

O SETOR NÃO LUCRATIVO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: corresponsabilidade ou debilidade

Theresa Adrião

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Brasil

Egle Pessoa Bezerra

Secretaria Estadual de Educação de São Paulo

Resumo

O presente artigo trata das questões relacionadas ao aumento da presença de instituições não lucrativas, identificadas de modo geral como integrantes do Terceiro Setor, na atuação da gestão da educação brasileira. A expansão dessa estratégia ocorreu especialmente a partir da promulgação de mecanismos jurídicos, tais como a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que introduziu profundas alterações na gestão da administração pública. A vigência da EC-19/98 consolidou a relação entre a administração pública e a iniciativa privada, intensificando a privatização de funções até então exclusivas do Estado, notadamente aquelas relativas à oferta de políticas públicas, em particular, a educação. Com a intenção de atender a uma falsa percepção de um conceito de qualidade nos serviços educacionais, observa-se que a permissividade legal desses mecanismos, tem viabilizado de forma articulada a um aparato político e jurídico-administrativo, a destinação de recursos financeiros públicos para a iniciativa privada, ampliando as possibilidades de formalização de parcerias público-privadas.

Palavras-chave: Parceria público-privada; Terceiro Setor; Financiamento da Educação.

Abstract

The present paper deals with issues related to the increased presence of nonprofit institutions, generally identified as members of the Third Sector, in the acting of management education in Brazil. The expansion of this strategy occurred especially after the promulgation of legal mechanisms, such as the Constitutional Amendment No. 19 of 1998 that introduced profound changes in the management of public administration. The validity of EC-19/98 consolidated the relationship between government and the private sector, increasing privatization of functions till then exclusive of state, notably those relating to the provision of public policies, particularly education. Intending to meet a false perception of the concept of quality in educational services, it is observed that the permissivity lawful of these mechanisms has enabled in an articulated manner to a political apparatus and legal-administrative, the allocation of public funds for private initiative, expanding the possibilities of formalization of public-private partnerships.

Key-words: Public-private partnership; Third Sector, Education Financing.

O texto aborda questões relativas à ampliação da presença de instituições não lucrativas, identificadas genericamente como integrantes do terceiro setor, na gestão da educação brasileira para o que se apresenta os mecanismos legais que normalizam e induzem a ampliação dessa estratégia, os quais se consolidaram a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Acredita-se que sua vigência tenha colaborado para a ampliação da privatização de funções de Estado, especialmente as relativas à oferta de políticas públicas em geral e da educação em particular.

Para começar

O fato de não haver exata correspondência temporal e territorial nas estratégias adotadas pelo capital para responder à crise iniciada no final do século passado explica, em parte, a razão pela qual as propostas neoliberais chegam ao Brasil um pouco acanhadas, uma vez que já se produziam críticas aos seus efeitos em outras partes e mesmo os adeptos do “mais mercado e menos Estado” buscavam alternativas (ADRIÃO, 2011).

Essa perspectiva nos ajuda a perceber por que as reformas na gestão pública desencadeadas desde o início dos anos 1990, ainda que flertando com pressupostos liberalizantes, não significaram um simples decalque dos processos observados em outros países, em especial se nos concentramos na esfera educacional. A principal diferença reside no fato de que as reformas não se assentavam na transferência dos setores públicos para o setor privado por meio da transferência de sua propriedade, cuja ilustração nos é dada pelas reformas dos anos 1980 ocorridas na Inglaterra e no Chile. Tampouco implicaram na diminuição do gasto público com educação¹ (ADRIÃO, 2007), o qual, ainda que muito aquém dos 7% previstos no Plano Nacional de Educação em vigência no período, manteve-se nos anos 2000 em torno dos 4,3% do PIB.

Entre nós, por um conjunto de razões que não nos compete analisar neste espaço, as iniciativas relativas à administração gerencial assentaram-se na perspectiva da “governança” cujo desenho se encontra em documentos de agências internacionais, especialmente do Banco Mundial, e se pauta, *grosso modo*, em certa revisão das orientações anteriores de cunho liberalizante e na percepção da necessária presença do Estado como agente indutor do desenvolvimento e da equidade² (BORGES, 2003; ADRIÃO; PERONI, 2010). Tal revisão implicou em estratégias filiadas à chamada terceira via, segundo a qual as decisões de políticas deveriam contar com setores da sociedade civil, para o que se generalizavam neste começo de século comitês de governança. Como exemplo, citam-se as iniciativas do MEC na convocação dos comitês de governança para elaboração do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de um lado, e de outro, a presença do empresário Jorge Gerdau no Gabinete da Presidência da República, como interlocutor privilegiado da gestão pública.

