

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**MATHEUS TEIXEIRA MOREIRA**

**PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR NA  
EXECUÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS DE BASE**

**VOLTA REDONDA  
2019**

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR NA  
EXECUÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS DE BASE**

Monografia apresentada ao Curso de  
Direito do UniFOA como requisito à  
obtenção do título de bacharel em Direito.

Aluno:

Matheus Teixeira Moreira

Professor Orientador:

Prof. Me. Benevenuto Silva dos Santos

**VOLTA REDONDA**

**2019**



Fundação Oswaldo Aranha



FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

PARCELHAS DO ESTADO COM O MECANISMO GHTM NA ATUAÇÃO  
DE SERVIÇOS CONVENCIONAIS DE SAÚDE

Elaborado por MATHEUS ALTHIERA MORAES apresentado publicamente perante a Banca Avaliadora, como parte dos requisitos para conclusão do Curso de Direito.

Aprovada em 22 de MAIO de 2018

Banca Avaliadora:

Professor Orientador - Unifoa

Professor Avaliador - Unifoa

Professor Avaliador - Unifoa

Ao meu pai, à minha mãe, ao meu avô  
Eduardo e à memória da minha avó Nilda.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir que eu chegasse até aqui, após inúmeras intempéries da vida.

Ao meu orientador por toda a paciência e por acreditar no meu sucesso.

Ao Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira por ter compartilhado bibliografia essencial a este trabalho.

Aos meus amigos, inclusive os que estão longe, por constituírem meu porto seguro.

À minha família, em geral, por ser a minha base.

À minha mãe por ter sido a maior responsável por eu ter me tornado o homem que sou hoje.

## RESUMO

A monografia tem por objetivo analisar a viabilidade das parcerias do Estado com o Terceiro Setor na execução de serviços educacionais de base, tendo em vista a ineficácia do modelo atual e os constantes fracassos de gestão da Administração Pública. Sendo certo que o ensino básico oferecido pelo Poder Público é deficitário, é possível e justificável a atuação direta de entidades paraestatais, como organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, que não possuem fins lucrativos e podem atender a determinadas demandas sociais. Dessa maneira, o Terceiro Setor atuaria em conjunto com o Estado, de forma complementar – jamais o substituindo – para garantir o direito à educação pública com mais qualidade do que é atualmente ofertada. O presente trabalho se propõe, ainda, a examinar os benefícios da descentralização administrativa e de uma reformulação da atuação dos entes federados na gestão do ensino público, principalmente no que diz respeito a uma participação mais ativa da União junto ao ensino de base.

**Palavras-chave:** educação; parcerias; Administração Pública; Terceiro Setor; descentralização.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>2 ORDEM CONSTITUCIONAL E DIREITO À EDUCAÇÃO.....</b>	<b>10</b>
2.1 Princípios constitucionais do direito à educação.....	10
2.2 Educação como direito social.....	11
2.3 Competências dos entes federados na educação.....	14
2.3.1 Competências dos Municípios na educação básica.....	15
2.4 Federalismo e descentralização.....	15
2.5 Poder de polícia educacional: competência regulatória em matéria de educação.....	17
2.6 Ciência, tecnologia e inovação: continuidade educacional.....	19
<b>3 ASPECTOS JURÍDICOS DAS ATIVIDADES EDUCACIONAIS.....</b>	<b>21</b>
3.1 Gestão democrática do ensino.....	21
3.2 Ações específicas de garantia à educação e ensino de base.....	24
3.2.1 Primeiras noções sobre educação básica.....	24
3.2.2 Problemas na efetivação do direito à educação.....	25
3.2.3 Políticas públicas como propulsoras do desenvolvimento....	26
3.3 Educação como serviço social não exclusivo do Estado.....	28
3.4 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	29
3.5 Diretrizes educacionais e atuação dos entes federados.....	32
3.6 Atuação da União no suporte aos Estados e Municípios.....	34

3.7 Educação e iniciativa privada.....	35
<b>4 PARCERIAS DO ESTADO NA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>39</b>
4.1 Parcerias como meio de fomento.....	39
4.2 Convênios, consórcios públicos e educação.....	41
4.3 Fundações estatais de direito privado e educação.....	43
4.4 O Terceiro Setor como alternativa.....	45
4.4.1 Primeiras noções.....	45
4.4.2 Autonomia e interdependência.....	46
4.4.3 Críticas ao modelo.....	48
4.4.4 Organizações sociais e Organizações da sociedade civil de interesse público.....	49
4.4.5 Atuação do Terceiro Setor junto à educação.....	52
4.4.6 Financiamento e controle.....	55
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>58</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As parcerias do Estado com o Terceiro Setor constituem uma importante ferramenta para a realização de objetivos diversos da sociedade. Tendo em vista a importância indescritível da educação para o desenvolvimento social, é possível que se estabeleçam parcerias com entidades sem fins lucrativos no que diz respeito à execução de serviços educacionais públicos, com foco no ensino de base.

