mais integrado e interdependente. O surgimento de novas formas de dominação e exclusão também produziram, espontaneamente ou não, novas formas de autonomia e de “inclusão” alternativa – ao lado ou contra o Estado – com a enunciação de um novo espaço público não dependente do Estado – uma esfera pública não-estatal – auto-organizada ou simplesmente organizada paralelamente ao Estado, mas que se obriga reiteradamente a remeter ao Estado, para interferir na vida pública ou sustentar seus interesses diretos (GENRO, 1996, p. 3).

O processo de privatizações do governo FHC havia sido iniciado por Fernando Collor no começo da década de 1990, atendendo as diretrizes estabelecidas pelo Consenso de Washington³⁶, tendo como objetivo resolver o problema do crescente endividamento do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995).

³⁵ Forma de organização estrutural que permite a uma empresa transferir a outra suas atividades-meio, proporcionando maior disponibilidade de recursos para sua atividade-fim, reduzindo a estrutura operacional, diminuindo os custos, economizando recursos e desburocratizando a administração (PERONI, 2013).

³⁶ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina (BRESSER-PEREIRA, 1995). As privatizações foram estimuladas a partir do

Foi neste período, que houve também a ampliação da privatização nos Estados e Municípios e a diferenciação entre empresas nacionais de capital nacional e estrangeiro, facilitando a privatização dos setores de siderurgia e geração de eletricidade. Privatizar significa transferir para a iniciativa pública não só o serviço público, mas também a própria empresa estatal que prestava o serviço, e de competência da União, conforme artigo 175 da Constituição Federal (MUKAI, 2007).

Entre os anos de 1995 a 2002, houve uma redução da utilização de “moedas de privatização” e aumento do ingresso de moeda corrente nacional, que passou a representar 95% do total arrecadado nos leilões de privatização. Já a participação de capital estrangeiro foi muito significativa, chegando a 53% do total arrecadado (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Os conceitos de privatização e desestatização, muito embora interligados em gênero e espécie, abrangem diferentes métodos de redução do Estado (MACHADO, 2015). Di Pietro (2008), por exemplo, chama de desestatização e não de privatização a venda de ações de empresas estatais ao setor privado. Já para Moreira Neto (1997), a privatização nada mais é que uma técnica de desestatização por meio do qual o Estado aliena direitos que lhe asseguram o controle, ou a preponderância, em deliberações tomadas por sociedades cujo social é integrante.

Na verdade, o Programa Nacional de Desestatização (Lei n. 9.491, de 09 de setembro de 1997) trata de desestatização e não somente de privatização de estatais, temos também as concessões, permissões ou autorizações de serviços públicos e alienação de instituições financeiras públicas, bem móveis ou imóveis, pertencentes à União (BRASIL, 1997).

Em se tratando do terceiro setor, a ampliação das parcerias do Estado com as ONGs, no cenário político do neoliberalismo, foi alicerçada na década de 1990 e principalmente no governo Lula, na participação da implementação de políticas sociais, ocasionada pela redução de verbas pela metade nas áreas da educação e saúde. Nessa nova forma de reestruturação do Estado, a nova forma de privatização estava formada através da apropriação privada do bem público. Tendo em conta a dinâmica do Estado e da sociedade, tornou-se irremediável a parceria com instituições privadas para a prestação das políticas sociais (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Como já acontecia nas privatizações à época do governo de Fernando Henrique Cardoso, esta nova política de transferência de capital público para grupos privados do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) reforça o argumento de que o Estado, agindo de

Consenso de Washington, quando os países desenvolvidos “sugeriram” essa estratégia aos países em desenvolvimento como uma forma de diminuir o endividamento e recompor as finanças e superar a alienação das atividades econômicas do Estado (transporte, energia, telecomunicações, aposentadoria e seguro social), que passariam para a iniciativa privada, reduzindo o papel estatal (CHAVES, 2007).

maneira subsidiária e fiscalizatória, seria também mais eficiente. Assim, parcerias público-privadas foram planejadas e implantadas durante o governo Lula e também no governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015-2016).

A meta no Governo Lula era gerar superávit primário cada vez maior e elevar a meta do ano do Produto Interno Bruto para 4,5% ao ano, porém se viu sem capacidade para aplicar recursos em grandes projetos. Com a aprovação do novo projeto de parcerias do seu governo, as principais modificações foram no sentido de conferir maiores garantias às empresas interessadas e de assegurar que União, Estado e Municípios não utilizassem as parcerias como meio de driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A intenção com o novo projeto das parcerias e desestatizações era a transferência para a iniciativa privada da responsabilidade pelos investimentos pesados, com a contrapartida de rentabilidade mínima para os empreendimentos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

No Governo Dilma Rouseff (2011 a 2016), o discurso com as parcerias era no sentido de também manter o país mais competitivo economicamente. Para tanto, era necessário avançar na infraestrutura, e assim o governo anunciou investimentos em torno de R\$ 42 bilhões em pacotes de concessões de ferrovias e rodovias e criou o Plano Nacional de Logística, que classificou como essenciais as parcerias com o setor privado, sendo as mesmas atraentes em termos de rentabilidade, de risco e de financiamento. Para o governo, tratava-se do próprio desenvolvimento nacional para atender as necessidades da população.

Tanto no governo de Lula quanto no de Dilma, entre os anos de 2009 e 2016, as parcerias se intensificaram e a atuação de empresas privadas no âmbito estatal eram em áreas como telefonia, aeroportos, portos, rodovias, ferrovias entre outros. A crítica sobre o modelo de redução do Estado que continuou, e os governos petistas continuaram tendo as privatizações como importante instrumento da política econômica do país, embora com nomenclaturas distintas, como desestatização ou construção de parcerias com a sociedade civil organizada (MACHADO, 2015).

O número de organizações da sociedade civil nos anos de 2010 a 2016, de acordo com a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), mesmo com limitações e omissões de dados³⁷, houve uma ampliação moderada de OSs de 2010 a 2013 (514.027 – 546.453), retração em 2015 (525.591) e um número superior no ano de 2016, sendo mais de 50% das organizações ativas deste ano criadas neste século e a partir de 2001.

³⁷ O mesmo ocorreu com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018a).

Conforme o IPEA (2018), desde os anos de 1970, quando se começou a elaboração de dados entre os anos de 2001 a 2010, foram criadas 33,80% a mais de OSCs, com grandes variações entre as regiões, sendo as mais antigas aquelas com finalidades de assistência social, saúde (hospitalares), educacionais (ensino superior e médio) e associações empresariais e patronais, enquanto as organizações de “cultura e arte” representavam as mais jovens, com significativo crescimento das organizações religiosas entre os anos de 2010 e 2015. Como se percebe, o terceiro setor no Brasil foi ganhando novas delimitações, na busca de soluções para os problemas sociais.

As organizações do Terceiro Setor são entidades dotadas de autonomia e administração própria, que não podem concorrer com as iniciativas estatais e tampouco buscar substituir as ações próprias do mercado, devendo atuar de forma subsidiária em setores diferenciados como direitos fundamentais, prestação de serviços educacionais, geração de renda e amparo a ações de economia criativa (TORRES, 2013).

As entidades pertencentes ao terceiro setor encontram-se representadas em diferentes modalidades no que diz respeito à sua forma jurídica. São entidades que podem receber qualificações, como Associações, Fundações, Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Conforme o caso, elas podem pleitear a obtenção de determinados títulos ou qualificações junto ao Poder Público, visando a alguns benefícios. No entanto, sob o aspecto jurídico, a entidade será sempre uma associação ou fundação (TORRES, 2013)

Nas associações, o interesse principal está nas pessoas. O patrimônio se torna secundário, pois o que importa são as pessoas, e se destacando os interesses coletivos comuns prioritários à existência da associação (DI PIETRO, 2012).

Ao contrário do que ocorre com as fundações que recebem do Ministério Público uma fiscalização continuada as associações gozam de maior liberdade no desenvolvimento de suas atividades, recebendo fiscalização quando ocorrem atos que comprometem o funcionamento da entidade. Os atos a serem fiscalizados são os que atingem direitos sociais individuais e indisponíveis, quando for necessária a garantia da ordem pública e nos casos de entidades que recebam subvenção do poder público ou sejam financiadas, no todo em parte, por contribuições populares.

Conforme Justen Filho (2005, p.131), as fundações são aquelas entidades constituídas por acordo de vontades entre particulares, que se comprometem a contribuir com seus esforços e recursos para a realização de um fim não egoístico, destituído de estrutura econômica. O Código Civil Brasileiro, em seu artigo 62, explicita que para criar uma fundação, o interessado

lavrará uma escritura pública ou testamento, especificando o fim ao qual se destina a fundação e de que forma pretende ser administrada. No parágrafo único do citado artigo, fica claro que a fundação somente poderá ser constituída para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência (BRASIL, 2002).

As fundações são organismos com destinação social, coletiva, pública, embora não sejam entidades estatais. Não visam ao lucro, mas ao desenvolvimento e o bem-estar social. Agregam forças do voluntariado e grandes lideranças de todos os matizes e procedências. Têm como finalidades a saúde, a educação, a filantropia ou assistência social, cultura e arte, pesquisa e tecnologia, meio ambiente, previdência, apoio às instituições de ensino superior, radiodifusão e TVs educativas e comunitárias, apoio às empresas, partidos políticos, cidadania e consultoria e prestação de serviços (TORRES, 2013). Fundação, em nosso direito, de acordo com Paes (2004, p. 115):

É uma instituição de fins determinados (finalidade esta que depende da vontade do instituidor), formada pela atribuição de personalidade jurídica a um complexo de bens livres, que é o patrimônio, que será administrado por órgãos autônomos, de conformidade com as previsões do estatuto.

Alguns exemplos de fundação são: a Fundação Bradesco, criada pelo banco Bradesco e dedicada ao desenvolvimento de projetos sociais, principalmente na área da educação; a Fundação das Nações Unidas, criada por Ted Turner com o objetivo específico de apoiar e difundir o trabalho da ONU; e a Fundação Telefônica, que apoia projetos na área da proteção dos direitos da criança e do adolescente em todo o Brasil.

Organização é, em sentido técnico, o conjunto de regras adotadas para a composição e o funcionamento de certas instituições, sejam de interesse público ou de interesse privado. Assim, como vimos, uma ONG, organização, entidade ou instituição da sociedade civil será sempre, em termos jurídicos, uma associação ou uma fundação. A escolha fica a critério daqueles que a estabelecem, mas, inexistindo bens para a dotação de um patrimônio inicial, a criação de uma fundação torna-se impossível. É por esta razão que pequenas e médias ONGs, grupos de apoio e pesquisa, grupos comunitários etc., em geral são constituídos como associações. Entidades financiadoras, grandes instituições educacionais, grupos fomentadores de projetos e pesquisas, contrariamente, são em geral organizados como fundações (PAES, 2003).

Todavia, dois tipos de organizações têm ganhado destaque no século XXI: as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. As Organizações Sociais são organizações públicas não estatais criadas dentro de um projeto de

reforma do Estado, para que associações civis sem fins lucrativos e fundações de direito privado possam absorver atividades fundamentais mediante qualificação específica da lei. A Lei nº 9.637/98 estabelece normas sobre qualificação de entidades como organizações sociais, definindo requisitos para sua qualificação como organização social (TORRES, 2013, p.96).

As organizações Sociais não pertencem à administração pública direta ou indireta, não compõem o aparato estatal, mas são títulos jurídicos criados para auxiliar a atuação do setor público, viabilizando o fomento e a execução das atividades relativas as áreas especificadas pelo legislador (MODESTO, 1998, p.55-68).

Como já explicado, a primeira decisão que um grupo de pessoas deve tomar ao criar uma organização é o formato jurídico que essa organização adotará. Considerando-se que ela não tenha o intuito de lucro, nem tenha como objetivo a atividade político-partidária, a organização poderá formar-se como uma fundação ou uma associação. Uma vez organizada em um desses formatos, a entidade pode buscar a obtenção de títulos ou certificados que atestem sua qualidade de OSCIP, de Utilidade Pública ou de Entidade Beneficente de Assistência Social, titulações que viabilizam às entidades alguns benefícios legais, que trataremos a seguir.

No caso das OSCIPs, a grande inovação legal de permissão de remuneração dos dirigentes é a prestação de contas feitas anualmente ao Ministério da Justiça. Porém, a lei não trouxe parâmetros rígidos de prestação de contas e não deliberou expressamente sobre os mecanismos de controle por parte do Poder Público em relação aos programas executados pelas entidades, desde a saída do dinheiro dos cofres públicos até a finalização dos projetos por parte das entidades executoras de alguns dos programas criados pelo governo federal (MOTTA, 2011).

Depois de diversas tentativas de definição na literatura brasileira e estrangeira, passa-se agora a entender como o assunto Terceiro Setor é tratado na legislação brasileira. Com ausência de regulação específica, aplicavam-se regras gerais da administração pública, ou ainda da Lei de Licitações e Contratos n. 8.666/93, principalmente em virtude da figura do convênio, previsto no art. 116: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração” (BRASIL, 1993).

Fica evidente a pouca adequação do modelo contido na Lei nº 8.666/93 para o Terceiro Setor, especialmente com relação ao instituto jurídico do convênio, cujas premissas são mais burocráticas e rígidas, além de envolverem um complexo processo de prestação de contas. Conforme nos diz Cunha Júnior (2011, p. 483), “distingue-se do contrato, pois, nestes, os interesses das partes são divergentes, enquanto no convênio os interesses são convergentes”.

Afastou-se assim a incidência da Lei de Licitações e Contratos nos casos de parcerias entre as entidades privadas sem fins lucrativos e o poder público, ficando definidos os acordos entre o Estado e as Organizações Civil por Termos de Colaboração, Termo de Fomento e Acordos de Cooperação.

A Lei 9.637/1998 tentou listar as características necessárias para que pessoas jurídicas de direito privado fossem classificadas como Organizações Sociais – OS. Di Pietro (2014) diz que nenhuma entidade nasce como organização social, mas sim como associação ou fundação, se habilitando perante o Poder Público para ser reconhecida como organização social. A Lei ainda traz a possibilidade de celebração de contratos de gestão entre a Administração Pública e as Organizações Sociais, “com vista de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades” (art. 5º).

O termo contrato de gestão surgiu no âmbito do Direito Francês, vinculado a empresas privadas que recebiam auxílio do Estado para programas governamentais, e, mais tarde tornou-se meio de controle administrativo ou tutela das empresas estatais e, ainda, da própria Administração Direta, com a finalidade de fixar compromissos bilaterais, proporcionando maior grau de gestão dos negócios, originando os centros de responsabilidade (BASTOS, 2015).

A previsão da lei supracitada é que as OSs devem elaborar contrato de gestão com o Poder Público com objetivo de formar parcerias e fomento para execução de atividades na área pretendida. Os contratos devem discriminar as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da OS. Segundo Meira (2012, p. 98), nesse contrato,

[...] incluem-se o tipo de atuação da entidade, as metas estabelecidas e os respectivos prazos, além dos objetivos e dos critérios predeterminados para a avaliação, baseados em conceitos quantitativos e qualitativos.

Em relação aos recursos orçamentários e bens públicos, a lei define que serão assegurados de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão. A fiscalização da execução do contrato de gestão, segundo a lei, será realizada pelo órgão ou pela entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

Em 1999, houve a criação da Lei n. 9.790/1999, dizendo que entidades passaram a ter a denominação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), consideradas:

[...] as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontram em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos,

desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei (BRASIL, 1999).

Observamos semelhanças entre as Oscips e as OSs, sendo ambas entidades que, preenchidos os requisitos da Lei, recebem nova qualificação do Poder Público.

Regules (2006) lista mais cinco pontos de diferença com maior relevância para essa classificação: a) o caráter não-lucrativo de ambas, sendo expressamente proibida a distribuição de bens ou parcelas de seus patrimônios entre seus dirigentes, associados e demais integrantes; b) a possibilidade, no entanto, de remuneração aos dirigentes e daqueles que prestem serviços específicos, desde que respeitados certos limites que não desnaturem o caráter não-criativo; c) a prestação de serviços de relevância pública e não o mero atendimento ao grupo restrito de sócios e associados (a legislação referente às OSCIPs trata expressamente da não qualificação de entidades de benefício mútuo); d) a criação de títulos jurídicos específicos, bem como de instrumentos próprios de cooperação denominados contrato de gestão e termo de parceria, sendo que a distinção entre os últimos reside mais na nomenclatura do que nos seus elementos característicos fundamentais; e) o estabelecimento de regras de desqualificação destas organizações privadas, bem como de controle de suas atividades dotadas de certa rigidez, ao contrário, *verbi gratia*, das entidades declaradas de utilidade pública.

Ao contrário da OS, a OSCIP é totalmente criada e gerida por particulares, possuindo uma maior amplitude de atuação e estando expressamente sujeitas à incidência dos princípios de direito privado, sendo a principal diferença, portanto para Justen Filho (2013, p. 332), o instrumento utilizado para o trabalho conjunto entre a OSCIPs e o Poder Público. Para o autor, se as OSs tinham contratos de gestão previstos para interagir com o Poder Público, a Lei das OSCIPs traz a figura do “termo parceria” com grandes diferenças.

Di Pietro (2014, p. 586) entende a parceria como real atividade de fomento, isto é, incentivo à iniciativa privada de interesse público. Para a autora, o Estado abre mão do serviço público, ao contrário do que ocorre com as organizações sociais, e inicia uma cooperação com entidades privadas que se disponham a realizar atividades que atendam às necessidades coletivas.

2.3 Marcos jurídicos das Organizações Sociais

Sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, realizaram-se as maiores privatizações até então da história do Brasil, incluindo rodovias federais, bancos estaduais, empresas de telefonia, energia e saneamento básico, bem como a Vale do Rio Doce. A busca era recolocar

o Brasil na trilha do crescimento econômico financiado pela iniciativa privada, cabendo ao governo apenas a regulamentação e fiscalização dos serviços (MACHADO, 2015).

O programa nacional de desestatização (Lei n. 9.491/97) tinha como objetivos definidos duas operações distintas: os ajustes internos (rotinas administrativas e ajustes societários) e a realização (qualificação de interessados, quando necessária, e efetivação de desestatização).

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a regulamentação e a ampliação dos projetos de desestatização³⁸ continuaram acontecendo. Um exemplo é a delimitação das Parcerias Público-privadas (PPPs) através da Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” (BRASIL, 2004).

Outro importante marco rumo às práticas neoliberais de redução do Estado e de regulamentação do acesso das organizações não-governamentais ao financiamento público ocorreu com a Lei 9.732 de 11 de dezembro de 1998, que altera requisitos para fins de isenção da contribuição à seguridade social dirigida às entidades filantrópicas, e com a Lei 9.790 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 (OSCIP), instituindo e disciplinando o Termo de Parceria³⁹ (BRASIL, 1999).

A referida legislação visou a fortalecer o terceiro setor, a partir da instituição de um novo sistema classificatório e da criação de um instrumento jurídico específico para formalizar a sua relação com o Estado: o chamado “termo de parceria”, que veio atender a demanda das ONGs por uma nova relação Estado/sociedade civil. Todavia, é importante ressaltar muitas mudanças nesse cenário foram ocasionadas não pela motivação de se criar um adequado direcionamento do gasto público e da melhor qualidade das políticas, mas pelos ditames econômicos de ajuste e redução de recursos na área social (CHAVES, 2007).