Como estratégia para a construção de um “acordo social” sobre essas medidas, setores

hegemônicos e governos formalizam pactos de atuação conjunta cada vez mais frequentes, em que a lógica gerencial da esfera privada ganha espaço na administração pública, na perspectiva de consolidar um sentido de corresponsabilização da “sociedade civil” no que diz respeito à garantia e à ampliação do acesso aos direitos sociais básicos. (ADRIÃO; PERONI, 2010).

O entendimento de que as respostas aos problemas da gestão pública estariam nas alternativas criadas pelo e para o setor privado adquirem um sentido que extrapola a indução ao voluntariado (SOUZA; VIEIRA, 2009) e assume o *status* de opções de políticas regulamentadas a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC nº 19/98), pela qual se introduziram profundas alterações na administração pública. Por essa razão, este artigo debruça-se sobre aspectos relativos à mudança no marco regulatório que induziram essas opções.

Por marco regulatório entende-se não apenas as alterações na configuração jurídica da administração pública brasileira, mas também as alterações nas relações entre as esferas públicas e privadas por meio da criação de instâncias híbridas de elaboração, implementação e acompanhamento de políticas, aqui entendidas como instâncias de gestão.

Como última ressalva, pela brevidade do texto, atenta-se às alterações de caráter nacional, ainda que se registre inúmeros arranjos subnacionais (elaborados nas esferas de estados e municípios) tendo em vista o regime federado vigente no País.

Ampliação da simbiose entre as esferas públicas e privadas: alterações no marco regulatório pós EC nº 19/98

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC nº 19/98) implementou modificações no regime administrativo brasileiro, a partir da alteração de um grande número de dispositivos da Constituição Federal de 1988, referentes tanto ao funcionamento da administração pública quanto às normas até então vigentes para os seus servidores. Tais modificações, respaldadas juridicamente pela Emenda, teve como pontos principais: a revisão das regras de estabilidade, a modificação no regime de remuneração e a gestão da administração pública. Neste texto, consideraremos apenas os dispositivos da EC nº 19/98 relacionados à gestão da administração pública, pois se configuram como marcos significativos para a normalização de parcerias entre a administração pública e o setor privado, tendo em vista, o estabelecimento, no sistema jurídico brasileiro, das agências executivas e das organizações sociais (OS). Além disso, a previsão da descentralização dos serviços públicos por meio de convênios de transferência entre os entes federados alterou a condução dos serviços públicos (SILVA, 1999).

Para iniciar as nossas considerações sobre as relações público-privadas pós EC nº 19/98, destacaremos o *caput* e o artigo 37, especialmente o inciso XIX e o § 8º. O *caput* será abordado por introduzir à administração pública o “princípio da eficiência”. O inciso XIX, do mesmo artigo, diz respeito à criação de “entidades paraestatais”, enquanto que o § 8º, trata dos “contratos de gestão”.

O “princípio da eficiência”, que ganha *status* constitucional com o art. 37 da EC nº 19/98, relaciona-se ao modo de atuação e organização do agente público. Foi definido constitucionalmente com a finalidade de assegurar à população que a administração pública garanta na oferta dos seus serviços, padrões de qualidade e critérios para a utilização dos recursos financeiros. A justificativa para sua inserção pode ser encontrada na ineficiência do funcionamento da administração pública brasileira, auferida pelos índices de corrupção e ausência de controle social e transparência. Pode ser mais bem entendido na perspectiva do Direito, segundo a qual, a atividade estatal se constitui em uma relação jurídica pautada na reciprocidade de direitos e obrigações, na qual os indivíduos “no exercício de seus direitos subjetivos, poderão exigir da administração pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível” (MORAES, 2001; DI PIETRO, 2007).

É evidente que a administração pública exige padrões de eficiência em sua atuação. Entretanto, se por um lado a introdução deste princípio na Constituição formaliza a exigência do exercício eficiente dos serviços públicos, por outro, abre precedentes para que a administração pública admita a introdução de modelos de gestão baseados na administração privada, considerados, nas perspectivas reformistas, mais eficazes e menos burocráticos.