O direito à educação é previsto expressamente na Constituição Federal de 1988, estando o Estado obrigado a ofertá-lo de forma gratuita e universal. É certo que o serviço de educação, enquanto serviço público de caráter social, não é exclusivo do ente estatal, de modo que pode ser ofertado por outras pessoas e instituições. Nesse sentido, é possível defender a participação das entidades paraestatais no processo de execução de serviços públicos educacionais. As entidades paraestatais, como as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, fazem parte do Terceiro Setor, isto é, aquele que se mantém equidistante do Primeiro Setor (governo) e do Segundo Setor (mercado).

É evidente a responsabilidade do Estado quanto aos péssimos índices apresentados pela educação pública brasileira. Os números indicam estagnação do ensino básico, evasão escolar, má formação dos educandos e alocação equivocada de recursos. Além do investimento mal feito, a atuação dos entes federados ocorre de maneira imprecisa, tendo em vista a pequena participação da União junto ao ensino básico. Todos esses fatores demonstram o fracasso do Estado como gestor principal dos serviços educacionais e refletem a necessidade de adoção de medidas diversas.

O objetivo deste trabalho, portanto, é demonstrar que o estímulo às parcerias, aliado à reestruturação da atuação dos entes federados na educação, pode ser uma alternativa justa e eficaz para sanar grande parte dos dilemas vividos pela sociedade civil e pelo País quanto à qualidade da educação de base.

A busca pela qualidade da educação pública brasileira é um dos temas de maior interesse social de sempre. Nesse contexto, os serviços educacionais públicos

de base podem ser pensados sob o ponto de vista das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor, uma vez que as entidades paraestatais, além de não almejarem lucro, possuem maior capacidade de logística e organização do que a Administração Pública.

O desenvolvimento deste trabalho foi possível por meio da análise da Constituição Federal de 1988 e de legislação específica sobre o tema, bem como pela pesquisa bibliográfica de constitucionalistas, economistas e estudiosos da Administração Pública, das parcerias com o Estado e do Terceiro Setor, além de dados obtidos junto a páginas eletrônicas governamentais e de jornais, revistas e artigos científicos.

O presente trabalho estrutura-se, além desta introdução, em três capítulos, abordando-se no primeiro os aspectos constitucionais do direito à educação mediante análise de artigos específicos que envolvem princípios, competências dos entes federados, descentralização e poder de polícia. No capítulo seguinte é feito um exame envolvendo os aspectos legais dos serviços educacionais, com dissertação sobre a gestão democrática do ensino e sobre ações específicas de garantia à educação, com foco no ensino de base. Também é realizada uma investigação acerca da atuação, inclusive normativa, dos entes federados junto à educação, bem como é feita explanação envolvendo educação e iniciativa privada. Por fim, o último capítulo diz respeito ao objetivo principal deste estudo, isto é, a análise das parcerias entre o Estado e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, visando à execução de serviços educacionais públicos de base, trazendo ao debate conceitos, características e críticas ao modelo.

## 2 ORDEM CONSTITUCIONAL E DIREITO À EDUCAÇÃO

### 2.1 Princípios constitucionais do direito à educação

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, elenca uma série de princípios que servem como alicerce ao provento da educação. Dentre eles estão igualdade de condições, pluralismo ideológico, gratuidade, valorização dos profissionais da área e qualidade na prestação do ensino.

Os princípios constituem base do sistema jurídico e são fontes do Direito, de modo que podem ser definidos como preceitos básicos e primários do ordenamento e da organização do Estado<sup>1</sup>. Quanto à Carta Maior, essa tem um caráter notadamente social e a própria previsão dos princípios supracitados, bem como de todos os direitos por ela elencados, corroboram esse entendimento.

Tendo em vista a previsão constitucional expressa, é forçoso reconhecer que nenhuma norma pode revogar ou suprimir esses princípios; além do mais, o próprio caráter de Estado de bem-estar social conferido à República Federativa do Brasil pelo constituinte acompanha a natureza dos mesmos, que estão intimamente relacionados àquele que talvez seja o mais elementar de todos os princípios, isto é, a dignidade da pessoa humana.

Enquanto as regras jurídicas indicam comandos a serem cumpridos, os princípios estabelecem finalidades a serem alcançadas e são aplicados conforme as especificidades do caso concreto<sup>2</sup>. Nesse interim, pode ser afirmado que o artigo 206 da Carta Maior traz uma relação de valores a serem perseguidos para a efetivação do direito à educação.

Ao fazer uma análise do supracitado artigo, pode-se afirmar que o legislador conferiu à educação pátria o seguinte entendimento: cuida-se de processo igualitário de ensino e aprendizagem, fornecido a todas as pessoas sem qualquer distinção, a

---

<sup>1</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo mundo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ser exercido em ambiente livre, plural e democrático, garantida a gratuidade, a valorização docente e discente e a qualidade na prestação do serviço.