Uma importante mudança observada diz respeito ao fato de que, diferentemente das OSs, podem qualificar-se como OSCIP de acordo com a Lei 9.790/99, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que seus objetivos sociais e normas estatutárias atendam a requisitos que foram instituídos na referida lei. Isso inclui as associações, as

³⁸ Segundo Machado (2015, p. 108-109), não existe uma uniformidade entre privatização e desestatização no uso do conceito dessas expressões. Para a sociedade em geral, tudo o que se refere ao menor indício de ligação ou parceria entre o público e o privado configura privatização, carregada para alguns até de caráter depreciativo.

³⁹ A parceria é uma forma de colaboração com a finalidade lucrativa, que, no âmbito do Poder Público, se dá por meio de processo de licitação, na qual se propõe à iniciativa privada que invista em obras e serviços públicos, sendo que essa colaboração, advém um ganho mediante contrato de longa duração (CHAVES, 2007).

sociedades civis sem fins lucrativos e as fundações, mediante vínculo jurídico instituído por meio de parceria (DI PIETRO, 2010). Para Suazi (2004, p. 99):

A Lei 9.790/99 buscou reconhecer o caráter público de um conjunto de organizações da sociedade civil até então não reconhecidas pelo Estado, criando um novo sistema classificatório que também diferencia organizações sem fins lucrativos de interesse público daquelas de benefício mútuo e de caráter comercial.

A qualificação de OSCIP veio somar-se às anteriores titulações, quais sejam: Título de Entidade de Utilidade Pública (no âmbito federal, Lei nº 91 de 28/08/35; Lei nº 6.639, de 08/05/79; Decreto nº 50.517, de 02/05/61; e Decreto nº 60.931, de 04/07/67) e o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, hoje chamado de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 08/12/1993; Decreto nº 2.536, de 06/04/98; Decreto nº 3.504, de 13/06/00; e Resolução nº 177, de 10/08/00 do Conselho Nacional de Assistência Social) (BRASIL, 1999).

Cabe destacar que o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN n. 1.923/DF), no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Lei n. 9.637/1998 na íntegra, e, ainda, um pedido de declaração de inconstitucionalidade da redação do art. 24, XXIV, da Lei n. 8.666/1993, conferida pela Lei n. 9.648/1998, prevendo a dispensa de licitação “[...] para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão, bem como a suspensão cautelar da lei”.

Os autores alegaram, na ADIN 1.923/DF, que a Lei n. 9.637/98, incorre nas seguintes violações constitucionais: i) ofensa aos deveres de prestação de serviços de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência (arts. 23, 196, 197, 199, § 1º, 205, 206, 208, 209, 215, 216, § 1º, 218 e 225 da CF/88); ii) violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações (arts. 5º, XVII e XVIII, e 37, *caput*, da CF/88); iii) descumprimento do dever de licitação (arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175 da CF/88); iv) ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal (arts. 37, inciso II e X, e 169 da CF/88); v) descumprimento de direitos previdenciários dos servidores (art. 40, *caput* e § 4º, da CF/88); vi) insubmissão a controles externos (arts. 70, 71 e 74 da CF/88); e vii) restrição da atuação do Ministério Público (art. 129 da CF/88).

Conjuntamente com os dispositivos constitucionais, questões jurídicas da própria Lei n. 9.637/98 também foram contestados relativamente aos arts. 1º, 18, 20 (transferência da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada). A lei assim, estaria violando a

constitucionalidade por ofender diversos dispositivos constitucionais, especificamente aqueles que estabelecem o dever do Estado em prestar serviços públicos nas áreas da saúde, educação, acesso à ciência e proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico.

Em síntese, para os autores da ADIN 1.923/DF, a permissão da Lei 9.637/98 para a transferência de recursos, servidores e bens públicos a particulares configuraria substituição da atuação da administração pública. Com isso, a criação das organizações sociais seria tentativa de fugir do sistema jurídico de direito público, uma vez que a previsão do art. 1º apresenta natureza de serviço público, submetido, portanto, ao regime de direito público, que, quando prestado por particulares, configura-se como atividade econômica em sentido estrito, sujeita então, ao direito privado. A prestação de serviço público pelas organizações sociais e o não exercício de atividade de natureza privada com incentivo do Poder público, no caso de absorção da atividade de entidade federal, estariam submetidas ao regramento constitucional e legal que regem a Administração Pública (DI PIETRO, 2014).

É passível à Administração pública promover a transferência destes serviços públicos para entes privados. O que ela não pode fazer é eximir-se de colocá-los à disposição da sociedade, no caso transferindo sua responsabilidade completa para a esfera particular (MELLO, 2008; BASTOS, 2015). Para Di Pietro (2014, p. 581), ocorrendo casos em que a organização passa a prestar atividades antes desempenhadas por entes estatais, trata-se de processo de privatização.

A violação aos dispositivos que tratam de saúde, educação, cultura, desenvolvimento científico, pesquisa e capacitação tecnológica, e proteção e preservação do meio ambiente é significativa na medida em que se tratam de atividades de grande desenvolvimento nacional, sendo dever do Estado proteger o direito dos cidadãos a elas. Não poderia, então, ocorrer transferência de recursos nessas áreas, pois a transferência se dá em recursos materiais e humanos para o exercício da atividade da iniciativa privada e somente poderá ocorrer mediante previsão de delegação destes serviços por permissão ou concessão precedidas de licitação, já que essa regra se dirige a serviços públicos exclusivos ou privativos, e que somente podem ser prestados pelo Estado.

O Ministro Luiz Fux deu entendimento sobre a instituição de sistema de fomento e incentivo para que tais atividades fossem desempenhadas de modo eficiente por particulares, por meio de colaboração público-privada e tendo como instrumento o contrato de gestão, com modelo de atuação na forma direta ou indireta, adequado e eficaz para o poder público atingir as metas coletivas almejadas pela sociedade. O Ministro conclui que:

Portanto, o Poder Público não renunciou aos seus deveres constitucionais de atuação nas áreas de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, mas apenas colocou em prática uma opção válida por intervir de *forma indireta* para o cumprimento de tais deveres, através do fomento e da regulação (ADIN 1.923/DF).

O voto do relator Ayres Britto foi pela inexistência de ofensa à Constituição Federal, de modo que a Adin foi julgada parcialmente procedente. O relator apenas determinou que os procedimentos de qualificação, a celebração do contrato de gestão, os contratos a serem celebrados pela OS com terceiros, com recursos públicos para seleção de pessoal pelas OSs, fossem conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal. Por fim, o relator determinou afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas pelas OSs.

O julgamento final da ADIN 1.923/DF ocorreu em 16/04/2015 e, por maioria dos ministros, prevaleceu o entendimento de que as normas que dispensam licitação para contratos de gestão de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde devem ser interpretadas conforme a Constituição. Decidiu-se pela válida prestação de serviços públicos não-exclusivos do Estado por parte de OSs, mediante contratos de gestão, porém de forma pública, objetiva e impessoal, e de acordo com os princípios constitucionais da Administração Pública, conforme art. 37, da CF/88.

A respeito dos critérios de publicidade, objetividade e impessoalidade, decidiu-se que devem ser observados os contratos realizados pelas organizações com terceiros, nos termos do contrato a ser lavrado por cada entidade. Ficou afastada qualquer tentativa de inibir ou restringir a atuação do Ministério Público ou dos Tribunal de Contas no sentido de realizar o controle externo na aplicação dos recursos públicos repassados por intermédio de contrato de gestão celebrados entre a Administração Pública e as organizações sociais (BRASIL, 2015).

No entanto, ao longo do tempo, outras controversas jurídicas desencadearam diversas discussões no âmbito dos mais diversos tribunais integrantes do Poder Judiciário. Matérias como a aplicabilidade de prerrogativa processual no prazo recursal em dobro, a isenção de imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), dentre outras, foram objeto de discussão tanto em primeira quanto em segunda instância e até nas esferas extraordinárias como no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Observa-se que a lei carecia de regulamentação para elucidar e detalhar os aspectos relativos ao modelo administrativo para procedimentos por meio dos quais se realiza o controle

dos resultados dos contratos de gestão. Embora com muitas normas esparsas, apenas em 2014, com a criação da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (a redação original da Lei foi alterada pela Lei nº 13.204, de 2015) e do Decreto Federal nº 8.726 de 27 de abril de 2016, foi estipulado um “Marco Regulatório das Organizações das Sociedades Civil”.

A lei trouxe um tratamento novo ao terceiro setor no Brasil, como estabelecer normas gerais para as parcerias voluntárias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil – OSC. O objetivo da Lei das Organizações da Sociedade Civil, segundo Leonardo (2014, p. 264), é tratar de um regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidade 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. Procurou-se, assim, definir caminhos para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Art. 1º. Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e 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 (BRASIL, 2014).

Os três instrumentos se distinguem na Lei. Os termos tratam-se de instrumentos de natureza contratual, constituindo direitos e obrigações para as partes – por isso usa-se o vocábulo “termo”. Tanto o Termo de Colaboração como o Termo de Fomento envolvem a transferência de recursos financeiros. Enquanto no Termo de Fomento, as ações são propostas pelas organizações da sociedade civil, no Termo de Colaboração, é a própria Administração Pública que define o objeto ao qual o parceiro adere (TORRES, 2013). Já nos Acordos de Cooperação, a parceria é definida pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que, entretanto, não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Em princípio, nesses casos, não há uma contraposição de interesses entre as *organizações da sociedade civil* e a administração pública. Há convergência de interesses e objetivos na parceria que, ao fim e ao cabo, atende as diretrizes de promoção, de fortalecimento institucional e de incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público (art. 5º, I) e de fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil (art. 6º, IV). Em poucas palavras: não há contraposição, há cooperação. Não há antagonismo de interesses, há convergência de interesses na implementação de atividades com finalidades de *interesse público* que não podem e

não devem ser desenvolvidas apenas *pelas pessoas jurídicas de direito público*. Essa ausência de contraposição ou antagonismo de posições, todavia, em nada afasta o instituto do “contrato” (LEONARDO, 2014, p. 269).

A referida Lei nº 13.204, de 2015, traz em seu art. 2º a definição de Organizações da Sociedade Civil (OSC), classificando-as como sociedades cooperativas (previstas na Lei 9.867/99) e organizações religiosas que se dediquem a projetos de interesse público de cunho social (BRASIL, 1999).

É inegável o avanço nos procedimentos de seleção das organizações da sociedade civil por meio da instituição do processo denominado de chamamento público, que consta nos artigos 23 e 32 da Lei n. 13.019/2014. Contudo, o processo de escolhas das instituições parceiras é muito criticado, pois a competência nem sempre recai sobre a organização civil, mas ocorre por má escolha governamental e também por corrupção propriamente dita.

Outra preocupação do legislador foi com o acesso democrático da sociedade civil ao Estado, buscando uma maior regulação e filtração das empresas parceiras, visando a um ganho social numa perspectiva de interesses convergentes, distante da relação contratual clássica, onde o parceiro privado visava ao lucro (TORRES, 2013).

Todavia, nem tudo está resolvido, e são inúmeras as críticas que o terceiro setor sofre, inclusive quanto à sua eficiência social e econômica, que são os motivos fundantes de sua existência. Persiste a busca por uma perspectiva de tornar o processo de prestação de contas mais simples, e, conseqüentemente, mais acessível a inúmeras instituições. Embora o artigo 63 da Lei n. 13.019/2014⁴⁰ ainda dependa de regulamentação, existem divergências quanto ao alcance da nova legislação diante do seu caráter nacional, e também com relação à competência constitucional dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que abriria margem para mitigação de dispositivos insertos na norma, sob pena de invasão de competência (BRASIL, 2014).

Novos mecanismos, como o *compliance*,⁴¹ são indicados pelos gestores públicos como forma de evitar, detectar e remediar a ocorrência de irregularidades, fraudes e corrupção nos contratos de parcerias. Ademais, a postura ética da empresa privada como elo junto ao poder público eleva o padrão exigido para o parceiro, obrigando a uma profissionalização de seus recursos humanos, visando a evitar problemas na continuidade de sua existência.

⁴⁰ Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho (Lei n. 13,019/2014).

⁴¹ É um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários (CANDELORO; RIZZO E PINHO, 2012, p.30).

Os programas de *compliance* realizados em convenções internacionais trouxeram a prevenção do delito para o âmbito privado, e tanto as empresas quanto o Estado e seus agentes são responsáveis por prevenir, apurar e punir os delitos. Na criação dos programas, as empresas elaboram códigos de ética destinados a promover o adequado cumprimento das normas por parte de seus órgãos e empregadores, devendo investigar as irregularidades praticadas, adotar medidas corretivas e, quando necessário, entregar os resultados às autoridades competentes (VERÍSSIMO, 2017).

É importante esclarecer que o *compliance* na administração pública não é somente uma ficção, mas agora se torna imprescindível para o setor público brasileiro, constituindo-se enquanto mecanismo de integridade.

Os mecanismos de *compliance* envolve elementos de formulação, implementação, consolidação e avaliação de sua efetividade, principalmente após a operação Lavajato⁴² e outras operações da Polícia Federal, onde passou-se a valorizar de fato um programa efetivo para evitar novas fraudes, corrupção, organizações criminosas e ilicitude. A busca e pela simplificação dos documentos, objetividade, linguagem clara e direta, com maior autonomia dos comitês de *compliance* engajados juntos a alta direção da empresa, tendo como parâmetro medir a análise e valoração de riscos, bem como propor medidas de prevenção, detecção e comunicação, com a criação de critérios de apuração e violação de sanções, numa avaliação continuada e aperfeiçoamento do programa (SOUZA et al., 2018).

Além disso, diversos dispositivos da Lei 13.019/14 tentam evitar que ocorra burla à Lei de licitações e contratos, seja restringindo o objeto das novas parcerias, seja obrigando que as entidades parceiras, quando receberem subvenções públicas, adotem regulamento de compras muito próximo ao regime jurídico estabelecido para o Poder Público em suas contratações.

Há, ainda, mecanismos de avaliação e responsabilização dos agentes públicos como forma de controle administrativo da ação governamental na prestação de contas, que se realizará “quando qualquer ação, independente da sua origem, venha a representar alguma forma de sansão, seja ela legal ou moral, e que se reflita em constrangimento ou embaraço efetivo à atividade do agente público” (ROCHA, 2011, p. 3-4).

Para tanto, adota-se procedimento de *accountability*, Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) definem *accountability* como “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes

⁴² A Operação Lava Jato foi uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história recente do Brasil, teve início em março de 2014. Na época, quatro organizações criminosas que teriam a participação de agentes públicos, empresários e doleiros passou a ser investigada perante a Justiça Federal em Curitiba-PR. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em 10 de mar. 2021.

são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. Classificações constituídas de forma semelhante podem ser apontadas nos trabalhos de Kenney (2005), Smulovitz e Peruzzotti (2005), dentre outros.

A *accountability* pode ser entendida, ainda, como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos, abrangendo tanto os eleitos quanto os nomeados e os de carreira, em razão do múnus público que lhes é delegado pela sociedade (ROCHA, 2011).

Dessa forma, pode-se estabelecer um conceito para a *accountability* que enquadre tanto a perspectiva política do uso do poder delegado, isto é, a *accountability* vertical associada ao processo eleitoral, quanto a perspectiva institucional do controle administrativo da ação governamental e da consequente prestação de contas dos gestores públicos e sua sujeição às sanções, ou seja, a *accountability* horizontal associada ao controle institucional durante o mandato (O’DONNELL, 1988; ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004).

A forma de responsabilização na *accountability* é objetiva, isto é, determinada por uma pessoa perante outra. Na visão atual da *accountability* dos recursos públicos, o *Government Accountability Office* (GAO, 2005, p. 31), estabelece a importância no processo de governo de um País, onde os legisladores, outros dirigentes do governo e o público desejam saber se: (1) os recursos públicos são administrados adequadamente e utilizados segundo as leis e regulamentos oficiais; (2) os programas de governo estão alcançando os objetivos e resultados previstos; e (3) os programas de governo estão sendo administrados de forma eficiente, econômica e efetiva. Os administradores desses programas são responsáveis perante os órgãos do parlamento e o público.

O art. 1º da Constituição Federal estabelece ao administrador público buscar a concretização da boa administração dos interesses públicos, uma vez que tudo emana do povo e em nome dele será exercido, devendo sempre se pautar pelo fiel cumprimento do ordenamento jurídico, ideia de responsabilização já discutida anteriormente à *accountability* (FORENZENA, 2006).

A *accountability* está presente nos artigos 34 e 35⁴³ da CF/88, como princípio constitucional, sendo, portanto, uma norma jurídica de observação obrigatória a todos os entes federativos (LENZA, 2011; MORAES, 2011).

⁴³ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...) d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: (...) II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; (BRASIL, 2011).

A forma de fiscalização é realizada por instituições que controlam as ações das autoridades públicas e também fazem parte da atividade pública. O Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP) e a Controladoria Geral da União (CGU, hoje Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) exercem a *accountability* dentro da própria máquina estatal. Em controle de verbas aplicadas na área da educação, o controle social é exercido pelos conselhos formados por membros da sociedade civil (TORMES; SATURI, 2015). Existem os conselhos Municipal de Educação, que controlam o uso dos recursos financeiros aplicados em educação nos municípios e estados, que nada mais são do que formas de *accountability* das ações do Poder Público (FORENZENA, 2006).

Existe a fiscalização realizada também pelas redes sociais, imprensa, sites de informações de ação pública e portais da transparência, que são mecanismos que favorecem o exercício da *accountability*, pois ajudam no controle social e institucional sobre os agentes e as políticas públicas.

Falar de transparência na Administração Pública, na visão da *Organisation For Economic Co Operation And Development* (OECD, 2003), compreende desde uma simples notificação das decisões regulatórias tomadas até controles administrativos de corrupção, melhorias do sistema legal, participação ativa da população acerca da tomada de decisões e utilização de consultas públicas sobre a regulação. Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2004), ser transparente significa mais do que o simples ato de divulgar as informações. O gestor público deve estar impelido pelo desejo de tornar-se compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valiosas para a sociedade.

Além das normas federais acerca do terceiro setor e de sua regulamentação, os estados-membros também adotaram mecanismos mais específicos de controle e regulação. Para os fins deste trabalho, que analisa como ocorreram as parcerias no setor educacional a partir do caso goiano, na próxima seção serão delineados os marcos jurídicos goianos.

Por fim, para permitir a visualização dos marcos regulatórios do terceiro setor no Brasil, elaborou-se o quadro 1.