O inciso XIX da EC nº 19/98 deu nova regulamentação à criação de entidades da administração pública indireta e paraestatal. A administração pública indireta abrange as autarquias, as sociedades de economia mista e empresas públicas. As entidades paraestatais incluem o conjunto de entidades paralelas ao Estado, incluem os serviços sociais autônomos (Sesi, Sesc, Senai, Sebrae), as entidades de apoio (fundações, associações e cooperativas), as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip). Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), as entidades paraestatais integram o “terceiro setor”, porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a administração pública, direta ou indireta. A EC nº 19/98 reordenou a forma de constituição de autarquias, sociedades de economia mista, e fundações³ e a principal alteração deste tema refere-se à retirada de exigência de uma legislação específica para a criação desse tipo de entidade. Tal mudança facilita a generalização de entidades e instituições de natureza mista, reconfigurando a gestão da administração pública.

Em 2005, pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicada (Ipea), pela Associação Brasileira de ONGs (Abong) e pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) indicou o crescimento e a diversificação de instituições não governamentais no Brasil. Baseada em dados do Cadastro de Empresas (Cempre) de 2005, a pesquisa demonstrou que existem atualmente no Brasil 338 mil organizações sem fins lucrativos divididas em cinco categorias: 1) as privadas, que não integram o aparelho do Estado; 2) as que não distribuem eventuais excedentes; 3) as que são voluntárias; 4) as que possuem capacidade de autogestão; e 5) as institucionalizadas (Disponível em: <http://www.abong.org.br/ongs.php>. Acesso em: 8 ago. 2011).

Outra medida decorrente da EC nº 19/98 e que se relaciona à ampliação das chamadas

instituições do terceiro setor como “parceiras” da gestão governamental, resulta da introdução do § 8º ao art. 37, criando o “contrato de gestão”. Trata-se de um dispositivo jurídico que se constitui em um compromisso institucional estabelecido entre o Estado, e uma entidade pública estatal (agências executivas) ou uma entidade pública não estatal (as organizações sociais). A finalidade do contrato de gestão é a consecução de metas de políticas públicas, a partir do desenvolvimento de melhorias na gestão, visando, segundo os legisladores, ao alcance do produto ou serviço prestado ao cidadão com padrões de qualidade superiores. O contrato de gestão especifica metas, obrigações, responsabilidades, cessão de recursos mediante condições previamente estabelecidas (servidores, bens públicos e recursos orçamentários) e mecanismos de avaliação e penalidades (SILVA, 1999).

O contrato de gestão pode ser celebrado em três situações distintas: a) entre o poder público e a administração indireta; b) entre órgãos do poder público; c) entre o poder público e as organizações sociais. Quando celebrado com entidades da administração indireta, tem por objetivo ampliar a sua autonomia e, quando celebrado com organizações sociais, restringi-la. Dessas três formas, a mais contestada juridicamente, é o contrato de gestão entre órgãos do poder público, uma vez que os contratos em geral têm como característica a existência de interesses opostos e contraditórios. Estabelecer um contrato entre órgãos do poder público seria admitir a presença de interesses distintos na administração pública, fato inconcebível nestes termos, pois estes órgãos representam a mesma pessoa jurídica, no caso, o Estado. Nesse sentido, o contrato de gestão, quando celebrado entre órgãos do poder público corresponde, na prática, a termos de compromisso ou a convênios, que são adotados pelos dirigentes desses órgãos, com vistas à obtenção de mais autonomia e ao cumprimento das metas estabelecidas nesses instrumentos. A ampliação da autonomia obtida desta forma acaba por se constituir em um incentivo ao cumprimento de metas já previstas nas atribuições legais dos órgãos públicos (DI PIETRO, 2011).

Ainda dentro das críticas ao contrato de gestão, destaca-se o caráter inconstitucional desse instrumento, indicado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2007) em função da previsão da obtenção de recursos orçamentários e bens públicos, pelas organizações sociais, com dispensa de licitação conforme o definido no artigo 12 da Lei nº 9.637/98, o que se constituiria em violação ao princípio da isonomia, sendo, portanto, inconstitucional. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007) considera os contratos de gestão uma forma de o Estado se eximir de suas responsabilidades, por meio da transferência de suas responsabilidades às organizações sociais, pela cessão de bens públicos e funcionários, sem, entretanto, estarem submetidas às exigências administrativas da administração pública. O Quadro 1 sintetiza as alterações no texto constitucional aqui comentadas.