Quadro 1 – Síntese das normas que regem o terceiro setor no Brasil

Ano	Normas	Modificações Jurídicas
1935	Lei nº 91, de 28/08/1935	Leis de Utilidade Pública
1961	Decreto Lei n. 50517, de 02/05/1961	Lei de Utilidade Pública
1967	Lei n. 60931, de 04/07/1967	Lei de Utilidade Pública

1979	Lei nº 6.639, de 08/05/1979	Lei de Utilidade Pública
1993	Lei n. 8.742, de 08/12/1993	Lei que Cria o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, hoje chamado de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
1993	Lei n. 8.666/1993	Lei de Licitações
1988	Lei nº 9.637, de 15/05/1998	Lei das Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organização sociais e dá outras
1988	Constituição Federal de 1988	Art. 169, § 1º; Art. 174; Art. 175, Inciso I; Art. 194 Inciso VII.
1996	Lei nº 9.429, de 26/12/1996	Dispõe sobre prorrogação de prazo para renovação de Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos e de recadastramento junto ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e anulação de atos emanados do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS contra instituições que gozavam de isenção da contribuição social, pela não apresentação do pedido de renovação do certificado em tempo hábil.
1997	Lei n. 9.491, de 09 de setembro de 1997	Trata de desestatização e não somente de privatização de estatais, como previstos nos incisos I e II, temos também as concessões, permissões ou autorizações de serviços públicos e alienação de instituições financeiras públicas, bem móveis ou imóveis, pertencentes à União.
1998	Lei n. 2.536, de 06/04/1998	Cria o Conselho Nacional de Assistência Social
1998	Lei nº 9.608, de 18/12/1998	Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.
1998	Lei n. 9.637, de 15/05/1998	Cria as Organizações Sociais e o Programa Nacional de Publicização.
1999	Lei nº 9790, de 23 de março de 1999 – OSCIPs	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 da outras providências.
1999	Decreto nº 3.100, de 30/06/1999	Regulamenta a Lei no 9.790, 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.
2004	Lei n. 11.079, de 30/12/2004	Sobre a delimitação das Parcerias Público Privadas (PPPs), no âmbito da Administração Pública.
2009	Lei n. 131, de 27 de maio de 2009	Alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
2011	Lei n. 12.527, de 18/11/2011	Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito ao acesso dos cidadãos às informações dos três Poderes da União, Tribunais de

		Contas, Ministério Público e algumas entidades privadas sem fins lucrativos. (Transparência).
2014	Lei nº 13.019, de 31/07/2014	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
2014	Decreto nº 8.242, de 23/05/2014	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
2016	Decreto n. 8.726, de 27/04/2016	Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

Fonte: Elaboração da autora (2021).

2.4 A realidade goiana do Terceiro Setor e seus marcos jurídicos

Sem fugir da dinâmica de arranjos sociais implementadas pelo governo brasileiro, o Estado de Goiás, buscou as parcerias com o terceiro setor em sintonia com os preceitos neoliberais do final do século XX e início do XXI, principalmente em serviços como saúde e educação.

A distribuição regional das organizações da sociedade civil⁴⁴ está dividida no território em graus de concentração e presença nas capitais, bem como pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDHs) das regiões em que estão localizadas as OSCs (IPEA, 2018). O perfil da distribuição do número de OSCs nas capitais detalha o padrão de localização territorial, além de esclarecer o grau de capilaridade das OSCs e sua capacidade de irradiar pelo território ações ou políticas de interesse público.

De acordo com dados do mapa das Organizações da Sociedade Civil, publicado pelo IPEA (2018), ocorreu uma evolução quantitativa de OSCs por ano de fundação (1962 a 2018) no município de Goiânia-GO, sendo considerado o 9º em quantidade de OSCs em relação ao contexto nacional. Em relação à sua natureza jurídica, as Organizações presentes no município

⁴⁴ Disponibiliza-se no Mapa das Organizações da Sociedade o banco de dados com a informação do total e densidade das OSCs, por municípios, estados e regiões, de 2010 a 2015, para explorações mais específicas (IPEA, 2018).

de Goiânia, correspondem a 76,57% do total do Estado de Goiás e são classificadas como Associações Privadas, sendo que média nacional destas OSCs é de 82,75%. O repasse de recursos públicos para as organizações é, em média, de R\$ 61.073.540,67 por ano, sendo o município de Goiânia o 13º no ranking nacional.

A atuação das OSCs em áreas como religião é de 40,14% do total das Organizações, enquanto o percentual médio nacional nesta categoria é de 28%. Essa área é seguida de organizações de atuação no meio ambiente e proteção animal (24%). A educação corresponde a menos de 8% do total do total das organizações do município (IPEA, 2018).

Em Goiânia, o número de OSCs corresponde a 21,6% de OSCs por mil habitantes, sendo um total de 28% em relação a todo o país no ano de 2016, e está relacionado aos IDHs locais, o que leva a dizer que quanto mais OSCs atuando em determinado município, maior o IDH do município, uma vez que quanto mais OSCs atuando na região, maior é o desenvolvimento dos fatores que integram o IDH (IPEA, 2016). Entretanto, essa relação pode ter sentido duplo, correspondendo também ao fato de que, quanto maior o desenvolvimento local, mais propício é o ambiente para o estabelecimento de OSCs. Assim, a renda per capita é maior em regiões com menor IDH. No caso do Estado de Goiás, há um total de 24.667 OSCs por mil habitantes, o que corresponde a 5,1 do total com um IDHM de 0,735 (IPEA, 2016).

A finalidade de atuação das OSCs está associada a critérios estabelecidos pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), relacionados a critérios de classificação da atividade econômica. A finalidade de “desenvolvimento e defesa de direitos e interesses” abrange mais de 40% das organizações em todo o território nacional. Na região centro-oeste, elas correspondem a 35,60%, seguidas de 9,97% de organizações correspondentes à área da educação. O percentual de empregos formais das OSCs corresponde a 2.733 (3%) do total do estado, sendo que as organizações que mais empregam são também da área de saúde e educação. A educação infantil, por exemplo, apresenta um total de 1.346 empregos por finalidade de atuação (IPEA, 2018).

No ano de 2017, dados do Ipea (2018,) identificaram que o Estado de Goiás recebeu recursos públicos federais da ordem R\$ 45.845.118, sendo a maior proporção dos recursos por finalidade de atuação em desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, concentrados nas “associações de pais, professores, alunos e afins”. É possível que esses valores tenham relação com a destinação de recursos públicos federais para escolas.

As primeiras OSs a serem implantadas em Goiás foram inseridas a partir do ano de 2002 em serviços públicos de saúde, como um novo modelo de gestão por meio de um intenso processo de publicização dos hospitais estaduais. A forma de gestão dos contratos trouxe

questionamentos acerca de sua viabilidade jurídica, incluindo legitimidade, escolha das OSs, entrega dos serviços, alocação de servidões públicos e o controle estatal dessas OSs (SOARES; LÔBO, 2014).

A lei estadual das OSs assemelha-se à lei federal, com as seguintes distinções: discriminação na lei estadual de um Conselho Fiscal, mas com atribuições a serem definidas no estatuto da Organização Social; não estipulação na lei estadual da faculdade do Poder Executivo em ceder Servidor para as OS, com ônus para a origem (SOARES; LÔBO, 2014 p. 64).

Com relação aos questionamentos levantados na ADIN n. 1923/98 (sobre a qualificação de entidades com OS e a dispensa de licitação para essas organizações), é importante ressaltar que houve vários equívocos no começo do processo de implantação dessa forma de gestão em Goiás, o que demonstra que a Lei deixa brechas para a qualificação de entidades criadas ad hoc, sem comprovação efetiva dos serviços realizados, garantias, tempo mínimo de existência ou capital próprio (BARRETO, 2005).

No julgamento da ADIN n. 1923, o relator Ministro Carlos Ayres Brito usa razões explícitas para condenar a transferência da totalidade da execução dos serviços da OS, sendo a iniciativa privada complementar, sem substituir o poder público. Com isso, o Ministério Público do Estado de Goiás impetrou Ação Civil Pública n. 201302321700, cujo objeto é a imposição de responsabilidade ao Secretário de Saúde e dirigentes de OSs por condutas ímprobas, violação de princípios constitucionais da Administração Pública, da Lei n. 10.460/88 e do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás (GOIÁS, 2013).

Na contramão dos apontamentos da decisão da ADIN, o Estado de Goiás não atualizou ou corrigiu as falhas relacionadas ao objeto do questionamento da inconstitucionalidade da lei federal, o que demonstra toda uma desestruturação do aparelho do Estado na decisão do Conselho Estadual de Saúde, que se manifestou contra a transferência da gestão da saúde para as OSs (SOARES; LÔBO, 2014 p. 71).

Em síntese, pode-se organizar as normas que regulam o terceiro setor em Goiás de acordo com o quadro 2.

Quadro 2 – Síntese das normas que gerem o terceiro setor no Estado de Goiás

Ano	Legislação	MODIFICAÇÕES JURÍDICAS
2005	Lei nº 15.503 de 28/12/2005	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências.

2006	Lei nº 15.731 de 07/07/2006	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público Estadual, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
2014	Lei nº 18.658/2014 de 02/10/2014	Dispõe sobre a qualificação de entidades como OSs estaduais e disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos (altera a Lei n. 15.503/2005).
2015	Decreto Lei nº 8.469/2015 de 14/10/2015	Dispõe sobre medidas a serem adotadas por Comissão Especial para selecionar OSs estaduais para celebração de contratos.
2015	Decreto nº 8.441/2015 de 28/08/2015	Dispõe sobre Grupo de Trabalho com a finalidade de proceder às medidas necessárias à celebração de contratos de Gestão OSs na área de educação.
2016	Edital de Chamamento Público n. 001/2016	Destinado ao gerenciamento, operacionalização e a execução das atividades administrativas de apoio para as políticas pedagógicas.
2017	Ato Conjunto PGJ/CGMP nº 01/2017	Dispõe sobre a atuação do Ministério Público do Estado de Goiás no velamento das fundações de direito privado e institui a utilização do Sistema de Cadastro de Prestação de Contas – SICAP.

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Depois de identificadas as principais normas e fragilidades do sistema, associadas à falta de controle do Estado de Goiás em relação às OSs da saúde, podemos perceber também um completo desrespeito às OSs da educação, cujo foco está no capítulo seguinte, a partir da análise do caso concreto sobre a terceirização da educação em Goiás, com ênfase nos aspectos econômicos. Veremos de que forma acontecem as decisões sobre o tema no estado, de que formas o Poder Judiciário atua, e quais são os parâmetros utilizados nas decisões, a fim de solucionar os conflitos entre entes privados, Administração Pública e Sociedade.

3 AVANÇOS E RETROCESSOS: PARCERIAS NA EDUCAÇÃO

Investimentos em educação e contratos de parcerias público-privadas (PPPs) são temas recorrentes para impulsionar o desenvolvimento do país, sendo reconhecidas como opção para a prestação de serviços na área educacional, variando desde a construção, gestão e manutenção dos espaços até a execução pedagógica de fato.

Constantes problemas são enfrentados pelos governos para promover educação de qualidade e com infraestrutura adequada em seus países. No mundo todo, o investimento e a formação deste tipo de capital humano ganham importância ao longo do tempo por sua capacidade de ampliar a produtividade com valor econômico.

No Brasil, além de ter importância econômica, a educação também é um direito social garantido pela Constituição de 1988 (CF/1988, art. 6º), devendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios proporcionarem meios de acesso gratuito à educação a todos os cidadãos brasileiros (art. 23, CF/88).

Dificuldades enfrentadas pelo governo brasileiro na gestão dos recursos e as crescentes restrições financeiras no âmbito educacional foram estímulos para a administração pública buscar alternativas para essa área por meio da participação do setor privado, e, assim promover a melhoria na execução de serviços, principalmente nas décadas de 1990 e 2000.

3.1 As experiências internacionais: parcerias na educação

As políticas educacionais no mundo se intensificaram quando os donos do capital afirmaram as necessidades de reformas estruturais a partir de propostas neoliberais. As propostas realizadas em função das reformas foram ratificadas por meio da elaboração de um documento chamado “Consenso de Washington” em 1989. Nos países da América Latina, a aplicação desse documento se deu a partir da implantação de novas medidas, principalmente, nas décadas de 1990 e 2000 como as reformas da previdência e fiscal, a política de privatização de empresas estatais, a redução do orçamento dos gastos públicos, a busca pelo controle inflacionário, a desregulação e a regulação pela ótica privada entre outras (SILVA, 2005).

Um segundo momento das reformas, já em meados da década de 2000, veio para consolidar as já existentes e englobar os serviços ofertados pelas instituições públicas, como escolas, universidade e instituições do sistema de saúde, cujas reformas se realizaram com implementação de acordos assinados com a Organização Mundial do Comércio – OMC. Tais reformas incluíram a adoção de códigos e normas financeiras internacionais, o combate à

corrupção, a intensificação da flexibilidade dos contratos de trabalho, a construção de uma rede de segurança social e a redução da pobreza (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004).

O arranjo contratual no âmbito internacional comporta alternativas para ofertas da educação e adquire diversas formas. Além do financiamento público e da educação oferecida pelos entes públicos, as parcerias são formalizadas em diferentes espécies de contratos, que podem variar desde a construção, gestão e manutenção, ou a própria prestação dos serviços e operações, como nos sistemas *vouchers*⁴⁵ ou escolas *charter*⁴⁶ (VELOSO, 2010, p. 225).

Tal política do neoliberalismo tornou-se institucional nos Estados Unidos e Inglaterra, dizimando serviços sociais e marginalizando pessoas no mundo inteiro. Nos Estados Unidos, berço do Estado neoliberal, diz-se que as privatizações da educação teriam prosperado, porém entre 1980 e 2007, as matrículas no setor privado diminuíram por nível de escolaridade. Em programas inovadores, considerados até como modelos para o Banco Mundial (BM), como o sistema *voucher*, implantado nos Estados Unidos na década de 1950, percebe-se que a concorrência e a escolha não são, em grande parte, cumpridas e os impactos maiores ocorreram nas atividades de ensino básico.

Nos anos 1980, estudos coordenados por James Coleman (COLEMAN; HOFFER; KILGORE, 1982), concluíram que os estudantes de escolas privadas estadunidenses superaram, em termos de resultado, os de escolas públicas. Conferências de imprensa, manchetes de jornais, audiências públicas e mobilizações tentaram, nas conclusões de Coleman, justificar a instituição de um sistema de voucher que permitiria aos pais usar dinheiro público para enviar seus filhos a escolas privadas, e, considerando que as escolas privadas têm geralmente um corpo discente mais favorecido com oportunidade de aprendizagem e matriculam menos alunos com necessidade especiais ou problemas de aprendizagem.

Na década de 1990, as conclusões de Coleman tiveram impulso com outra pesquisa realizada “bem comercializada” de Chubb e Moe (1990), que alegava corrigir os erros de Coleman, porém encontraram os mesmos resultados: escolas privadas tinham melhores desempenhos que escolas públicas (LEVIN, 1998). Em função da pesquisa mencionada, novos estudos realizados pelo BM para países em desenvolvimento, identificou que, mesmo com desempenho equivalente, o ensino privado seria mais “rentável” por ser menos dispendioso, o

⁴⁵ Subvenções públicas à demanda, entregues às famílias para que possam escolher a escola desejada na rede privada.

⁴⁶ Ao contrário das tradicionais escolas [públicas], cuja administração é uma burocracia executada por agências governamentais, as *charter* são escolas desenvolvidas e gerenciadas por indivíduos ou grupos de pais, membros da comunidade, professores ou organizações de gestão da educação (Renzulli; Roscigno, 2005, p. 345).

que tornaria eficientes políticas de incentivo à transferência de alunos para escolas privadas (LOCKHEDD; JIMENEZ, 1996).

Vale dizer que os estudos de custos nos dois casos subestimam os custos das escolas particulares, negligenciando outras formas de subsídio, como a contribuição das famílias no custo total, e desconsiderando que em escolas religiosas os professores recebem salários mais baixos e não aceitam estudantes com necessidades especiais (CARNOY, 1988).

Como forma de introduzir a concorrência no sistema e melhorar o resultado, os defensores veem as escolas *charter* como solução, dando-lhes autonomia e flexibilidade, o que permite a elas focar no desempenho dos alunos e responder às exigências dos pais por meio de currículos, programas, orientação e serviços especializados.

No Reino Unido, por exemplo, o programa das escolas-academias permite a gestão privada (empresas, indivíduos ou grupos religiosos). A eficácia deste tipo de escola cresceu, porém, barreiras à matrícula influenciam as características de seus alunos e desafiam a noção de concorrência na escolha, desafiando a noção de que a gestão privada seja melhor que a pública (MACHIN; WILSON, 2009), e não correspondendo necessariamente a uma privatização como garantia de educação democrática, eficiente e equitativa. Lembremos que a educação básica, para Anísio Teixeira (2007, p. 108), é vista como um bem público, um direito e não privilégio daqueles que podem “escolher”.

Já em países como a Holanda, a privatização da educação foi um exemplo, pois lá se conseguiu equiparar o financiamento da mesma maneira para ricos e pobres nas escolas públicas e privadas, num caso raro que atendeu a compromissos históricos e políticos entre protestantes e católicos.

Contudo, de forma geral, os críticos apontam que os sistemas *voucher* aumentaram as desigualdades, uma vez que subsidiam famílias mais ricas, que já, enviam seus filhos para escolas particulares. O *voucher* como opção de política pública para famílias de baixa renda parece pouco provável, já que o financiamento disponível é limitado, permitindo a poucas famílias o seu uso, já que seu valor cobre apenas parte da matrícula (LEVIN, 1998).

Exemplos de *voucher* ocorreram no Chile e na Colômbia. No Chile, o uso começou pelo ensino básico no início da década de 1980, e até hoje 1/3 dos alunos do ensino primário fazem uso do *voucher*. Na Colômbia, *vouchers* financiaram escolas privadas impedidas de cobrar dinheiro adicional dos pais, mas mesmo assim houve privilégios a famílias com maiores rendas, gerando retorno indireto, ao permitir o agrupamento de pares com resultados mais altos. O efeito positivo é mínimo nas notas dos alunos, mas deficiências metodológicas do estudo indicam o contrário (KLESS, 2010).

Podemos dizer que na América Latina, os mecanismos de transferência de parte do poder público para a iniciativa privada, não se apresenta de forma linear ou homogênea. A delegação das atividades, bens e responsabilidades das instituições e organizações governamentais/públicas a setores privados resultam de distintos contextos históricos, os quais variaram de acordo com os sistemas de educação básica desde o século XIX, em países como Argentina, Uruguai, Chile e Brasil (LEVIN, 2010).

A condição de origem com forte presença do subsídio público demandado à igreja católica como condição para a oferta da educação, desde os primórdios da colonização, caracteriza um dos mecanismos de transferência da educação, lembrando que tal formato também ocorreu no Brasil, o que facilitou a transferência deste poder público para o privado.

Sobre a privatização da educação na Argentina, o modelo disseminado foi o mesmo dos Estados Unidos a partir de 1991, que compreende a gestão privada de escolas públicas ou o financiamento público de escolas geridas privadamente, mas cuja oferta deve ser gratuita. No Uruguai, destacam-se três programas desenvolvidos em escolas de ensino médio. O primeiro programa refere-se à gestão compartilhada entre o Conselho da Educação Secundária e diversas organizações da sociedade civil. Os modelos dos programas “Liceus Jubilar” e “Impulso” se referem a formatos de oferta privada com subsídio público (ADRIÃO; PINTO, 2016).

Outro mecanismo envolvido na privatização da educação refere-se à falta ou diminuição do controle social sobre a gestão da educação e sobre a destinação dos fundos públicos. No entanto, é importante lembrar que, mesmo sendo consideradas privadas, as instituições de educação envolvem interesses públicos.

Nesse ponto, ressalte-se que o Estado é reconhecido como responsável pelo direito à educação, traduzida na garantia da universalização, na obrigatoriedade e na gratuidade da educação. O não cumprimento destas garantias incorre numa violação de direitos. O marco da Ação da Educação 2030 (UNESCO, 2015) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, (ONU, 2015) estabelecem a educação primária e secundária como sendo obrigatórias e gratuitas além de um ano de pré-primário.

A gratuidade da educação é reconhecida em toda a América Latina, cujo princípio implica na existência de mecanismos de gestão democrática e controle público sobre as políticas públicas, de forma que a população possa participar ativamente dos processos de tomada de decisão e monitoramento. O papel do Estado, portanto, está na garantia do direito à educação, além dos mecanismos de regulação do sistema privado, como prevê a legislação internacional, e também na valorização dos sujeitos da educação para a garantia do pleno direito, com a gestão democrática.

A problemática da privatização e da desvalorização do setor público ocorre na América Latina, assim também em um contexto global, pois observamos presenças de mercantilização no campo educativo, tanto no privado como no público, fomentando indústrias e negócios que visam fundamentalmente ao lucro. Para o estabelecimento do mercado educacional, é necessário que existam características específicas, envolvendo a produção de mercadorias (commodities), campo de produção definida (escolaridade, formação), concorrência entre produtores e subjetividade do mercado (produção, consumo e troca) (ANTUNES; PERONI, 2017). Percebem-se todas elas em jogo aqui.

Outras formas de mercantilização na educação estão na destinação da escola para fornecer mão-de-obra adaptada às necessidades da economia, a intervenção mais direta das empresas na pedagogia, conteúdos escolares, validação de estruturas curriculares e diplomas voltados para a lógica do mercado. Surgem, assim, dois tipos de fenômenos: a escola como mercado (publicidade ou venda de produtos) e a escola como produtora de mercadorias específicas (suportes e conteúdo do ensino) (LAVAL, 2004, p.117). Neste contexto, o Estado transfere suas competências de recursos públicos a terceiros privados, obstaculizando a garantia da realização dos Direitos Fundamentais (ANTUNES; PERONI, 2017, p.186).

O tratamento da educação não é visto como possibilidade de formação humana plena e com conhecimento científico, mas como função unidirecional da educação como mola propulsora para a ascensão da economia de mercado. Tal perspectiva vem ganhando força no Brasil, que passa por forte retorno ao conservadorismo. A mercadificação da educação acirra ainda mais a desigualdade social, e o que é direito à educação cede lugar a práticas individualistas e meritocráticas, afastando a perspectiva de educação pública universal, de gestão pública, que atenda de forma indistinta todos os sujeitos sociais.

Assim, entende Ravitch (2011, p. 254).

Nossas escolas não vão melhorar se nós esperarmos que elas ajam como empresas privadas buscando o lucro. Escolas são negócios: elas são um bem público. O objetivo da educação não é produzir maiores escores, mas sim, educar as crianças para que elas se tornem pessoas responsáveis com mentes bem desenvolvidas e um bom caráter.

Neste contexto, a sociedade civil passa a ser a nova roupagem que institui associações e organizações de diferentes ordens, que ofertam proteção social por meio de voluntariado e da benevolência, aprimorando a sociabilidade do capital e estabelecendo uma conformidade capaz de assegurar a coesão social em torno de um projeto que visa a compatibilizar a perversa

economia de mercado e a justiça social, educando a sociedade no entendimento de solidariedade entre as classes.

Há uma contradição fundamental na condução da educação como Direito Humano fundamental e o atual papel do Estado, que se desloca e diminui enquanto outros atores privados e com fins lucrativos entram em cena, atuando ativamente não apenas na consolidação do setor privado, mas também dentro do próprio setor público de educação e até mesmo no campo da política pública.

Para Laval (2004, p. 301), a visão capitalista empresarial instaurada na escola “reparte de fato os pais, os alunos e os professores, em ganhadores e perdedores”. No aspecto de escola-empresa, muda-se o papel da escola, mas também os valores familiares e pessoais, o que faz com que a lógica do mercantilismo ganhe notoriedade diante de um discurso sobre os valores da cultura e sobre as virtudes humanas.

As redefinições do papel do Estado se materializam nas políticas educacionais e ocorrem de forma mais atuante nas políticas sociais no Brasil a partir da década de 1980. A seguir, veremos mais detalhadamente, como vem ocorrendo esse processo no país.

3.2 As experiências no Brasil: parcerias na educação

Seguindo as transformações econômicas, tecnológicas e sociais ocorridas no planeta nas últimas décadas, novos paradigmas do conhecimento, do ensino e da aprendizagem precisaram ser construídos e, certamente, não coube apenas à escola essa tarefa. Desde o século XX, organizações e movimentos sociais como o Terceiro Setor atuaram e atuam pressionando o governo, chamando a atenção da sociedade para a questão da universalização e da qualidade da educação pública brasileira, além de desenvolverem programas paralelos de educação formal, e não-formal (GROPPO; GROUSSAIN, 2016).

Os primeiros movimentos pioneiros pela educação ocorreram na década de 1930. O primeiro programa de governo nesse sentido, chamado Programa Dinheiro Direto da Escola – PDDE, vinculou o recebimento da verba por parte das escolas públicas a um CNPJ, tornando assim as escolas pessoas jurídicas de direito privado (PERONI, 2010). Outro movimento de extrema relevância para o país foi o movimento denominado pedagogia crítica, desenvolvido

por Paulo Freire⁴⁷ na década de 1960, cujo legado foi o trabalho na área da Educação popular e comunitária, que deixou uma herança inestimável à educação brasileira.

Na esfera educacional, o Estado passa a regular os resultados educacionais por meio de avaliação externa e a convocar a sociedade para a gestão da escola pública e para o trabalho voluntário (LELIS, 2007). Isso acaba criando espaços para a privatização e a participação do setor privado na prestação de serviços públicos, fazendo com que a educação fique cada vez mais suscetível aos processos de mercantilização e privatização, caracterizando-se como uma das principais políticas de educação global do século XXI.

Diante das reformas ocorridas nos Estados Unidos e Inglaterra, que já vinham de uma tradição democrática mais estável, desconsiderando as questões históricas, políticas econômicas do Brasil na década de 1990, os reformistas acreditavam na possibilidade de promover a ascensão da economia, considerado um salto para o Estado gerencial (BRESSER PEREIRA, 1995; GIDDENS, 2001a).

O processo ocorreu de forma diferenciada em países com posições econômicas e históricas culturais/políticas distintas e se diferencia muito dos projetos que estavam sendo implantados no Brasil. Mesmo assim, o Estado brasileiro age como um agente mercantilizador, transformando a educação em uma mercadoria e em partes contratáveis (BALL, 2010).

A expansão rápida e massiva da participação do setor privado na educação pública é certamente impulsionada pelos dois lados da relação de troca, o da oferta e o da demanda. A privatização é atrativa para governos como “soluções para o “problema” da reforma do setor público (com a promessa de aumento da produtividade, introdução de inovações e redução de custos) e é uma nova (e relativamente segura) oportunidade de lucro para o capital (grande e pequeno), particularmente em um momento em que outras áreas de atividade comercial estão em recessão (Ball, 2010, pp.485-486).

Políticas para a democratização da educação (PDE), conforme propostas no Plano Nacional de Educação (PNE – 2001/2010), inclusive com agenda do empresariado⁴⁸ e do

⁴⁷ Educador e filósofo brasileiro, Paulo Reglus Neves Freire (1921-1997), é considerado um dos pensadores mais notáveis na história da pedagogia mundial, tendo influenciado o movimento chamado pedagogia crítica. É também o Patrono da Educação Brasileira que revolucionou a pedagogia do país ao refletir sobre a construção de uma escola democrática e uma nova abordagem na relação entre educador e educando, que colocava como base do aprendizado a troca horizontal de saberes e experiências. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/nova-biografia-de-paulo-freire/>. Acesso em: 01 mar. 2021.

⁴⁸ Caráter cínico do movimento e a disputa pela hegemonia do pensamento educacional mercantil no seio das escolas. (FRIGOTTO, 2011).

Movimento Compromisso Todos pela Educação⁴⁹, utilizaram um discurso da democracia para empreender ações e ganhar legitimidade social.

Em 2007, quando o governo Lula formulou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), buscou dialogar com o empresariado e desconsiderou as propostas dos educadores, muitas delas expressas no Plano Nacional da Educação-PNE (2001-2010) (SAVIANE, 2007), demonstrando assim o movimento internacional do capital, dada a profunda desigualdade econômica e social em que a sociedade brasileira estava inserida.

No Brasil, grupos de banqueiros e empresários se interessam e se dedicam à difusão de seus ideais financeiros e políticos na agenda da educação, e têm corrido em materializar diferentes ações e estratégias de parcerias público-privadas enquanto grupos empresariais, como a parceria entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Movimento Brasil (MB), que nasceu em setembro de 2006 no âmbito do setor bancário liderado pelo Banco Itaú, criando uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

No projeto, foi estabelecido um plano de ação com metas, bandeiras e tempo para realização. Evidenciaram-se nas políticas públicas e legislações ações e objetivos com interferência do Estado brasileiro e do MTE na educação brasileira. Para Bernardi et al. (2018), as fronteiras entre o público e o privado representam interesses da classe burguesa, pois configuram na prática um projeto econômico-empresarial:

Os empresários que se intitulam ‘especialistas em educação’ estão cada vez mais presentes junto ao governo, definindo a agenda pública, interferindo no conteúdo da proposta das políticas públicas, criando consenso em torno dos problemas da educação brasileira e, ao mesmo tempo, negociando tecnologias e soluções educacionais para solucionar tais problemas. Diante do exposto, esse movimento que é um movimento de classe, defende seus interesses estabelece um projeto de nação (Bernardi et al., 2018, p.48).

Firmou-se um pacto social definindo o sentido e o significado para a educação brasileira, com a criação do Decreto nº 6.094/2007 de incentivo às parcerias público-privadas, em todos os níveis e modalidades de ensino, com apoio de comitês locais, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar, dirigentes do sistema educacional público. Vale lembrar que com a adesão desses entes federados, ocorreu a desobrigação do papel do Estado com o provimento de manutenção da educação pública, que foram transferidos para “entidades externas” (BRASIL, 2007).

⁴⁹ Movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais (SAVIANI, 2007, p. 1243).

As diferentes ações dos grupos empresariais para garantir os ideais defendidos que se apoiam no mercado se faz em redes de políticas e esses movimentos se apoiam em muitas outras estratégias neoliberais para os seus valores de mercado chegarem ao setor público para reinvenção do capital. É importante destacar que nem todos seguem de forma uníssona os mesmos posicionamentos, sendo que o que se agrega são valores e princípios que estão subsumidos na democracia, economia de mercado, estado de direito e liberdade (SILVEIRA, 2013).

O movimento “Educação Já” (MTE, 2018) reforça a superioridade das ações privadas ou público-privadas sobre as público-estatais. O papel da educação na capitalização da sociedade está apoiado, assim, numa teoria do capital humano, associada às questões econômicas que constam no texto da proposta, que afirma a descrença da população na capacidade do poder público em função de crises múltiplas, sob urgência de algumas mudanças centrais, entre elas a melhoria na qualidade da educação básica. Afinal, ainda que a educação não resolva tudo, mesmo assim sem ela não haverá retomada econômica duradoura e tampouco avanços significativos no quadro social instalado.

Após o governo de Dilma Rousseff, quem passa a ocupar interinamente o governo federal é Michel Temer, e um dos seus primeiros programas intitulou-se “Uma ponte para o futuro” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES 2015). O projeto propunha a aprovação de algumas medidas, como o novo regime orçamentário com a intenção de voltar ao crescimento. Com isso, o destaque é para a temática da desvinculação de recursos para a educação, em uma concepção neoliberal de minimização do papel do Estado na implantação de políticas públicas em educação.

A luta pela vinculação de recursos para a educação é inerente ao processo de luta pela real democratização do país, já que estamos diante de um quadro de educação dualista, em que as pessoas da classe trabalhadora terão uma educação voltada para o mercado de trabalho, reduzindo a possibilidade de conhecimento para emancipação humana, o que favorece a iniciativa privada e destaca recursos públicos para o setor privado, bem como demonstra a força conservadora do poder, diante da desvinculação decretada (MENEZES, 2008, p. 154).

O delineamento temporal [...] evidencia que a vinculação se apresentou de forma intercalada nas Cartas Constitucionais, tendo sido revogada na Constituição da ditadura do Estado Novo (decretada em 1937) e na Carta de 1967, que sucedeu o golpe militar de 1964. Afora os momentos de descontinuidade, a vinculação assumiu percentuais crescentes, apresentando seu maior valor quando da promulgação da atual Constituição (MENEZES, 2008, p.154).

Foi no governo Michel Temer, que houve uma mudança visível do texto base da LDB, ao estabelecer dez competências como objetivos maiores para a educação, modificando os princípios educacionais, o que resultou em um ambiente favorável encontrado em 2020 para o empresariado disseminar suas diretrizes, regular o processo de construção da Base e consolidar-se como o principal movimento de defesa da Base Nacional Comum Curricular – BNCC (ROSA E FERREIRA, 2018).

A transferência de políticas sociais para o denominado setor público não-estatal teve muitas variações de institucionalização nas formas de Organizações Sociais ao longo desse tempo. A intenção do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) era buscar entidades da sociedade civil com o fim de publicização, agindo como parceiras do Estado na execução de programas sociais, ou seja, numa descentralização para o setor público não estatal na execução de serviços que não envolviam o exercício do poder do Estado, mas sim a subsidiariedade, o que correspondia aos serviços de saúde, educação, cultura e pesquisa científica.

Modelos de neodesenvolvimento, como o projeto social democrático, proposto como um “projeto burguês alternativo à lógica destrutiva das políticas neoliberais” (ALVES, 2014, p.135), foi implantado no governo do PT, por meio do plano de aceleração de crescimento (PAC) e das Parcerias Público-Privadas (PPP) que já se destacavam na gestão de Fernando Henrique Cardoso. No Governo Lula, elas tiveram continuidade com articulação do poder público com o empresariado.

Os atores destes novos modelos são empresas de educação, fundos de investimento, instituições financeiras multilaterais, redes de empresários, entre outras, configurações que se articulam para garantir a crescente presença em espaços de definição das políticas educativas, determinando as problemáticas educacionais e gerando o mercado para seus produtos e serviços, como forma de solução dos problemas enfrentados pelas áreas a serem trabalhadas (ROBERTSON; VERGER, 2012). Mas é importante lembrar, segundo Adrião e Peroni (2007, p. 257), que o Estado, mesmo se retirando da execução das políticas sociais, se mantém como um financiador ou co-financiador das mesmas.

Nesse sentido, de acordo com Ball e Junemann (2015, p. 7), “a realização de um propósito social está diretamente e indiretamente relacionada à procura e criação de novas oportunidades de lucro”. No caso brasileiro, foi reportado o subsídio público para matrículas no sistema privado na educação infantil e no ensino superior. Neste contexto, as decisões políticas sustentadas nas premissas neoliberais induziram a privatização das políticas sociais –

saúde, educação, previdência social e segurança – que não decorrem somente das decisões econômicas.

Com a privatização das políticas sociais nos anos de 1980, o papel do Estado era o de executor da política nacional de educação. Nos anos 1990, ele passa a ser coordenador desta política, cumprindo papéis supletivos e distributivos, organizando a educação e disponibilizando-a ao setor empresarial. No entanto, diante das novas demandas, o Estado precisa descentralizar-se, democratizar-se, tornar-se mais transparente, eficiente e regulador, e assim dar as diretrizes para as ações das organizações da sociedade civil ativa, realizando parcerias com elas e promovendo a harmonização social por meio de pacto social (GIDDENS, 2001a).

O Estado tornou-se o promotor da privatização no campo social e educacional, incentivando e sendo parceiro das organizações na solução de seus próprios problemas localizados e pontuais, mas no aspecto econômico a função do Estado era de permitir a flexibilidade do trabalho e incentivar a livre concorrência e a iniciativa privada, enfraquecendo as instituições sociais, com novas formas de clientelismo, principalmente nas relações com as entidades privadas educacionais, como fundações, institutos de ensino, empresários de equipamentos de informática, editoras, empreiteiras e outras (GIDDENS, 2001b).

Este novo modelo do neoliberalismo, a Terceira Via, vai ajudar o Estado nesta nova versão de combater as mazelas sociais e na garantia do desenvolvimento econômico por meio de: a) enfrentamento das questões parciais com entidades da sociedade civil e por meio de subjetividades que vão assumir as responsabilidades com questões coletivas antes do Estado, desenvolvendo o “capital social”, ou seja, a capacidade da coletividade se mobilizar para resolver suas dificuldades; b) incentivo ao desenvolvimento econômico, por meio de parcerias público-privadas, para a gestão de obras sociais, pensadas e propostas pelo Estado em conjunto com empresas externas. Não podemos nos esquecer da função pedagógica do Estado da Terceira via, estando sempre ligado às duas anteriores (GROPPO; MARTINS, 2008).

A privatização da educação no Brasil ocorre de duas formas: a primeira, através da redução e realocação de recursos estatais para a educação básica e superior, e a segunda por meio da destinação de recursos públicos para o setor privado, seja pela concessão de benefícios tributários ou pela isenção de impostos.

Com objetivos definidos, recursos captados junto a organismos público/estatais, entidades internacionais e programas de geração de renda, além de know-how construído pela intensa participação popular, as organizações do Terceiro Setor desenvolveram ações em três

dimensões que envolvem a educação: educação formal, educação não-formal e políticas públicas pela educação.

A primeira dimensão, da educação formal, desenvolve projetos ligados à educação moldados segundo o currículo escolar. São escolas, creches e institutos que realizam atividades principalmente nos segmentos da pesquisa, da educação de jovens e adultos, da educação infantil e da educação técnica/profissionalizante. Este é o caso das fundações e “ONGs”, como a Fundação Clemente Mariani, Fundação Bradesco, Fundação Banco do Brasil, entre outras.

Por educação formal entende-se o tipo de educação organizada com uma determinada sequência (prévia) e proporcionada pelas escolas, enquanto que a designação não-formal, embora obedeça a uma estrutura e a uma organização (distintas, porém das escolas) e possa levar a uma certificação (mesmo que não seja essa a finalidade), diverge ainda da educação formal no que respeita a não-fixação de tempos e locais e a flexibilidade na adaptação aos conteúdos de aprendizagem a cada grupo concreto (PARK et al., 2007, p. 131).