Quadro 1 – Síntese das alterações realizadas no texto constitucional decorrentes da EC nº 19/98

Texto original da Constituição de 1988	Texto alterado pela Emenda Constitucional nº. 19/98	O que mudou
Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...).	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e <i>eficiência</i> (...).	O princípio da eficiência ganha <i>status</i> constitucional com a finalidade de assegurar à administração pública, um serviço de qualidade e com critérios na utilização dos recursos financeiros diante da ineficiência do funcionamento da administração pública brasileira.
Art. 37. ... XIX – somente por lei específica poderão ser criadas empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública; (...)	Art. 37. ... XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (...)	A alteração dada pela EC nº 19/98 determinou que o Poder Executivo, por meio da lei, autorizasse a criação de entidades de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação), retirando a sua iniciativa para a criação direta dessas entidades, que até então havia vigorado na legislação.
Art. 37. ... Não existia o § 8º.	Art. 37. ... § 8º – A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.	A EC nº 19/98 traz para o texto constitucional pela introdução do § 8º ao art. 37, o contrato de gestão, dispositivo que passou a indicar a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Fonte: Bezerra, 2008, p. 39-40.

As “organizações sociais (OS)” inicialmente foram previstas pela Medida Provisória nº 1.591, de 1997, e posteriormente disciplinadas pela Lei Federal nº 9.637, de 1998. O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) ao se referir às organizações sociais, como meio para descentralização da ação estatal, indicava a transferência de atividades para o setor

privado. Entretanto, no texto da Lei nº 9.637/98, consta que o contrato de gestão com tais entidades se constitui em um instrumento de fomento, para incentivar a iniciativa privada, e não uma forma de descentralização da administração pública. A ideia de descentralização não se enquadra nesta previsão legal, pois a entidade não prestará o serviço como serviço público e sim como atividade privada de interesse público. A relação entre organizações sociais e poder público é estabelecida por meio de “contrato de gestão” (DI PIETRO, 2006).

As “organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip)” foram definidas pela Lei Federal nº 9.790, de 1999, regulamentadas pelo Decreto Federal nº 3.100/99 e qualificadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. A sua finalidade é realizar serviços sociais não exclusivos do Estado, contando com incentivo e fiscalização do poder público, e pode perder a sua qualificação a partir de processo administrativo ou judicial, tanto de iniciativa popular quanto do Ministério Público (DI PIETRO, 2007; BRASIL, 1999). Os acordos entre o poder público e as Oscips são definidos pelo “termo de parceria”, regido pela Lei nº 9.790/99⁴, o qual se assemelha ao contrato de gestão, pois também se volta para o desenvolvimento de objetivos pautados em interesses comuns entre os partícipes, e, nesse sentido, diz respeito muito mais a uma diferença de terminologia do que jurídica.

A semelhança entre OS e Oscip está pautada no fato de se referirem a entidades privadas, sem fins lucrativos, que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebem uma qualificação pelo poder público. Quanto às diferenças, baseiam-se em que a OS pode assumir serviços públicos desempenhados pelos órgãos da administração pública, resultando na extinção destes, enquanto que na Oscip, que exerce atividade de natureza privada, com a ajuda do Estado, a sua qualificação não interfere na existência ou nas atribuições de entidades ou órgãos integrantes do poder público (DI PIETRO, 2007). O “contrato de gestão” e o “termo de parceria” apresentam características muito semelhantes e ambos têm por finalidade a instituição de parceria entre o poder público e entidades privadas.

O Quadro 2 apresenta uma síntese comparativa das características das organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil e de interesse público (Oscip).

Quadro 2 – Síntese comparativa das características das OS e Oscip

Aspectos	OS	Oscip
Vínculo	Contrato de gestão	Termo de Parceria
Natureza Jurídica	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Criada por particulares, deve se habilitar perante a administração pública para obter a qualificação social.	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Criada por particulares, deve se habilitar perante o Ministério da Justiça para obter a qualificação.
Objetivo social	Atuação nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.	Atuação em áreas voltadas para a promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação,

		observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.
Presença do poder público	Conselho de administração cuja composição é de 20% a 40% do poder público.	A execução do objeto do termo de parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do poder público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.
Fomento	Destinação de recursos orçamentários e bens necessários ao cumprimento do contrato de gestão, mediante permissão de uso, com dispensa de licitação, cessão especial de servidores públicos, com ônus para a origem, dispensa de licitação nos contratos de prestação de serviços celebrados entre a administração pública e a organização social.	Não são especificadas na lei as modalidades de fomento ou cooperação, há apenas algumas referências a bens ou recursos de origem pública.
Desqualificação	Em caso de descumprimento das normas do contrato de gestão.	Ocorre a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo, no qual serão assegurados a ampla defesa e o contraditório.