A dimensão da educação não-formal ou extra-escolar⁵⁰ firmou-se com bastante representatividade entre as entidades que desenvolvem ações nas áreas ligadas às artes (plásticas, música, teatro), à cidadania, aos direitos humanos, ao empreendedorismo e às atividades culturais, recreativas, de esporte e lazer. Ela está respaldada no art. 3º da LDB/96, que afirma que o ensino será ministrado nos seguintes princípios: X – valorização da experiência extra-escolar; XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais, esta dimensão enfatiza. Como afirma Ana Paula Hamerski Romero (2006, p. 136),

[...] a descentralização do ensino, o incentivo à colaboração da sociedade na promoção da educação, sob forma de articulação entre a família e a comunidade, além do apoio às ações complementares à escola. Destarte, as alternativas educativas passam a compor o amplo leque de possibilidades de conferir a propalada formação humana.

A mesma autora afirma ainda que:

É nessa condição, portanto, que o Terceiro Setor intervém, geralmente desenvolvendo programas complementares à escola que, na maioria das vezes, são oferecidos a crianças e adolescentes. Tais programas centram-se em atividades culturais, recreativas, de esporte e lazer, cujo objetivo é proporcionar o desenvolvimento integral do educando (ROMERO, 2006, p.137).

⁵⁰ A educação não formal tem como características: intencionalidade, caráter não obrigatório, mistura de idades, flexibilidade de tempos e espaços, orientação para as necessidades dos grupos envolvidos, não apresenta hierarquização, não visa certificação e acontece por meio de metodologias variadas. Como categoria ideal típica, a educação não formal pode caracterizar situações diversas de ensino-aprendizagem que não se prendem à contemporaneidade, situações que aparecem ao lado da educação informal e que muitas vezes precedem à generalização da educação escolar no mundo moderno (GROPPO; GOUSSAIN, 2016).

O objetivo que norteia tais ações é o de garantir o desenvolvimento integral do educando, através de programas complementares aos desenvolvidos nas escolas, de forma a assegurar que seus participantes desenvolvam habilidades, atitudes e valores, e adquiram conhecimentos que proporcionem o sucesso e a permanência na escola (GROPPO; GOUSSAIN, 2016).

A terceira dimensão diz respeito à influência da terceira via na elaboração de políticas públicas para a educação. Nesse sentido, o professor Cristovam Buarque (2013), sustenta que uma organização social não promove Políticas Públicas, mas sim ações públicas. As políticas seriam definidas pelo Estado, porém as ações públicas podem ser exercidas por qualquer indivíduo ou grupo de pessoas dentro da sociedade. Portanto, as organizações sociais podem influenciar a elaboração de políticas públicas à medida que apresentam experiências de ações sociais de sucesso ou, na medida em que supervisionam e acompanham as ações estatais para sugerirem mudanças legais. Uma contribuição interessante nesse sentido é a que temos observado no âmbito das organizações ambientais em termos de legislação (PAIVA, 2005).

Com base nas três dimensões desenvolvidas entre as entidades do Terceiro Setor, pode-se afirmar que elas tentam contribuir para redução de desigualdades sociais e para a efetivação dos direitos sociais fundamentais, através de ações que buscam uma melhoria da qualidade de vida e um aproveitamento das liberdades públicas como vetor de desenvolvimento (SEN, 2010).

Essa educação propagada por diferentes meios, considerando a escola como espaço privilegiado para conformação técnica e ético-política do “novo homem”, em um “novo tempo”, buscou responsabilizá-lo individualmente por amenizar uma parte da miséria do planeta e preservação do meio ambiente, colocando como vetor a sua participação em atividades voluntárias ligadas às questões sociais com comprometimento e transparência, porém, sem jamais questionar à essência do capitalismo (FALEIROS, 2005, p.211).

Os fenômenos de naturalização de conciliação social com projetos de educação hegemônico descentralizou a gestão de todo o sistema educacional, centralizou diretrizes curriculares, bem como elevou a educação à condição de importante indicador econômico e social, por meio de programas de avaliação em larga escala, principalmente da educação básica. Assim, rearranjos para mudanças nas responsabilidades e competências entre Estados e Municípios na área da educação foram criados como motivação para atribuir autonomia aos municípios, e assim, captar recursos para se desenvolverem (OLIVEIRA, 1998, p.97).

Quando Michel Temer assume a presidência da República em 2016, logo no início do seu Governo, divulga um Programa Educacional vinculado ao seu partido (MDB), e a primeira medida foi acionar o Congresso Nacional para aprovação de algumas regras, com prioridade para:

Acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com a saúde e com a educação [...]. Para um novo regime fiscal, voltado para o crescimento, e não para o impasse e a estagnação, precisamos de um novo regime orçamentário, com o fim de todas essas vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 9).

Observamos a intenção do programa em destacar a temática da desvinculação de recursos para a educação, ilustrando a concepção neoliberal de minimização do papel do Estado nas propostas de implementação das políticas públicas no Brasil. Outro fragmento da proposta demonstra a necessidade de estimular o setor privado no tocante às políticas de crescimento, compondo as ações de defesa do mercado em detrimento das ações sociais (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Sobre a desvinculação de recursos para a educação, Menezes (2008) identifica que, em diferentes Constituições Federais, ela tem sido utilizada como expediente em períodos ditatoriais, como ocorreu em 1937, quando o Estado Novo revogou a vinculação de recursos financeiros para a área:

O delineamento temporal [...] evidencia que a vinculação se apresentou de forma intercalada nas Cartas Constitucionais, tendo sido revogada na Constituição da ditadura do Estado Novo (decretada em 1937) e na Carta de 1967, que sucedeu o golpe militar de 1964. Afora os momentos de descontinuidade, a vinculação assumiu percentuais crescentes, apresentando seu maior valor quando da promulgação da atual Carta Constitucional, em 05 de outubro de 1988 (MENEZES, 2008, p.154).

A partir daí, podemos constatar que a luta sobre a vinculação de recursos para a educação é inerente ao processo de luta pela real democratização do país. O rompimento com os ideais de democracia e a separação entre o econômico e o político são evidentes, perdendo-se de vista a discussão sobre as políticas sociais como a materialização de direitos sociais. As lutas e conquistas sobre direitos universais deram lugar à naturalização do possível, isto é, de um Estado "em crise" que não pode executar políticas, repassando-as para a sociedade civil, que, por sua vez, focaliza as políticas sociais nos mais pobres para evitar o caos social. O Estado apenas repassa parte do financiamento e avalia o trabalho realizado (PERONI, 2008).

Ao propor a desvinculação de recursos para a educação e retirando a garantia de igualdade de condições para todos, o Estado destaca o seu papel em estabelecer propostas de

parcerias com o setor privado em formato de educação dualista, na qual pessoas da classe trabalhadora terão uma educação voltada para o mercado de trabalho, reduzindo a possibilidade de conhecimento e emancipação humana. Assim, o Estado opta por favorecer a iniciativa privada, inclusive destinando recursos públicos para ela, como destaca-se na citação a seguir:

O ideal seria garantir que cada trabalhador, ocupado ou não, o direito a uma formação anual. Esta oportunidade representada por um cupom, pode ser utilizada como um ativo para aqueles que procuram empregos [...]. Em 2011 o Governo Federal criou, no âmbito do Ministério da Educação, um programa nacional de acesso à formação técnica – Pronatec – uma iniciativa que unificou as diversas atividades de qualificação profissional que estavam dispersas por várias áreas do governo. [...] O principal braço operativo do programa são as entidades do Sistema S e o financiamento provém de recursos do orçamento fiscal da União. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 10-11).

Cabe destacar que, no contexto de redemocratização da sociedade brasileira dos anos de 1980, a articulação entre educação e democracia foi elaborada dentro do pensamento educacional brasileiro, sendo a educação apontada como um canal de reconstrução de participação política, quando era trabalhada por sistemas e unidades escolares para o alcance do Estado de Direito Democrático Social.

O estatuto legal para articulação entre democracia e educação foi a própria Constituição Federal, que normatizou princípios pela legislação infraconstitucional, delegando aos sistemas de ensino a prerrogativa de sua construção e operacionalização de gestão democrática, através da construção do Projeto Político Pedagógico (PPP), buscando-se superar o individualismo, a competitividade e o autoritarismo na escola.

Nesta perspectiva, a Parceria Público-Privada (PPP) seria o mecanismo pelo qual a escola, a partir de sua autonomia relativa, exercitaria suas possibilidades de participação coletiva, rompendo paulatinamente a separação entre concepção e execução, sendo entendida como “um instrumento de luta, uma forma de contrapor-se à fragmentação do trabalho pedagógico e sua rotinização, à dependência e aos efeitos negativos do poder autoritário e centralizador dos órgãos da administração central” (VEIGA, 1997, p. 22).

Porém, em detrimento das parcerias Público-Privadas, entre os anos de 1990 e 2002, ocorreram várias mudanças na Constituição de 1988, incluindo emendas constitucionais, leis infraconstitucionais e medidas provisórias que acabaram por reconfigurar novos preceitos jurídicos e normativos com intenção de modificar a ordem econômica e social e, assim, subscrever acordos para as sonhadas mudanças nas políticas educacionais.

A partir de 1990, um novo padrão de acumulação do capital reordenou e redefiniu o papel do Estado e da política educacional, fazendo com que a gestão escolar ficasse obrigada a

se enquadrar em um novo modelo orientado pelos princípios da gestão gerencial com vistas à maior eficiência e eficácia do sistema.

A gestão educacional se tornou imperativa da administração por objetivos em escala organizacional, com fortes componentes de divisão do trabalho, de racionalidade instrumental e hierarquia estrutural, com vistas à qualidade total do setor educacional. Assim, no campo educacional “intensifica-se uma tendência de retomada do capital humano e de proposições gerenciais como norte para as questões escolares, sobretudo nos processos de regulação e gestão dos diferentes níveis de ensino” (DOURADO, 2004, p. 67).

O processo de mercantilização da educação propõe a transferência para a sociedade da direção e da execução das políticas sociais, o que nos apresenta como tendência dos mercados da educação, composta pelos processos sociais e econômicos que fomentam o desenvolvimento tanto na educação quanto em outras áreas sociais (RIKOWSKI, 2014). Outra forma de mercantilização da educação ocorre quando o poder privado define o conteúdo da educação e tem consequência para a democratização da educação.

Atualmente, existe uma forma de relação entre o público-privado em educação onde a escola continua sendo pública, mas em parcerias com o setor privado, sendo que este setor determina a sua atuação. Um exemplo disso é o Instituto Ayrton Senna – IAS⁵¹, que atua em todo o país no formato de um “pacote” de contribuições que vão desde o prefeito até o secretário de educação, o diretor da escola, o professor, o aluno, o pai do aluno e assim, redefinindo os rumos da educação pública (PERONI, 2016).

Entre os anos de 1997 a 2006, uma parceria entre o Instituto Ayrton Senna – IAS e os Sistemas Públicos de Educação foi desenvolvida em Porto Alegre-RS. A parceria tinha como objetivo inicial corrigir o fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental, mas no decorrer do processo, ampliou sua atuação para a gestão escolar e de sistema, inclusive com um cadastro próprio das informações relativas à educação. A escola enviava os dados para a Secretaria Municipal repassar ao Instituto. O município pagava uma taxa para colocar os dados no sistema. Só que os dados já vinham prontos e o professor precisava apenas executar até mesmo o material (PERONI, 2010).

⁵¹ O Instituto Ayrton Senna –IAS é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994, cuja meta principal é “trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidade e ONGs” (PERONI, 2010, p.3).

Observamos este processo em diversos outros programas educacionais, como o Programa Brasil Alfabetizado (PBA)⁵², através do qual, com uma pequena bolsa, qualquer pessoa pode se alfabetizar em qualquer lugar. Outro exemplo é a creche comunitária, sem compromisso com a gestão democrática, sem critério com o ingresso de crianças, professores com contratos precários, sem plano de carreira e sem progressão funcional.

O sistema público abre mão, portanto, de suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade ao comprar um produto pronto, desde o currículo escolar (com aulas que já vêm prontas), até uma gestão sem monitoramento por um agente externo, transformando os sujeitos responsáveis pela educação em burocratas que preenchem papéis (PERONI, 2008). Tais fundamentos são contrários à LDB, no que diz respeito à gestão democrática da educação:

Art. 14. 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:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996).

Percebe-se assim a falta ou diminuição do controle social sobre a gestão da educação e dos fundos públicos, uma vez que os agentes privados detentores do negócio são movidos pelo lucro, não tendo interesse em publicizar informações, embora saibamos que a educação seja de interesse público.

3.3 Análise da experiência goiana: parcerias na educação

Visando o afastamento do Estado de suas responsabilidades sociais e com a aprovação da Lei n. 15.503 de 28 de dezembro de 2005, o governo de Goiás buscou implantar uma política

⁵² O Programa Brasil Alfabetizado (PBA), tem por objetivo promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil. Sua concepção reconhece a educação como direito humano e a oferta pública da alfabetização como porta de entrada para a educação e a escolarização das pessoas ao longo de toda a vida. <http://portal.mec.gov.br/programa-brasil-alfabetizado>. Acesso em 10 mar. De 2021.

pública que introduz as Organizações Sociais como legítima na oferta de serviços antes considerados exclusivos do Estado. A transferência de recursos do fundo público fica definida nos contratos de gestão conforme § 1º do artigo 7º da referida lei (GOIÁS, 2005).

Em 2014, o governador de Goiás, alterou a lei citada, que dispõe sobre a qualificação de entidades como OS estaduais, disciplina o chamamento e seleção públicos, e incluiu a educação como campo de atuação das OSs, com possibilidade de implantar a gestão pública compartilhada por via das OSs na educação pública estadual.

Vale lembrar que o governo já havia iniciado o processo de gestão compartilhada na área da saúde, considerado inovador no setor, uma vez que o que existia era um sistema previdenciário em que o acesso aos serviços de saúde estava condicionado à contribuição para o sistema. Várias etapas fizeram parte desta nova organização, sendo que o mais recente foi o Pacto da Saúde⁵³.

O modelo de implantação da OS na área da saúde assinala vantagens, tais como a flexibilização no processo de aquisição de bens e serviços, implantação de cultura de monitoramento e avaliação de desempenho, e estabelecimento de metas de referência em relação ao uso dos recursos. Porém, observamos dificuldades internas do setor público acompanhar e avaliar os objetivos e metas acordados nos contratos de gestão. Seria necessário um fortalecimento da competência técnica para implantação de modelos gerenciais focados em resultados e assim integrar metas físicas e financeiras (PERONI, 2010).

Em relação ao processo de implantação da gestão compartilhada através da OS na educação básica, e especificamente no que se refere ao financiamento, o destaque é para as dificuldades do próprio governo em prestar contas dos vários recursos ao fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e da educação. Medidas em relação a alcançar um padrão de qualidade com uma nova metodologia estadual, aplicação de recursos, fortalecer os conselhos de educação, são motivos para se pensar se devemos terceirizar a educação se poderia ser encarado como a melhor solução, mesmo sendo mais fácil para o Estado (SOUZA; FLORES, 2018).

Novas regras deveriam ser criadas com o modelo de gestão compartilhada na educação, a ser amplamente discutida com a sociedade civil, sindicatos, universidades, profissionais da

⁵³ Instrumento de gestão que abrange três dimensões: o Pacto pela vida, o Pacto de gestão e o Pacto em defesa do SUS. O primeiro está focado na gestão por resultados, com definição de objetivos e metas a serem cumpridos pelos gestores em cada nível de governo; o segundo está voltado para a permanente discussão sobre a distribuição de responsabilidades entre os entes federados; e o último representa um compromisso político em defesa do sistema, com vistas à sua institucionalização como política de Estado e não de governos (BRASIL, 2006)

educação, institutos de pesquisa, governos e demais setores da sociedade. A crítica aqui é feita, portanto, ao processo de seleção e às regras que devem definir o contrato de gestão, haja vista que este já tem obscuridade no que se refere às regras legais, sobretudo no financiamento e no controle e na fiscalização dos recursos públicos (FLORES; SOUZA, 2017).

Segundo o Ministério Público do Estado de Goiás, é importante destacar que a autonomia das entidades do Terceiro Setor em relação ao Estado é benéfica com relação aos serviços que elas se propõem a fazer. As OSCs podem servir de auxílio às atividades (Ministério Público, Poder Judiciário e Tribunais de Contas), na fiscalização dos governos, influenciando a composição de agendas com mais ferramentas do que possui o cidadão comum, o que favorece muito a democracia.

Tal autonomia também possibilita que as entidades exerçam suas atividades ou prestem serviços observando outras formas de trabalho que possam considerar mais adequadas, contribuindo na identificação de novas soluções para a ampliação das alternativas disponíveis à população. As OSCs correspondem ao setor produtivo da economia, geram empregos e colocam bens e serviços em circulação no mercado, dando sua contribuição para a composição do Produto Interno Bruto (PIB).

Segundo o Ministério Público, os próprios cidadãos podem estimular esse processo de aperfeiçoamento, exercendo a parcela de controle ou fomento que esteja ao seu alcance, seja cobrando a transparência na atuação das entidades que lhe são mais próximas ou contribuindo com as entidades que possuam trajetória ilibada. Da mesma forma, esse duplo viés de controle e fomento também deve ser exercido pelo Estado e pelo mercado.

As experiências de criação de espaços públicos, nos anos de 1990, em Goiás, como arena de negociação dos conflitos legitimados pela Constituição Federal de 1988, consolidaram-se na forma de associações, conselhos de representação e gestores, além de orçamento participativo. Todo este processo foi acompanhado por um crescente envolvimento da sociedade civil na gestão da coisa pública (SOUZA; FLORES, 2018).

Com estes novos processos a partir do ano de 2002, esta nova força política no Estado, ligada aos movimentos sociais, às universidades, às igrejas e ao pequeno e médio empresariado, formatou-se o Estado gerencial, implantado pela reforma do Estado que minava a democracia e tirava as políticas sociais e o debate público nas organizações de representações, inserindo o terceiro setor como responsável por elaborar e executar as políticas sociais, iniciado o processo de implantação de gestão compartilhada na Educação Básica da rede Estadual de Goiás, mais precisamente no município de Goiânia.

As medidas de reestruturação do Governo de Goiás ocorreram na gestão do Governador Marconi Ferreira Perillo Júnior no final da década de 1990, voltadas para a privatização das empresas públicas (FLORES; SOUZA, 2016).

Tais medidas correspondiam à nova mentalidade na Administração Pública e ao discurso ideológico de colocar o Estado a serviço do cidadão, principalmente nos governos estaduais aliados do governo federal. A nova mentalidade nas políticas públicas de educação refletia o paradigma gerencialista e racional, com a decisão de abandonar o modelo desenvolvimentista e implementar o modelo mínimo proposto pelo Consenso de Washington e pelas potências mundiais. Com isso, as mudanças aconteceram inicialmente com a privatização de empresas públicas como o Banco do Estado de Goiás (BEG).

Com a política de desestatização ocorrendo no Governo Federal, chegam ao Estado de Goiás medidas voltadas para as privatizações das escolas públicas, cuja principais medidas incluíram a implantação das OSs nos serviços em 2014, alterando assim a Lei Estadual n. 15.503, de 28 de dezembro de 2005, sobre a qualificação de entidades como OSs estaduais, além de uma nova disciplina sobre o chamamento e seleção pública, pela Lei n. 18.658, de 02 de outubro de 2014. Entre outras áreas, a educação estava presente como possibilidade de gestão compartilhada pela via das OSs (GOIÁS, 2014).