Fonte: BEZERRA, 2008, p. 53-54.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o estreitamento de relações entre a administração pública e o setor privado pôde ser traduzido pela aprovação de uma série de dispositivos legais que asseguraram e ampliaram as possibilidades de parceria entre o poder público e a iniciativa privada.

Entre esses dispositivos, o mais significativo foi a Emenda Constitucional nº 19, de

4/6/98 (EC nº 19/98), a partir da qual se ampliou a inserção da iniciativa privada na esfera da administração pública viabilizando inclusive o estabelecimento das chamadas “parcerias público-privadas”. Tal expressão se refere às modalidades de Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa, ambas regulamentadas pela Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04. Entretanto, a expressão “parceria público-privada” utilizada neste trabalho, não se refere às modalidades de parceria previstas nesta lei, mas sim, a afluência de esforços entre o Poder Público e o setor privado para a concretização de objetivos de interesse público a partir de iniciativas legislativas, ora previstas no âmbito do Direito Público, implicando também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor na administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.

A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou a administração pública por meio de modificações relacionadas à estabilidade dos servidores públicos e à gestão pública. Destacamos a previsão constitucional do princípio da eficiência, a alteração na criação de entidades paraestatais e a introdução do contrato de gestão no escopo dessas modificações. Tais alterações compunham o conjunto de medidas previstas pelo PDRAE para a implementação da reforma administrativa do Estado brasileiro, visando, na ótica dos proponentes dessas medidas, ao aumento da qualidade nos serviços prestados pela administração pública. O *status* constitucional dado ao princípio da eficiência, permitiu a flexibilização das relações entre a iniciativa privada e o poder público, a partir da inserção de práticas gerenciais advindas de modelos privatistas, considerados, nessa perspectiva, mais eficientes e ágeis. Além disso, a flexibilização de acordos entre as esferas pública e privada foi ampliada a partir do estabelecimento de parcerias, firmados por um novo instrumento jurídico, dado pela introdução do contrato de gestão no âmbito da Administração Pública. Somando-se a isto as modificações na criação de entidades paraestatais, tais como as OS e Oscip, é possível observar a ampliação da adoção de parcerias, apoiadas no instrumento do contrato de gestão, facilitando a abertura da administração pública para práticas administrativas pautadas na lógica gerencialista.

Em síntese, a articulação de propostas de “flexibilização” da administração pública – ideologicamente defendidas como condição para o aumento da eficácia e da eficiência dos serviços, – tem permitido a criação de diferentes “pactos” público-privados, além dos já tradicionais processos de convênios com instituições filantrópicas ou comunitárias, devido ao aumento de atribuições por parte dos municípios, em um contexto de escassez de recursos e a permissividade legal – que mantém a responsabilidade de transferência de recursos públicos para instituições privadas.

Diante de todo o aparato jurídico voltado para a constituição de “parcerias” entre o poder público e a iniciativa privada, observa-se um grande número de municípios que tem adotado este instrumento como opção para o atendimento de suas demandas. A educação tem sido objeto dessas parcerias, situação tratada em um conjunto de pesquisas recentes que analisaram modalidades firmadas entre administrações públicas e setores da iniciativa privada para a oferta de vagas na educação infantil, aquisição de sistemas de ensino e contratação de assessoria para gestão educacional (BEZERRA, 2008; ADRIÃO et al.,

2009; DOMICIANO, 2009; CAIN, 2009; ROSSI, 2009, entre outras).

No entanto, se até recentemente as parcerias público-privadas, como previstas na Lei Federal nº 11.079, de 30/12/04⁵, não se faziam presentes na esfera da educação, o município de Belo Horizonte vai inaugurar a partir de 2012 a prática. Neste projeto, cujo investimento envolve cerca de R\$ 200 milhões, está prevista a construção de 37 escolas – 32 de ensino infantil e 5 de ensino fundamental. A cargo da iniciativa privada ficará a responsabilidade de construir e gerir os serviços não pedagógicos, como limpeza, segurança e compra de materiais, entre outros. Segundo o secretário de Desenvolvimento, Marcello Faulhaber, o “consórcio vencedor terá um “contrato entre 30 e 35 anos”, para administrar as escolas”. Segundo ele, este é “o tempo para pagar e remunerar o investimento, que será ‘totalmente’ feito pela iniciativa privada” (Disponível em: <<http://ahcidade.com/2011/05/prefeitura-de-belo-horizonte-assina-parceria-publico-privada-para-a-educacao/>>. Acesso em: 5 jul. 2011).

Ainda que não se constitua novidade, a generalização de tais iniciativas deve ser frisada na medida em que induzem à falsa percepção de que a “qualidade” em educação é atributo da esfera privada, seja esta composta por uma instituição de mercado, que, por conseguinte “vende” seus produtos, ou por instituição sem fins lucrativos, que em geral “oferece” seus serviços ao poder público. Neste último caso são as “fundações” (definidas desde 1999 como organização da sociedade civil de interesse público – Oscip) as principais instituições privadas a oferecer seus serviços. As fundações são organizações privadas sem fins lucrativos que por força de lei podem inclusive receber recursos públicos.

Segundo Szazi (2003, p. 21):

Apesar das definições pouco claras, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc. Em meados da década de 1990, o chamado terceiro setor havia gastado no Brasil o correspondente a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB).

A vigência da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, consolidou e ampliou os mecanismos jurídicos que normalizam as estratégias de inserção de instituições do terceiro setor na administração pública, contribuindo para o aumento da privatização de setores não exclusivos do Estado, principalmente aqueles voltados para a oferta de políticas de cunho social.

Notas

¹. Segundo Abrahão (2005), mesmo o Brasil gastando seis vezes menos que a média dos países da OCDE, no período de 1995 a 2002, o gasto público na área de educação, com alguma variação anual, saiu de 3,9% para 4,3%.

2. É bom lembrar que a perspectiva da equidade difere da perspectiva da igualdade, tendo em vista se tratar de estratégia que não visa à superação da sociedade de classes, logo a possibilidade de construção de uma sociedade igualitária. Para um debate mais aprofundado ver Oliveira (1999).
3. A EC n° 19/98 corrigiu uma falha do art. 37, XIX, da Constituição Federal, segundo a qual era exigida lei específica para criação de “autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista” ou “fundação”. Com a emenda, estabeleceu-se que apenas a “autarquia” seria criada por lei específica, enquanto que as demais entidades passariam a ser criadas por autorização e com a definição de suas áreas de atuação por meio de lei complementar. (DI PIETRO, 2007).
4. Esta lei ficou conhecida como Lei do Terceiro Setor, pois estabeleceu nova disciplina jurídica às entidades sem fins lucrativos, viabilizando a sua qualificação, pelo poder público, como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip) bem como a possibilidade de firmar, acordos de cooperação com os governos da esfera federal, estadual e municipal.
5. Lei que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Referências