No ano de 2015, foi editado o Decreto n. 8.469, que dispõe sobre medidas a serem adotadas por uma comissão para selecionar OSs estaduais para celebração de contratos de gestão em 200 das 1.151 escolas da rede estadual de ensino durante o ano de 2016, para cidades como Aparecida de Goiânia, Anápolis, Trindade e as do Entorno do Distrito Federal. Meses depois, o governador Marconi Perillo altera o decreto, implantando a gestão compartilhada somente em 30% das escolas, ou seja, somente em 23 escolas, com um total de 16.016 alunos. Também em 2015, por meio do Decreto n. 8.441, de 28 de agosto de 2015, criou-se um grupo de trabalho com a finalidade de proceder às medidas necessárias à celebração de contratos de gestão por OSs na área de educação (GOIÁS, 2015).

Em 2016, é lançado o Edital de Chamamento público n.001/2016, destinado à seleção de organização social, operacionalização, execução e gerenciamento das atividades administrativas e pedagógicas definidas pela Secretaria de Educação (Seduc), bem como o contrato que balizava este modelo de gestão.

Manifestações da sociedade ocorreram ainda no ano de 2015, após a decisão inesperada do governo de mudar o local de abertura dos envelopes com propostas das OSs que pretendiam assumir a administração das 23 escolas estaduais. O Sindicato dos Trabalhadores em Educação

do Estado de Goiás (Sintego) e os alunos secundaristas ocuparam 27 unidades escolares em todo o Estado de Goiás como forma de protesto.

A partir desse momento de 2015, manifestações da sociedade, bem como de alunos secundaristas e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás (Sintego), apontaram diversas dificuldades relativas à expertise das OSs escolhidas para gerenciar as escolas. Segundo reportagem da Revista Nova Escola (2016), as escolas qualificadas para a terceirização, em sua maioria, foram abertas em menos de um ano, não possuíam experiência em gestão de educação básica e não se tinha conhecimento das equipes técnicas escolhidas pelas OSs.

Essas contratações não são um julgamento da competência e reputação das instituições ou de seus dirigentes. Mas lançam incertezas sobre o sucesso da terceirização. Diferentemente do que ocorre em iniciativas semelhantes na área e saúde, onde a presença das OS está bem mais consolidada, o certame de Goiás não atraiu grupos com atuação reconhecida na Educação Básica (REVISTA NOVA ESCOLA, 2016).

As dúvidas eram em relação aos interesses das OSs em participar do chamamento da Seduce e às explicações da Secretaria de Educação do Estado de Goiás⁵⁴ sobre a transferência de parte dos recursos do Fundo Nacional da Educação Básica Brasileira – FUNDEB, para uma conta das OSs. Considerando que o governo já estava destinando 100% dos recursos do Fundeb para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício da educação básica, acreditava-se que a transferência de recursos diretamente para as contas das OS, implicaria que a maior parte dos recursos também ficaria com os profissionais do magistério.

Segundo o Governador Marconi Perillo, no Despacho n. 596/2015:

A falta de agilidade na condução de procedimentos licitatórios, com trâmite burocrático longo, tem ocasionado demora na aquisição de bens e serviços que acabam por comprometer aspectos administrativos e pedagógicos do serviço público da educação.

Tal afirmativa do Governador não foi vista com segurança, pois a transferência de parte dos recursos para outra conta (a da OS conjunta com Seduce) significaria mais um obstáculo para o pagamento dos profissionais do magistério contratados pela OS, visto que ao invés de receberem diretamente do Fundo estadual, receberiam pela OS, gerando atrasos nos pagamentos dos profissionais (SOUZA; FLORES, 2018)

⁵⁴ Entrevista da Secretária de Educação do Estado de Goiás, Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira, à TV-UFG em 2016.

Outro esclarecimento que a Seduce fez em 2016 foi sobre a utilização dos recursos de aplicação financeira do Fundeb repassados para as OSs. Esses recursos seriam utilizados pela OS ou devolvidos para a conta Estadual do Fundeb? Várias explicações foram dadas pela Secretária de Educação sobre as formas de contratação, defendendo a contratação via CLT e destacando que as contratações temporárias de profissionais do magistério, com a restrição da contratação pelo prazo máximo de três anos, para suprir de maneira excepcional e do ponto de vista legal uma necessidade temporária, embora seja inconstitucional, através da emenda constitucional n. 53, de 2006, contratar profissionais do magistério via CLT para preencher 70% do quadro e pessoal das escolas que terão a gestão compartilhada.

Conforme demonstração de dados fornecidos pelo Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), em 2015, o governo estadual contou com R \$5,2 milhões de aplicações vindos do Fundeb (SOUZA; FLORES, 2018). Em cumprimento ao princípio da gestão democrática prevista na LDB, a lei do Fundeb, prevê o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs), porém é necessário que todos os documentos estejam à disposição do conselho para a análise, ou seja, notas fiscais, folhas de pagamentos, recibos, balancetes, orçamentos, dentre outros.

Outro questionamento feito refere-se ao processo de compra e de seleção de profissionais de educação, pois a OS não precisa adquirir bens e serviços por meio da Lei de Licitação (8.666/1993), então, que critérios e garantias teriam a sociedade como um todo de que a OS prestaria contas aos órgãos de fiscalização neste processo de compra e também na seleção de pessoal para trabalhar. Há ainda o aspecto relativo ao custo do aluno mensal estipulado no Edital de Chamamento n. 001/2016, a Secretaria de Educação do Estado de Goiás, não deixa claro como foi realizado o cálculo para se chegar aos valores apresentados em entrevista realizada pela televisão da Universidade Federal de Goiás, item que dificultou muito análise desse ponto.

Conforme dados apresentados pela Seduce em 2016, outro aspecto que ficou questionável é o custo por aluno mensal estipulado no Aviso de Chamamento Público n. 001/2016, constante na tabela 1. Segundo o *site* da Seduce, o gasto mensal para manter um aluno na rede estadual é de R\$ 388,90, porém o valor fixado para custear um aluno das unidades escolares que receberão a gestão compartilhada, “de acordo com a estimativa feita pela própria secretaria, sendo apontado para o custo por aluno ao mês no valor mínimo de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) e máximo de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais).” (GOIÁS, 2016b, p. 59).

A Secretaria não deixa claro como foi realizado o cálculo para chegar a esse valor, o que dificulta a análise dos dados. Contudo, caso uma OS estipule o menor valor de R\$ 250,00, receberá por mês R\$ 4.004.000,00 (R\$ 250,00 [custo/aluno/mensal] x 16.016 [total de alunos das 23 escolas]); caso estipule o maior valor de R\$ 350,00, receberá por mês R\$ 5.605.600,00 (R\$ 350,00 [custo/aluno/mensal] x 16.016 [total de alunos das 23 escolas]). A diferença entre o valor maior e o menor é de R\$ 1.601.600,00 por mês, o que totaliza R\$ 19.219.200,00, por ano, uma diferença demasiadamente significativa. Pelo princípio constitucional da economicidade, as OSs tenderão a estimar os custos com menor valor possível, com isso deixarão de contar com recursos significativos para aplicar nas unidades escolares. Isto pode influenciar, sobretudo, na remuneração dos profissionais da educação que atuarão nas unidades escolares com gestão compartilhada (SOUZA; FLORES, 2018).

Outra polêmica da minuta do contrato de gestão do chamamento n. 003/2016 tratava-se da criação de um fundo de provisionamento constituído de 3% do valor mensal do repasse, ou seja, correspondia a mais de R\$ 2 milhões, conforme estipulado pela própria chamada pública. A minuta não deixou claro o motivo da criação do fundo e quais despesas poderiam ser pagas com os recursos (SOUZA; FLORES, 2018, p. 821).

Além disso, os profissionais da educação contratados via CLT não tiveram garantias de receber remuneração com base no PSPN, uma vez que, pelo princípio da economicidade, a OS com a menor proposta financeira será selecionada e, conseqüentemente, milhões de reais deixarão de ser investidos nas escolas geridas pela OS. O próprio governo permitiu, no Aviso de Chamamento, que a OS não praticasse o PSPN como piso para os profissionais contratados (SOUZA; FLORES, 2018).

Diante desses aspectos problemáticos no processo de implantação do modelo de gestão compartilhada nos municípios do Estado de Goiás, ficam claras as razões das manifestações e notas de repúdio que ocorreram em todo o país acerca da gestão compartilhada na educação. Observamos também, que o modelo de gestão, uma novidade para o cenário brasileiro na época, bem como as regras das políticas públicas em educação que se buscava implantar, não foram discutidas com a sociedade civil, a qual deveria incluir sindicatos, universidades, profissionais em educação, alunos, institutos de pesquisa, governos e demais setores da sociedade.

Sabemos que o processo de terceirizar, ou seja, entregar serviços públicos para o setor privado, não era uma política nova no país, já que desde a redemocratização vinha se intensificando sistematicamente e legalmente no Brasil. Atualmente, ao verificarmos que a maioria das OSs selecionadas para parcerias na educação em Goiás não detinha sólida experiência em gerenciar redes de educação, e que de certa forma a educação pública poderia

ser entregue a profissionais sem competência na área educacional, acontece intensas manifestações e ocupação de escolas estaduais por alunos secundaristas contra o projeto de implantação da gestão compartilhada com OSs (SOUZA; FLORES, 2018, p. 60).

Após diversos apontamentos e análises nesse sentido, foi instaurado no Estado um processo amplamente acompanhado pela sociedade civil e pelo Ministério Público Estadual, bem como pelo Ministério Público de Contas Federal e Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que, ao final identificou as OSs que foram credenciadas. Na decisão, foram encontradas fragilidades no processo de credenciamento, principalmente no que tange ao modelo de gestão do ensino público. Os procuradores apontaram que a gestão democrática para a educação pública do Governo do Estado de Goiás está na contramão do que preceitua o artigo 1º, 23, I, “a”, da Constituição Federal, como também do Pacto de São José da Costa Rica, caracterizando como contraditório o processo de transferência da gestão de escolas públicas estaduais para a organizações sociais (MESQUITA; CARNEIRO; AFONSO, 2019).

A partir dessa decisão, houve uma interrupção com os parceiros da educação e, no momento atual, a educação em Goiás sob gestão de Ronaldo Caiado (2019-2022) passa por um processo de recuo de implantação dessas políticas. Os recuos, segundo o governador, ocorrem por falta de sustentabilidade de questões financeiras e a busca e por valorizar a formação do nosso quadro de pessoal. Segundo a Secretaria de Educação do Estado de Goiás, isso não significa dizer que o assunto não possa ser retomado, o que aponta que a gestão atual se encontra em consonância com o modelo de gestão empresarial adotado nos governos anteriores, ou seja, com a participação mínima do Estado na educação.

Por outro lado, isso também não significa dizer que não existam novas demandas na área, principalmente em função da desigualdade socioeconômica, uma vez que existe a lógica mercadológica na busca por resultados numéricos e, de outro lado, a confiança no processo histórico de lutas sociais e conquistas construídas por meio de rupturas e busca por valores na corrida para o sucesso.

As iniciativas e tentativas em grande parte bem-sucedidas que buscam consolidar o modelo gerencial do Estado por meio da descentralização das ações governamentais envolve amplo segmentos sociais, definindo o modelo gerencial como princípio da gestão, mas também com base de sustentação social.

No município de Goiânia, a universalização da educação básica, no tocante à educação infantil, encontra dificuldade para a sua municipalização, em razão do embate com a rede assistencialista. O grande número de escolas conveniadas, desde a década de 1980, consolidou uma forte rede de atendimento, sobretudo na modalidade de creches, consolidando-se na

modalidade filantropia. Nos últimos anos, as escolas conveniadas⁵⁵ organizaram-se em associações, como forma de impedir o processo de incorporação das creches à rede pública. Segundo a Secretaria de Educação, a expansão dos convênios diz respeito à falta de recursos financeiros dos municípios para expandir suas redes de atendimento pela forma pública.

Ao longo dos anos de 2018 e 2020, foram firmados termo de ajuste de conduta entre o Ministério Público do Estado de Goiás e o Município de Goiânia, que se comprometeu a ofertar, no mínimo 10.796 novas vagas para o atendimento a educação infantil em creches e, no mínimo 4.813 novas vagas para a pré-escola, no período compreendido entre os anos de 2018 a 2021, e também foi instaurado procedimento para o acompanhar a oferta de vagas, em virtude de um déficit crescente (MP-GO).

Crerios foram definidos, considerando-se o princípio da igualdade substancial, com preferência às camadas mais pobres e vulneráveis da população. Mas fatores como renda baixa, pais que trabalham fora do âmbito residencial, não possuem casa própria e em alguns casos mais de um filho por grupo familiar, acaba por elevar o quadro socioeconômico utilizado pelo município e assim não cumpre o procedimento administrativo de avaliação e enseja na falta de muitas vagas ou inclusão na fila de espera.

Desse modo, o Judiciário é chamado a decidir, pois, muitas famílias só conseguem o direito, após a intervenção do Ministério Público, e mesmo com a constituição estabelecendo o dever de conferir prioridade absoluta a implantação de políticas públicas voltadas ao efetivo cumprimento do direito à educação, crianças continuam a permanecer em casa desacompanhadas de alguém que cuide delas, correndo riscos pela ausência de vigilância de um adulto, não restando outra alternativa senão a via judicial.

3.4. Judicialização nos conflitos entre o poder público e a iniciativa privada

O cumprimento dos direitos sociais requer uma atuação positiva do Estado, por meio da promoção de políticas públicas, o que se configura como um grande desafio, com a necessidade de se estabelecer mecanismos que garantam a exigibilidade e o controle judicial em caso de ausência ou insuficiência das políticas adotadas. Em caso de inexistência das políticas públicas, o Judiciário poderá ser objeto de controle, pois não basta simplesmente que o titular do direito

⁵⁵ Instituições privadas que recebem recursos públicos, por meio de convênios com os governos estadual e municipal.

tenha o referido direito; é necessário que, no caso de seu descumprimento, ele possa exigir a sua atuação (SILVEIRA, 2011).

É o caso dos direitos sociais no tocante à educação, que correspondem aos artigos art. 205 e 208 da Constituição, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), dispositivos que consideram a educação um direito objetivo, e o não oferecimento do ensino obrigatório ou sua oferta regular de educação (§ 1º e 2º) importa responsabilidade do Estado.

Sabemos que a formulação de políticas públicas, em regra, é reservada ao Poder Executivo, todavia esta pode ser submetida a controle jurisdicional, na medida em que expressam direito (BUCCI, 2006, p.31). No que tange à garantia de direitos fundamentais, Barcellos (2008) aponta a fixação de metas e prioridades, que incluem resultado final esperado, quantidade de recursos a ser investida, atendimento ou não das metas fixadas pelo próprio Poder Público e eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos. Portanto, as metas do Plano nacional de educação, assim como as do orçamento público, deveriam ser alvo de controle jurisdicional.

Ao longo do século XX, tivemos uma expansão da função marcante do judiciário não só no Brasil, como em vários países, sendo um garantidor de direitos sociais e coletivos (ARANTES, 2007).

[...] o novo modelo de desenvolvimento assenta nas regras de mercado e nos contratos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um judiciário eficaz, rápido e independente; por outro lado, a precarização dos direitos econômicos e sociais passa a ser um motivo de procura do judiciário. Muita da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde, etc.). (SOUSA SANTOS, 2007, p. 17).

Segundo Arantes (2007), outros fenômenos também influenciam a atividade judicial, como a crise dos meios tradicionais de representação política e a revalorização da sociedade civil, com destaque para os efeitos da globalização sobre a produção e implementação de problemas que colocam em risco as instituições e a esfera pública de um modo geral. O judiciário também se vê desafiado por novos movimentos sociais, muitas vezes articulados em defesa de direitos de minorias ou de causas novas, como as ambientais e dos consumidores (ARANTES, 2007).

Nesse sentido, alguns aspectos facilitam judicialização, como a democracia, a separação de poderes, o reconhecimento formal de direitos, a consciência dos meios judiciais pelos grupos de interesse e pelos partidos políticos na realização de seus direitos, bem como a inefetividade,

a incapacidade e a delegação de tomadas de decisão de determinadas áreas da administração pública (SILVEIRA, 2011).

Existem três grandes causas para a judicialização no Brasil, que expressam tanto uma tendência mundial como estão ligadas diretamente ao modelo institucional brasileiro, segundo Barroso (2009). A primeira causa refere-se à redemocratização do país a partir da Constituição de 1988, o que fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário, bem como aumentou a demanda por justiça na sociedade. A segunda causa é relativa à tendência internacional de constitucionalização abrangente, configurando-se quando uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – que é disciplinado na norma constitucional se transforma em uma pretensão jurídica e se configura sob a forma de ação judicial. Temos como exemplos o acesso ao ensino fundamental ou ao meio ambiente equilibrado, levando o judiciário a decidir sobre ações concretas ou políticas públicas na área (BARROSO, 2009). A terceira causa diz respeito ao sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, um dos mais abrangentes do mundo (MENDES, 2005). A isso, soma-se o direito de propositura ampla pelos inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e ou privadas, que podem ajuizar ações diretas (BARROSO, 2009).

O fenômeno judicialização da educação acontece quando se verifica ofensa ao direito à educação decorrente de situações como mudanças no panorama legislativo, reordenamento das instituições judiciais e escolares, e posicionamento ativo da comunidade na busca pela consolidação dos direitos sociais (CURY; FERREIRA, 2010).

É cada vez mais crescente no Brasil o acionamento do Judiciário para os conflitos educacionais. No Estado de Goiás, a judicialização da educação vem sendo realizada em períodos específicos, relacionados a mudanças que acontecem no contexto econômico, relacionadas a reajustes de mensalidades, e também sobre a normatização dos processos de ingresso dos alunos com seis anos no Ensino Fundamental, considerando que a demanda por vaga está ligada à prioridade na primeira etapa da educação básica elencada de forma clara pela LDB (SILVEIRA, 2011).

No tocante à educação, o crescimento da atuação do judiciário está relacionado à baixa efetividade dos direitos declarados e cumpridos pela Administração Pública, restando aos mais necessitados o uso dos remédios jurídicos para acionar as instituições na garantia de direitos sociais (SOUSA SANTOS, 2007, p.18).

Neste sentido, o Judiciário toma suas decisões nas diversas ações de Mandado de Segurança bem como Obrigação de Fazer⁵⁶, com pedido de vaga em creche para garantir o acesso ao ensino fundamental, de forma que o mérito é julgado procedente nos termos do que determina o art. 208 da CF/1988, devendo o poder público materializar a garantia de educação básica obrigatória e gratuita para aqueles com idade entre 04 (quatro) a 17 (dezesete) anos, bem como de educação infantil, em creche e pré-escola, para as crianças com até 05 (cinco) anos de idade. O art. 211 § 2ª da CF ainda preceitua a responsabilidade dos municípios na atuação do ensino fundamental e na educação infantil (BRASIL, 1988).