- ABRAHÃO, Jorge. *Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil*. Educação e Sociedade. Campinas, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1128100.pdf> . Acesso em 21 abr. 2011.
- ADRIÃO, T. *Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil*, 2011. (no prelo).
- ADRIÃO, T. Considerações sobre a privatização da educação pública paulista: notas sobre o aumento das parcerias entre governos municipais e iniciativa privada. In: SOUZA, Cláudio G.; RIBEIRO, Paulo R.M., (Org.). *Política, Gestão Educacional e Formação de Educadores: contribuições ibero-americanas para a Educação*. Política, Gestão Educacional e Formação de Educadores: contribuições ibero-americanas para a Educação. Araraquara: Editora Cultura Acadêmica/UNESP/Instituto de Estudios Latinoamericanos daUniversidad de Alacale y He, 2008, v. 10, p.23.
- ADRIÃO, T; PERONI, V. (Coord.), *Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*. Local: CNPq, 2010. Relatório de pesquisa final de projeto de pesquisa.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: _____. (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-166.
- ADRIÃO, T.; PINHEIRO, D. *A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras*. IN Revista Educação e Políticas em Debate - v. 1, n. 1, - jan./jul. 2012. P.55-66
- ADRIÃO, T. et al. *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análises de parcerias público privadas em São Paulo*. São Paulo: FAPESP, 2009. Relatório final do projeto de pesquisa. <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/pesquisas.htm>
- BEZERRA, E. P. *As parcerias público privadas nos municípios paulistas de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?* 2008. P.181 Dissertação (Mestrado em Educação) – UNESP, Rio Claro, SP, 2008.
- BORGES, André. *Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial*. Rev. bras. Ci. Soc., Jun 2003, vol.18, no.52, p.125-138. ISSN 0102-6909
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- _____. *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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 19 set. 2006.
- _____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 19 set. 2006.
- _____. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 19 set. 2006.
- _____. *Lei nº 9637, 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 19 set. 2006.
- _____. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em: 19 set. 2006.
- _____. *Medida Provisória nº 1591, de 9 de outubro de 1997*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível: <[site http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1591-9-outubro-1997-376705-norma-pe.html](http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1591-9-outubro-1997-376705-norma-pe.html)>. Acesso em: 20 set. 2006.
- _____. *Decreto Federal nº 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 20 set. 2006.
- CAIN A.A. *O atendimento ao Ensino Fundamental: análise de parcerias de dois municípios paulistas e o setor Privado na aquisição de "Sistema de Ensino"*. 2009. P. 271. Dissertação (Mestrado) – Unesp, Rio Claro, SP, 2009.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2006.
- _____. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007.
- _____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2011.
- DOMICIANO, C. A. *O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?* 2009. P. 226. Dissertação (Mestrado) – Unesp, Rio Claro, SP, 2009.
- GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.
- HOBBSBAWN, E. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IPEA. *Comunicado da Presidência nº 19, 2009*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_03_30_ComunicaPresi_EmpPublico_v19.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2011.
- KIAN, T. *Terceirização na administração pública*, 2006. Disponível em: <<http://search.conduit.com/Results.aspx?q=KIAN%2C+T%2E+Terceiriza%C3%A7%C3%A3o+na+administra%C3%A7%C3%A3o+p%C3%BAblica%2C+ano%2E+Dispon%C3%ADvel+em%3A+&ctid=CT30>>

- 18509&octid=CT3018509&SearchSource=1.> Acesso em 07 ago. 2012.
- MELLO, C. A. B. Curso de Direito Administrativo. Revista e atualizada até a emenda 53. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MONTAÑO, C. *Características do embate dominante sobre o (conceito) “terceiro setor”*. In: _____. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*, São Paulo: Cortez, 2002. p. 51-87
- MORAES, A *Reforma administrativa: emenda constitucional nº19/98*. São Paulo: Atlas, 2001.
- OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. M. F. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.
- OLIVEIRA, D. *Educação básica e reestruturação capitalista: gestão do trabalho e da pobreza*, 1999, Doutorado em Educação. Universidade de São Paulo, USP, SÃO PAULO, Brasil.
- PEREIRA, B; SPINK, P. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio De Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- PESSOA, E. et al. *Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_03_30_ComunicaPresi_EmpPublico_v19.pdf> Acesso em 19 jul.2011.
- PULHEZ, M.V. *Análise da caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos na legislação brasileira no período republicano*. P. 121 Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, UNESP, Rio Claro, SP. 2010.
- REGULES, L. E. P. *Terceiro Setor: regime jurídico das OSCIPS*. São Paulo: Método, 2006.
- ROSSI, L. *Oferta educacional e parcerias com os setores privados: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes*. P.181. Dissertação (Mestrado) – Unesp, Rio Claro, SP, 2009.
- SILVA, C. O.P. A reforma administrativa e a Emenda 19/98: uma análise panorâmica. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm>. Acesso em: 13 ago 2011.
- SILVA, Maria Vieira; SOUZA, Silvana Aparecida de. *Educação e responsabilidade empresarial: "novas" modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional*. Educ. Soc., Out 2009, vol.30, no.108, p.779-798. ISSN 0101-7330
- SZAZI, E. *Terceiro setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2003.

Correspondência

Theresa Adrião – Professora da Faculdade de Educação da UNICAMP.

E-mail: theadriao@gmail.com

Egle Pessoa Bezerra – Mestre em Educação e Professora da Rede Estadual de São Paulo.

Texto publicado em *Currículo sem Fronteiras* com autorização das autoras.