No mérito da decisão, ainda é citada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei n. 9.364/96), quando aduz que a pré-escola faz parte da educação obrigatória, em conformidade com o texto constitucional. Outra lei citada na decisão corresponde ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei n. 8.068/90), que, no art. 53, inciso IV, art. 54, incisos I e IV e art. 4º, incisos IV e X, asseguram o atendimento de crianças e adolescentes em creches, pré-escolas e escolas da rede pública mais próximas de sua residência.

Numa interpretação constitucional dos artigos da lei acima citada, tem-se que o direito da criança de zero a cinco anos de idade à vaga em creche ou em pré-escola encontra embasamento legal, e cabe aos entes públicos e seus organismos executarem programas que garantam a integridade e o gozo deste direito.

Assim, deve ser assegurado ao infante o direito de ser matriculado em creches e pré-escolas públicas (Centro Municipal de Ensino Infantil) próximas à sua residência, independentemente da alegação de inexistência de vagas nestes estabelecimentos, sendo, ainda, inadmissível a invocação, pelo ente público municipal, da teoria da reserva do possível ou de ofensa ao princípio da igualdade e isonomia para justificar sua omissão em efetivar este direito constitucional indisponível, nos termos do artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

AGRAVO INTERNO NO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E NA APELAÇÃO CINTEL.MANDADO DE SEGURANÇA. EDUCAÇÃO INFANTIL. VAGA EM CMEI. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. DIREITO LÍQUIDO E CERTO À EDUCAÇÃO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. NÃO OCORRÊNCIA. DECISÃO MANTIDA. (?) 3. É dever do Poder Público Municipal assegurar aos menores atendimento em creche ou pré-escola, nos termos do inciso IV, do artigo 54, do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como do artigo 11, V, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e do inciso IV do artigo 208, da Carta Magna, porquanto trata-se de direito fundamental social. 4. Constitui direito líquido e certo da

⁵⁶ TJGO, Apelação / Reexame Necessário n. 5162107.80.2019.8.09.0011, 5130353-97.2019.8.09.0051 do Relator Des. José Carlos de Oliveira, 2ª Câmara Cível, julgados respectivamente, em 24/09/2020) e Mandado de Segurança n. 5635583.63.2019.8.09.0051 do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Goiânia/GO.

criança o acesso aos Centros Municipais de Educação Infantil, independentemente de alegação de inexistência de vaga no estabelecimento próximo à residência do infante. 5. O cumprimento da medida liminar, com a matrícula do menor em um CMEI próximo a sua residência, embora possua caráter satisfativo, não implica perda superveniente do objeto, porquanto somente a sentença resolutive de mérito tem o condão de produzir coisa julgada formal e material. 6. Impõe desprover o agravo interno se o recorrente não apresenta argumento novo suficiente para reconsiderar ou modificar a decisão monocrática. 7. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJGO, Apelação (CPC) 0158311-37.2017.8.09.0012, Rel. GUILHERME GUTEMBERG ISAC PINTO, 53 Câmara Cível, julgado em 26/04/2019, DJE de 26/04/2019).

O entendimento na resolução do conflito cita o direito subjetivo de acesso à educação, bem como considera que a omissão estatal fere toda a coletividade, uma vez que a população é titular do interesse difuso a prestação continuada e adequada dos serviços públicos essenciais, ao passo que o Poder Público tem o dever de executá-los, sob pena de ofensa ao direito líquido e certo. Assim, o não atendimento ou oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente, que pode inclusive sofrer penalidade, cabendo aos sindicatos a responsabilidade por buscas de alternativas a fim de assegurar a efetividade do direito à educação.

Súmula nº 39 do TJGO. Tanto o mandado de segurança como a ação ordinária são instrumento hábeis ao exercício do direito fundamental da criança ao atendimento em creche ou pré-escola situada nas proximidades da sua moradia, mantida ou custeada pelos municípios, admitindo-se o bloqueio de valores em caso de descumprimento da obrigação (artigo 208, IV da CF e 54, IV do ECA).

Outro entendimento importante é no sentido de que, se o direito à educação faz parte dos direitos fundamentais, compondo o chamado mínimo existencial, limitações fundadas na teoria da reserva do possível não podem alcançar direito tão primordial.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. EDUCAÇÃO INFANTIL. MATRÍCULA EM CRECHE PÚBLICA OU CONVENIADA. DETERMINAÇÃO JUDICIAL. CABIMENTO. PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA. EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS. ATIVISMO JUDICIAL. PONDERAÇÃO COM OS PILARES DA RESERVA DA CONSISTÊNCIA, REERVA DO POSSÍVEL, IGUALDADE E PROPORCIONALIDADE. DIREITO SOCIAL. 1. A Constituição da República de 1988, em seus artigos 6º e 205, garante o direito à educação, enquanto que o art. 208 assegura educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade. O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, em seu art. 53, inciso V, assegura à criança e ao adolescente acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Ainda no plano infraconstitucional, o art. 4º, inc. IV, da Lei n.º 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – impõe ao Poder Público o dever de viabilizar o acesso dos infantes às creches e pré-escolas. 2. Embora o ativismo judicial deva ser visto com parcimônia, devendo interferir na formulação e concretização das políticas públicas apenas em situações excepcionais, há de ser levada em consideração a Proteção Integral da Criança e do Adolescente, comungado com o Princípio do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente. Nessa perspectiva, o direito à educação básica em creches e pré-escolas é um direito fundamental detentor de eficácia jurídica, de tal forma que o ativismo

judicial se impõe para que a discricionariedade político-administrativa do Estado não se sobreponha a esse direito de índole social. 3. O Poder Judiciário pode compelir o Estado a fornecer vagas em creches a crianças de até 5 anos de idade. A educação infantil, em creche e pré-escola, representa prerrogativa constitucional indisponível garantida às crianças até 5 anos de idade, sendo um dever do Estado (art. 208, IV, da CF/88). 4. Todas as normas constitucionais gozam de eficácia, mesmo aquelas normas programáticas, de eficácia mínima ou limitada. Os limites à atuação do Poder Público em defesa do cidadão esbarram em quatro pilares: reserva de consistência, reserva do possível, igualdade e proporcionalidade. De outra sorte, não obstante os limites impostos, encontra amparo principiológico e constitucional o fornecimento compulsório pelo Ente Distrital de vaga em creche e pré-escola a crianças de até 05 anos de idade. 5. Recurso conhecido e provido. (TJDF 20150111359348 DF 0037284-94.2015.8.07.0018, Rel. Des. Silva Lemos, 5ª Turma Cível, julgado em 01/08/2018).

As decisões acrescentam ainda que, se a vaga em instituição pública não for garantida, caberá ao município arcar com a mensalidade em instituição de ensino particular que atenda aos interesses da criança, uma vez que princípios orçamentários ou quaisquer limitações dessa ordem não podem obstar a concessão do direito à educação, e cabe ao magistrado a efetivação das medidas eficazes, podendo até mesmo determinar o sequestro de valores do devedor com os seus fundamentos.

Os princípios ponderados pelos magistrados em suas decisões correspondem aos da razoabilidade e proporcionalidade, e se sustentam na garantia da proteção ao direito fundamental e social previsto na constituição mediante o acesso à escola gratuita e próxima à residência da família.

Em várias ações parecidas, o Ministério Público sustenta que vários municípios deixam de cumprir termos de ajuste de conduta. O Município se compromete a aplicar critérios socioeconômicos para inclusão na rede de ensino diante da impossibilidade imediata de cumprir o previsto na Constituição Federal, que é a oferta da educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até 5 anos de idade. Segundo o Ministério Público, os critérios utilizados consideram o princípio da igualdade substancial, com preferência às camadas mais pobres e vulneráveis da população (pais com baixa renda, que trabalham no âmbito residencial, não possuem casa própria e possuem mais de um filho). Tratam-se de fatores que elevam a pontuação no quadro socioeconômico utilizados pelo município. Mesmo assim, muitas dessas famílias não são contempladas com as vagas a que têm direito (MP-GO).

Não existe prioridade absoluta na implantação de políticas públicas voltadas ao efetivo cumprimento do direito à educação. Assim, além de ficarem sem estudar, muitas crianças acabam por permanecer em casa desacompanhadas de alguém apto a cuidar delas, sozinhas ou no máximo com um irmão um pouco mais velho, à mercê de acidentes domésticos, falta de

alimentação adequada e até a maus tratos de estranhos ou pessoas despreparadas para cuidar delas sem a vigilância de um adulto responsável.

Com isso, o desenvolvimento fica comprometido, uma vez que uma das principais formas de promoção de desenvolvimento é através da ampliação das capacidades dos indivíduos realizadas por meio da educação (SEN, 2010).

Como falar em crescimento econômico diante da não garantia de direitos? Vemos aí as dificuldades do Estado em promover o desenvolvimento, diante de falhas nas parcerias público-privadas, principalmente na educação, mas como o próprio Peter Evans (1998) nos diz, o Estado tem que estar preparado para isto, ter autonomia para realizar parcerias e assim provocar o desenvolvimento. Enquanto existir concentração em mãos de poucos, em forma de controle, regulação, planejamento e execução, o Estado não cumpre a sua finalidade com as parcerias, ficando limitado a uma política de troca de favores, e as Organizações Sociais, que poderiam realizar políticas públicas na tentativa de melhorar o trabalho e a responsabilidade do Estado, se tornam ineficientes, não resolvendo as crises entre o mercado e a sociedade.

O consenso entre os pesquisadores é no sentido de ressaltar a importância da melhoria da qualidade da educação brasileira, em todos os níveis, já que a baixa qualidade da educação reforça as desigualdades. Apesar dos avanços, nossa educação básica ainda é de baixa qualidade e nosso ensino superior é muito heterogêneo. É preciso ampliar a competitividade e a produtividade de nossa economia para se chegar ao desenvolvimento inclusivo e sustentável (IPEA, 2018).

Considera-se a educação o melhor caminho para reduzir as desigualdades, porém, é necessário que haja uma reparação na sociedade, em especial com os mais pobres, os negros e os marginalizados, oferecendo oportunidades a setores menos favorecidos da sociedade para que esses possam se desenvolver de maneira intelectual como forma de justiça social.

Com a educação avançando, as desigualdades tendem a diminuir e o conhecimento acumulado pode proporcionar que as pessoas melhorem de vida e sigam se desenvolvendo. Houve avanços recentes nesse aspecto que incrementaram positivamente os índices de educação do país, mas a crise econômica e política põe em risco os avanços conquistados. Medidas que incentivam o acesso e a produção do conhecimento são positivas não apenas para os indivíduos beneficiados, mas para a sociedade como um todo que, ao longo do tempo, ganhará mais profissionais qualificados e cidadãos conscientes de seus direitos e deveres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos, em síntese, afirmar que o estudo realizado está enraizado na história econômica e social dos países, visto que caminha por relatos de diversas formas de ajuda mútua e coletiva e passa por atividades propriamente ditas no período liberal e pela impossibilidade do direito de associação, entendido como incompatível ao direito individual de liberdade e aos valores de segurança da propriedade e da intimidade dos indivíduos.

Como observamos ao longo do trabalho, não obtemos uma resposta de forma simples, mas multifacetada e que corresponde a uma heterogeneidade de atividades, formas de organização, abordagens, dificuldades metodológicas, classificação e nomenclatura.

O estudo destacou o conjunto das organizações da sociedade civil, constituídas como pessoas jurídicas de direito privado e sem finalidades lucrativas, que desenvolvem ações de interesse público, com atividades na área de segurança e da solidariedade social, colaborando com o Estado na realização de políticas que efetivem os direitos sociais.

No Direito Administrativo, vimos a importância da participação das organizações do Terceiro Setor na prestação de políticas sociais, já que elas atuam como parceiras, cooperantes e colaboradoras do Estado em atividades de relevante interesse coletivo.

Muitos desafios são enfrentados por estas organizações na atualidade, o que aponta para a crescente necessidade de estimular e motivar os cidadãos, com dinâmicas sociais, a combater a hegemonia do individualismo, estabelecer canais mais ativos de engajamento popular em uma democracia verdadeiramente participativa, além de aprimorar e garantir princípios e práticas de caráter solidário que garantam o crescimento do terceiro setor.

Por outro lado, vimos que o Estado, desprovido do monopólio da realização de prestações sociais, passa a compartilhar suas atividades com o terceiro setor. Sendo o Estado não mais fornecedor das prestações sociais, que podem ser realizadas pela sociedade civil, passa o terceiro setor a ser estimulado a ser o colaborador na execução dos direitos sociais, culturais e econômicos, visando a diminuir a desigualdade e a eliminação da pobreza e da miséria.

O Estado agora social ganha vários adjetivos, como regulador, ativador, garantidor e cooperativo, na busca do princípio da existência digna do cidadão, compartilhando com seus parceiros a melhor solução para os problemas sociais. O discurso desloca-se para a eficiência de suas ações em conjunto com o terceiro setor como parceiro, por meio de uma relação jurídica constituída por direitos e responsabilidades na consecução de finalidades de interesse público, objetivos e interesses comuns. Configura-se aí, a participação do terceiro setor na resolução dos

graves problemas sociais, fomentando a coesão e o desenvolvimento social em um exercício democrático de cidadania.

O novo marco legal das organizações sociais, tentou superar a crise do capitalismo, e sua relação com a globalização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo, o que reconfigurou as relações entre o público e o privado, tecendo outras dinâmicas no campo das políticas públicas sociais, de forma geral, e da política educacional, particularmente.

No caso brasileiro, o processo de parcerias na educação materializou-se por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que definiu as estratégias de privatização, descentralização e publicização (pública não-estatal), tomando como um dos seus mecanismos de atuação a efetivação das parcerias entre o terceiro setor e os sistemas públicos de ensino.

Configurou-se uma gestão gerencial da educação básica, mediante a substituição da incipiente gestão democrática da educação, disposta na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, por uma gestão hegemônica, pautada no controle social, na busca do consenso e na conciliação entre as classes.

Mas em uma sociedade de tantas desigualdades sociais, regionais e locais, como garantir aos cidadãos instrumentos de controle social sobre as ações do Estado? Uma das formas de resolver os conflitos e garantir direitos é por meio do Poder Judiciário, a partir da imparcialidade como princípio judicante, intervindo para amenizar as desigualdades e zelar pelo bem comum público.

O campo educacional, mais do que qualquer outro, é garantia de pleno desenvolvimento, pois constitui-se como dever universal e inalienável do Estado e não pode ser substituído por valores comerciais e de mercado. Portanto, podemos dizer que as parcerias públicas-privadas são importantes para o desenvolvimento de um país e precisam ser realizadas para a garantia de direitos, de forma que possam contribuir para o crescimento econômico e levar o indivíduo a promover mais liberdade e garantir a sua felicidade. E, finalmente, a reconfiguração do Estado não pode significar a exclusão de direitos nem o comprometimento da democracia.

Em relação ao caso goiano, a conclusão é que a gestão compartilhada entre a OSE e a Seduce não foi uma saída viável para os males da educação estadual, tendo se tornado nociva, sobretudo no que se refere à transferência de recursos para OSE. É inegável que a educação brasileira necessita de uma profunda reformulação, sobretudo na melhoria de sua qualidade. Mesmo que de forma terceirizada, é necessária uma revolução na educação pública que possibilite avanços e possíveis saídas em conjunto com a sociedade, instituições e especialistas, e não a partir de projetos de governos que pretendam apenas produzir números, índices e

percentuais para possíveis candidaturas. Apontamos algumas medidas possíveis para tanto, como restabelecer o percentual mínimo de 30% dos impostos e transferências para a MDE, alcançar um padrão de qualidade através de uma nova metodologia estadual de custo aluno, aplicar devidamente os recursos da educação, e fortalecer os conselhos de educação.

Os motivos do insucesso no caso goiano, se refere a questão de que as Organizações Sociais que se apresentavam como parceiras não possuíam estruturação para a finalidade a qual se destinava, outro ponto seria a falta de debate e participação da Sociedade Civil Organizada o que gerou complexidade do serviço de educação, e em relação ao que diz respeito a dimensão do serviço educacional (deve atingir a todos e em todos os lugares) e por fim podemos citar a precarização possível das condições de trabalho de professores e pessoal administrativo da educação.

A presente pesquisa procurou trazer à discussão se a parceria constitui ou não em um dos aliados do poder público para a concretização de direitos e garantias do indivíduo com a intenção de promover o desenvolvimento. Chegamos à conclusão que as parcerias se constituem realmente como uma das formas de garantia de direitos, mas ainda existem muitos degraus a serem percorridos para o bom funcionamento das parcerias, principalmente na educação.

Por fim, unir a iniciativa privada e poder público em busca de um objetivo seria o ponto chave para todo este processo. Vemos então que o assunto ainda precisa ser mais explorado. Assim, essa pesquisa não se finda aqui, já que temos uma sociedade que muda, um mercado que muda é uma relação entre eles que também muda a todo momento e é preciso esforço por parte do Estado e da sociedade civil para superar os limites, tanto em relação a promoção dos princípios do desenvolvimento econômico, quanto em relação a lógica das parcerias com a iniciativa privada para promoção dos direitos sociais.

Temos que ter consciência que o terceiro setor não pode ser visto como a solução final para todos os problemas sociais, caso contrário estaremos retirando a responsabilidade dos governos e da sociedade mais ampla de apresentar respostas às necessidades e desejos das populações. Contudo, é nele que se apresenta uma saída viável, onde tanto Estado quanto mercado se espelham para ações sociais, montando parcerias com ONGS, entidades sociais e até mesmo criando suas próprias instituições.

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Ana Carla. Entrevista: Como a educação influencia o desenvolvimento econômico do Brasil? **Revista Anuário da Educação Básica Brasileira**, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/como-a-educacao-influencia-o-desenvolvimento-economico-do-brasil/>. Acesso em: 01 mar. 2021.
- ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor: História e Gestão das Organizações**. São Paulo: Summus, 2006.
- ADRIÃO, Thereza; PINTO, José Marcelino de Resende. Privatização na América Latina: Estratégias recentes em destaque. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n.134, p. 11-16, 2016.
- ANTUNES; Fátima, PERONI, Vera. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação**, Universidade do Ninho, p. 181-216, 2017.
- ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Unesp, p. 81-115, 2007.
- BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2013.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Alianças público-privadas para o desenvolvimento**. Volume I – O investimento em infraestrutura no Brasil – Parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas. Brasil: BID, 2015.
- BANCO MUNDIAL. **Financiamento privado de infraestruturas públicas através de PPPs na América Latina e Caribe**. Sumário Executivo, 2017. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26406/114418ovPT.pdf>. Acesso em: 25 de jan. 2021.
- BANCO MUNDIAL. **Retomando o caminho para a inclusão o crescimento e a sustentabilidade**. Relatório n. 101431-BR. Brasil – Diagnóstico sistemático de país, 2016. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/686871468197371171/pdf/101431-REVISED-PORTUGUESE-v2-SCD-Sumario-Executivo.pdf>. Acesso em: 10 de jan. 2021.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Privatização e serviços públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 22, p. 172-180, 1988.
- BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfga

ng TIMM, Luciano Benetti. (Org.). **Direitos Fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 111-147, 2008.

BAREA, Julia; MONZÓN, Jose Luis. **Libro blanco de la economia social en Espanha**. Ministério de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.

BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Terceiro setor: uma análise comparativa das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público. **Boletim Jurídico**, 11 ago. 2005. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/729/terceiro-setor-analise-comparativa-organizacoes-sociais-organizacoes-sociedade-civil-interesse-publico>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: PERREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 107-150, 1999.

BARROSO, Luiz Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madri, n. 13, p. 17-32, 2009.

BASTOS, Lilia Flores de Araújo. Contratos de gestão celebrados pelo poder público com organizações sociais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, ano 12, ed. esp., p. 212-347, dez 2004. Disponível em: https://escolamp.org.br/revistajuridica/revista_monografias_tx04.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. **Scientia Iuris**, Londrina, v.16, n.1, p.211-213, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre o Terceiro Setor**. Série legislativa. Brasília: 2016. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/30119/legislacao_terceiro_setor.pdf?sequence=1. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 05/10/1988. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200**, de 23 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto Lei n. 3.100**, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 8.726**, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.429**, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.491**, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n° 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm. Acesso em: 06 fev. 2021

BRASIL. **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 06 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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 n o 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n os 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/111494.htm. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação do Fundeb**. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/193-manuais?download=2585:manual-de-orientacao-do-fundeb>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 399**, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2015**. Brasília: MTE, 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2017**. Brasília: MTE, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 1.923/DF. Relator: Min. Ayres Britto. **Diário de Justiça Eletrônico**. 16 abr. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BEZERRA, Nilson Pereira. **Pacto pela Educação: o cumprimento da agenda neoliberal em Goiás e a militarização das escolas públicas**. 2017. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Linguagem e Tecnologias) – Universidade Estadual de Goiás, Anápolis-GO.

BONAVIDES, Paulo. As cinco gerações de direitos fundamentais e a ideologia da constituição. In: **Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Constitucional Aplicado**. Salvador, 2010.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

_____. **Do estado liberal ao estado social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 58 p., 1997.

_____. **Burocracia pública na Construção do Brasil**, 2008. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP/ENAP, p. 67-116, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p.15-48, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BULUS, Uadi Lammêngo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Eloisa Helena de Sousa. **Terceiro setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CABRAL, Nazaré da Costa. **As parcerias público-privadas**. Coimbra: Cadernos IDEFF, 2009.

CACCIA BAVA, Sílvio. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. **RSP – ENAP**, Brasília, ano 45, v.118, n. 3, p.97-100, 1994.

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CANOTILHO, José Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, Débora Nacif de. **Gestão e Sustentabilidade**: um estudo multicasos em ONGs ambientalistas em Minas Gerais. 2006. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CARVALHO, Fernando José Cardim de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. rev., atual.e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Manual de direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CHAVES, Maria Bernadete. **As parcerias público-privadas no direito brasileiro**: uma abordagem jurídica com destaque ao fundo garantidor. Florianópolis. Conceito Editorial, 2007.

COELHO, Simone de Castro Carvalho. **Terceiro Setor**. São Paulo: Editora Senac, 2000.

CONSELHO DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA-PR. **O Conselho da Comunidade Solidária e a construção de novas relações entre Estado e sociedade no Brasil**: o Governo e o Terceiro Setor. Documento de referência para a XV Reunião do Conselho. Brasília: 1997a.

CONSELHO DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA-PR. **Marco legal do terceiro setor**. Sexta rodada de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária. Documento base. 2a ed. Brasília: 1997b.

COSTA, Pietro. O Estado de direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). **O Estado de direito**. Tradução de Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, p. 74-88, 2006.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2011.

CURRY, Carlos Roberto J.; FERREIRA, Luiz Antônio M. Justiciabilidade no campo da educação. **Revista de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 75-103, 2010.

CUSTÓDIO, André Viana; DABULL, Matheus Silva. Estado contemporâneo e políticas públicas: a efetivação dos direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes. In: CUSTÓDIO, André Viana; COSTA, Marli Marlene Moraes; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer (Org.). **Direitos humanos, constituição e políticas públicas**. Curitiba: Multideia, 2013.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos**: as ações do Estado na Produção Econômica. São Paulo: Editora Max Limonad. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Parcerias na Administração Pública**. 9 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

_____. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

- _____. **Uso Privativo de Bem Público por Particular**. São Paulo: Atlas, 2010.
- ETZIONI, Amitai. **A comparative analysis of complex organization**. New York: The Free Press, 1968.
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- _____. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 51-85, 1998.
- FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da Educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; ROSA, Taciana Coutinho; CARRARO, André; SHIDA, Claudio Djissey; DE CARVALHO, Áurea R. E. S. Franco. Parcerias Público-Privadas: uma alternativa para a educação Brasileira. **Revista Planejamento e Política Pública**, Pelotas, n. 52, p. 389-408, 2019.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito e Regulação no Brasil**. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2004.
- FRANÇA, Genauto; DZIMIRA, Sylvain. **Don et économie solidaire**. Paris: CRIDA/MAUSS, 2000.
- FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- FRIAS, Lígia; SILVA, Tamires Cristina. A influência neoliberal sobre o poder legislativo: o caso das parcerias público-privadas. **Revista Digital de direito Administrativo**, v. 3, n. 2, p. 413-428, 2016.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 3, p. 37-42, 1994.
- _____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 1, p. 5-19, 1992.
- _____. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, Campinas, v. 24, n. 4, 2004.
- _____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GASPAROTTO, Geovana Prante; GROSSI, Patrícia Krieger; VIEIRA, Monique Soares. O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. In: **Anais do**

XI Seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea, Santa Cruz do Sul, 07-09 mai. 2014.

GENRO, Tarso. O Novo Espaço Público – 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista. Cadernos Mais. **Folha de São Paulo**, 09 jun. 1996.

GERSCHENKRON, Alexander. **O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2015.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001a.

_____. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001b.

GOIÁS. **Decreto Lei nº 8.441**, de 28 de agosto de 2015. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81526/lei-13909. Acesso em: 03 jan. 2021.

GOIÁS. **Decreto nº 8.469**, de 14 de outubro de 2015. Dispõe sobre medidas a serem adotadas pela Comissão Especial que especifica e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/67548/decreto-8469. Acesso em: 03 jan. 2021.

GOIÁS. **Lei Complementar nº 26**, de 28 de dezembro de 1998. Estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/1998/lei_complementar_n26.htm. Acesso em: 04 jan. 2021.

GOIÁS. **Lei nº 15.503**, de 28 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/80592/lei-15503. Acesso em: 03 jan. 2021.

GOIÁS. **Lei nº 15.731**, de 07 de julho de 2006. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público Estadual, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/79798/lei-15731. Acesso em: 03 jan. 2021.

GOIÁS. **Lei nº 18.658**, de 02 de outubro de 2014. Confere nova redação a dispositivos da Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/90919/lei-18658. Acesso em: 03 jan. 2021.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte. **Aviso de Chamamento Público n. 001/2016**. 29 dez. 2015. Disponível em:

<http://www.seduc.go.gov.br/documentos/chamamentopublico2016/01/EDITAL%20DE%20CHAMAMENTO%20PUBLICO%20MACRORREGI%20C3%83O%20VI%20-%20AN%20C3%81POLIS.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. **Lei n. 19.225**, de 13 de janeiro de 2016. Orça a receita e fixa e despesa do Estado para o exercício de 2016. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/98409/lei-19225. Acesso em: 07 mar. 2016.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Educação e Cultura e Esporte. **Secretária esclarece sobre a destinação do Fundeb para escolas com OSs**, 4 mar. 2016. Disponível em: <<http://portal.seduc.go.gov.br/SitePages/Noticia.aspx?idNoticia=1832>>. Acesso em: 7 jan. 2016a.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás, Ministério Público Federal, Ministério Públicos de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Referência: ICs 201500469399 e 201500468202** de 16 de fev. de 2016. Mineo. Pdf.

GORDILLO, Augustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1997.

GROPPO, Luiz Antônio; MARTINS, Marcos Francisco. Terceira Via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 24, n. 2, p. 215-233, 2008.

GROUPO, Luiz Antônio; GIUSSAIN, Enzo M. F. Correia dos Santos. Dimensões educativas não formais e informais das práticas culturais juvenis na cidade. **Inter Ação**, Goiânia, v.41, n.2, p. 265-286, 2016.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Almedina, 2020.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S. A, 1961.

HUDSON, Mike. **Administrando organizações do terceiro setor** – o desafio de administrar sem receita. São Paulo: Makron Books, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil** – Fasfil 2010 (Estudos e Pesquisas, n. 20). Rio de Janeiro: IBGE/Ipea, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 20 de jan. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA APLICADA – IPEA. **Perfil das Organizações da sociedade civil do Brasil**. Org. Felix Garcia Lopez. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_or ganizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf. Acesso em: 20 de dez. de 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Saraiva. 2005.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Thomson Reuters, 2013.

JUSTINO, Gustavo de Oliveira. **Terceiro setor, empresas e estado**. Novas Fronteiras entre o Público e o Privado. São Paulo: Ed. Método, 2007.

JUCÁ, Roberta Lena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza.

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. Séries Textos de Pesquisa. Rio de Janeiro: ISER, jun. 1993.

LANDIM, Leilah; CARVALHO, Luiz Antônio. **Projeto transparência e prestação de contas da sociedade civil na América Latina – Caso: BRASIL**. Uruguai: Instituto de Comunicação e Desenvolvimento (ICD), 2007. Disponível em: www.rits.org.br. Acesso em: 22 jan. 2021.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e Estratégias do Branco Mundial para a Educação. Trad. Dagmar Maria Leopoldi Zibas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p.11-36, 1997.

LAVALL, Cristian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Ed. Planta, Londrina: 2004.

LAVILLE, Jean Louis. **Une troisième voie pour le travail: Sociologie économique**. Paris: Desclée de Brouwer, 1999.

LAVILLE, Jean Louis. EME, Bernard. Por une approche pluraliste du tiers secteur. **Mana – Revue de Sociologie et d’Antropologie**, Paris, n. 7, Dossier France/Brésil, p. 166, 2000.

LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e Condução Política. **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, n. 37, p. 33-56, 1996.

LEME, Alessandro André. Neoliberalismo, globalização e reformas do Estado: reflexões acerca da temática. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 32, p. 114-138, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1 (93), p. 50-72, 2004.

MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. Universidade de São Paulo. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2015.

MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico-legislativo do terceiro setor no Brasil. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino (Coord.). **Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. Disponível em: http://fernandomanica.com.br/site/wp-/panorama_historio_legislativo_do_terceiro_setor.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

MÂNICA, Fernando Borges; AZEVEDO, William Geraldo. Parcerias público privadas como instrumento de desenvolvimento da infraestrutura educacional no Brasil. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 195-215, 2019.

MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97107>. Acesso em: 2 out. 2020.

MANIGLIA, Elisabete; POSSAS, Thiago Lemos. Direito ao desenvolvimento, sustentabilidade, e a Constituição da República de 1988. **Revista Jurídica da Presidência Brasília**, v. 14, n. 104, 2012-2013. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/84>. Acesso em: 24 set. 2020.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 8ª.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. Analisando o desenvolvimento: a perspectiva de Amartya Sen. **Revista Urutaguá**, Maringá, n. 22, p. 120-123, 2010.

MARRA, Luciana Cardoso. A Mitigação do Princípio da Publicidade no Processo Licitatório na Modalidade Convite. **Revista Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 34, p. 193-200, 2006.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **INTERAÇÕES – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 51-59, 2002. Disponível em: <http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/570/607>. Acesso em: 24 nov. 2020.

MASCARENHAS, Thais Silva. **O Caráter Educativo da Economia Solidária: o caminho do desenvolvimento como liberdade a partir da experiência da Cooperafis**. 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Michelle Diniz (Coord.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2. ed., rev. at., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MESQUITA, Maria Cristina Dutra. et al. Parceria Público-Privado na Educação: um olhar no Estado de Goiás. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 29, n. 1, p.7-15, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. **Inquérito Civil n. 01/2016**. Disponível em: http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2016/02/16/17_36_26_430_Recomenda%C3%A7%C3%A3o_MPE_MPF_e_MPC_suspens%C3%A3o_editalOSs_nas_escolas.pdf. Acesso em: 7 fev. 2021.

MODESTO, Paulo; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. (Coord.). **Terceiro Setor e parcerias na área da saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 659-670, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Privatização e cidadania. **Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas**, São Paulo, ano 5, n. 18, p. 47-50, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MORALES, Carlos Antônio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: BRESSER-PERREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 51-86, 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. 2. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2011.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Pioneira, 1986.

MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei n. 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MUKAI, Toshio. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios jurídicos das parcerias público-privadas (PPPs) e desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 184-203, 2014.

NETTO, José Paulo. **A construção do projeto ético político contemporâneo: capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 1. Brasília: CEAD/ABEPSS/CFESS, 1999.

NOVA ESCOLA. **Exclusivo: quem vai administrar as escolas de Goiás?** Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/radiografia-oss-goias-938045.shtml>>. Acesso em: 7 jan. 2016.

OLAK, Paulo Arnaldo; NASCIMENTO, Diogo Toledo do. **Contabilidade para Entidades Sem Fins Lucrativos (Terceiro Setor)** – São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Guarânia Garcia de. Resenha de: “O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade” de Theresa Adrião e Vera Peroni Ecco. **Revista Científica**, São

Paulo, v. 7, n. 1, p. 178-181, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71570110>. Acesso em: 20 fev. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: termo de parceria e licitação. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 2, p. 01-40, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. [coord.] Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007 336 p.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. Os contratos de gestão e de parceria público privada na área da saúde pública. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte, ano 6, n. 12, p. 105-124, 2012.

ONU - **Organização das Nações Unidas**. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em :16 jan. 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: RT. 2019.

OSÓRIO, Jaime. Fundamentos de la superexplotación. **Razón y Revolución**, Buenos Aires, v. 25, p. 9-34, 2013.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social**: Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 5. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2004.

PARK, Margareth Brandini; FERNANDES, Renata Sieiro; CARNICEL, Amarildo (Org.). **Palavras-chave em educação não-formal**. Campinas: Centro de Memória da Unicamp, 2007.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao desenvolvimento como direito fundamental. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf. Acesso em: 20 de jan. 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 215-227, 2010.

_____. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, 2012.

_____. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, São Paulo, v. 13, p. 234-255, 2013a.

_____. Redefinições no papel do Estado: parcerias público-privadas e a democratização da educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 21, n. 47, 2013b.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As Liberdades Humanas como Bases do Desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

PIOVESAN, Flavia; BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro setor e Direitos Humanos**. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. (Org.). Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor. São Paulo: Thomson/IOB, p. 75-97, 2005.

PIRES, Elson L. As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. **INTERAÇÕES – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v.8, n. 2, p. 155-163, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v8n2/a02v08n2.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

QUEIROZ, Angélica. OS na educação em Goiás volta a ser assunto de debate na UFG. **Notícias UFG**. 06 abr. 2016. Disponível em: <https://www.ufg.br/n/87641-os-na-educacao-em-goias-volta-a-ser-assunto-de-debatenaufg>. Acesso em: 08 mar. 2021.

ROCHA, Arlindo Cavalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Terceiro setor: para que serve? **Conjuntura Econômica**, São Paulo, v. 51, n. 1, p.41-45, 1997.

ROTHGIESSER, Tanya L. **Sociedade Civil Brasileira e o Terceiro Setor**. Disponível em: <http://www.terceirosetor.org.br/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

REGULES, Luís Eduardo Patrone. **Terceiro setor: regime jurídico das OSCIPs**. São Paulo: Editora Método, 2006.

RESENDE, Tomaz de Aquino; RESENDE, André Costa; SILVA, Bianca Monteiro. **Roteiro do Terceiro Setor: associações, fundações e organizações religiosas**. 6. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ROMERO, Ana Paula Hamerski. **Análise da política pública brasileira para a educação especial na década de 1990: configuração do atendimento e atuação do terceiro setor**. Maringá: 220 fls., 2006.

SACHS, Igancy. L'imagination et le savoir: le développement selon Furtado. **Cahiers du Brésil Contemporain**, v. 33-34, p. 179-183, 1998.

SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 89 – 111, 1997.

SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut. **Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs). **Sociedade e estado em Transformação**. UNESP/ENAP, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p. 1231-1255, 2007.

SAVIANI, Demerval; DUARTE, Newton. A formação humana na perspectiva histórico-ontológica. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 15, n. 45, 2010.

SECRETÁRIA esclarece sobre a destinação do Fundeb para escolas com OSs 4 mar. **A Redação**. 04 mar. 2016. Disponível em: <https://www.aredacao.com.br/noticias/67813/secretaria-esclarece-sobre-a-destinacao-do-fundeb-para-escolas-com-oss>. Acesso em: 7 jan. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

SILVA, Maria Abadia da. O Consenso de Washington e a privatização na Educação Brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, vol.11, n. 21, p. 255-264, 2005.

SILVA, Thiago Henrique Costa. **As parcerias, o desenvolvimento rural e o avanço neoliberal no campo**: uma análise do projeto Pontal de Petrolina em Pernambuco. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 150 fls., 2018.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito a educação. **Jornal de Políticas Jurídicas Educacionais**, São Paulo, n. 9, p. 30-40, 2011.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição**: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Para uma revolução da justiça. Cortez, São Paulo: 2007.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização**: privatização, concessões, terceirizações e regulação. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SOUZA, Fábio Araújo; FLORES, Maria Marta Lopes. Organização Social de Educação: a nova panaceia para educação em Goiás. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, v.8, n. 3, p.798-825, 2018.

_____. Uma análise sobre a implementação das organizações sociais nas escolas de Goiás: os recursos públicos em questão. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 11, n. 1, p. 217-229, 2017.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, Silvia Regina; LIMA-MACIEL, Sandra; LUPI, André Lipp Pinto Basto. Aplicabilidade do *compliance* na Administração Pública em face do momento político atual

brasileiro. In: **Anais do I CONIBADEC** – Congresso Ibero-Americano de Direito Empresarial e Cidadania, v. 1, n. 24, p. 1-22. Curitiba: 2018.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Terceiro setor: entre a liberdade e o controle**. Salvador: Editora Jus Podium, 2013.

TV UFG. Entrevista com a secretária de Educação, Cultura e Esporte do estado de Goiás, Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira. **Boletim Conexões**, 07 jan. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iHbA-mG5Fp0>. Acesso em 07 nov. 2020.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. 1990. Disponível em <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil>. Acesso: em 20 jan. 2021.

UNICEF - **Organização das Nações Unidas**. Declaração mundial sobre Educação para todos Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 13 de fev. 2021

VALLEJO, Luiz Renato. Ecodesenvolvimento e o mito do progresso. **Terra Livre**, n. 4, p. 1-11, 1988. Disponível em: <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/61/62>. Acesso em: 24 set. 2020.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. **INTERAÇÕES – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2002. Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Veiga-J.-E.-A-face-territorial-do-desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo. Saraiva: 2017.

WEBER, Max. Economia e sociedade: **fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa, Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

WORLD BANK. **Brazil Irrigated Agriculture in the Brazilian Semi-Arid Region: Social Impacts and Externalities**. 2004. Washington D.C. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/202031468770105891/brazil-irrigated-agriculture-in-the-brazilian-semi-arid-region-social-impacts-and-externalities>. Acesso em: 20 de jan. 2021.