O registro de todas essas garantias reflete o desejo do constituinte originário, expressando a vontade do Povo, de fundar a nova República com um sistema de educação guiado pela liberdade e pelo pluralismo, num evidente contraponto à ditadura civil-militar iniciada em 1964 e que perdurou por vinte e um anos, chegando ao fim logo antes da promulgação da nova Constituição. O legislador, dessa forma, se preocupou em passar a mensagem de que aquele período sombrio da história nacional deveria ser enterrado definitivamente e dar lugar a um novo país, pautado pelos ideais que regem as democracias liberais do Ocidente.

## 2.2 Educação como direito social

É certo dizer que a educação é um direito fundamental, isto é, trata-se de um direito humano positivado na Constituição de 1988, reconhecido e inserido no ordenamento jurídico em virtude dos anseios da sociedade. Os direitos fundamentais surgiram em diferentes momentos históricos que a doutrina convencional identifica como três gerações ou dimensões, cada qual relacionada a um ideal contido no lema da Revolução Francesa: a primeira geração de direitos corresponderia à Liberdade, a segunda faria referência à Igualdade e a terceira, à Fraternidade<sup>3</sup>.

É possível, ainda, dividi-los em cinco grupos: direitos individuais (art. 5º); direitos à nacionalidade (art. 12); direitos políticos (art. 14 a 17); direitos sociais (art. 6º e 193 e ss.); direitos coletivos (art. 5º) e, por fim, direitos solidários (art. 3º e 225)<sup>4</sup>. Ao contrário dos direitos de primeira dimensão, que pressupõem uma inércia estatal, os direitos sociais, relacionados à segunda dimensão, pressupõem intervenção do Estado para sua concretização efetiva; nesse rol estão inseridos, por exemplo, o direito à saúde, à segurança e, claro, à educação.

Não há dúvida no sentido de que a efetivação dos direitos sociais é caminho para o alcance da justiça social, o que permite a concretização dos objetivos

---

<sup>3</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

fundamentais da República (art. 3º, CF), como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades; por isso, ao Estado – enquanto destinatário primário – é imposto o dever de concretização permanente dos direitos sociais, de forma universal, eis que toda e qualquer pessoa humana, em tese, é sua titular. É por essa razão que os direitos sociais, pertencentes à segunda geração, fazem remissão ao ideal da igualdade: são instrumentos capazes de assegurar mais oportunidades aos indivíduos, com o objetivo de colocá-los no mesmo patamar.

Tamanho foi a preocupação do constituinte em assegurar supremacia normativa aos direitos sociais que a eles foi dado o mesmo tratamento dos demais direitos fundamentais. A título de comparação, isso não ocorre em grande parte dos países europeus, onde os direitos sociais possuem eficácia menos abrangente<sup>5</sup>.

Essa posição de supremacia normativa assumida pelos direitos sociais certamente influencia a judicialização da política. Cada vez mais comum no Brasil, esse processo, ocorrido no âmbito do Poder Judiciário, tem como objetivo a garantia de direitos fundamentais que não são concretizados pelos demais poderes.

Não cabe, aqui, dissertar sobre a legitimidade desse processo, mas tão somente fazer uma análise de correlação: se a dignidade da pessoa humana está umbilicalmente ligada à efetivação dos direitos sociais, quando a autoridade competente é omissa na realização desses, o titular vai em busca da tutela jurisdicional e o magistrado defere ou não o pedido levando em conta a posição constitucional desse direito. Esse fenômeno pode ser entendido como caso de acesso à justiça, assim conceituada:

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado<sup>6</sup>.

Em suma, a despeito de qualquer juízo de valor, a judicialização da política nesses casos seria uma nítida relação de causa-efeito em que a causa é a posição normativa dos direitos sociais e o efeito é a tutela jurisdicional que busca efetivá-los quando a Administração Pública é omissa.

---

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>6</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. 1. ed. [S.L.]: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 168.

Como os direitos sociais pertencem à categoria da segunda geração e, por tal motivo, pressupõem ação interventiva do Estado, é evidente que a efetivação dos mesmos está ligada à questão orçamentária do Poder Público. Ocorre que, eventualmente, por motivos alheios ou não à vontade do administrador, a saúde financeira do ente federado é afetada; com o decréscimo de receita líquida, a realização constante dos direitos sociais resta prejudicada. Infelizmente esse é um fenômeno demasiadamente comum, eis que “o orçamento público é um problema contínuo sem uma solução permanente”<sup>7</sup>.

Seja por motivos referentes à corrupção, aos desvios e à inobservância dos princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, caput, CF), seja por motivos de crise financeira, é fato que o desequilíbrio nas contas públicas pode comprometer a concretização dos direitos sociais. É por essa razão que, por exemplo, em diversas ações judiciais que requerem a concessão de medicamentos, o Poder Público contesta sob os argumentos de decréscimo de receita líquida e da teoria da reserva do possível.

Diante de todo o exposto, não se pode deixar de perceber que, a despeito de toda a proteção normativa conferida aos direitos sociais, considerada superior à maneira que muitas constituições europeias tratam sobre o mesmo tema, a realização efetiva desses direitos no Brasil está aquém da realidade da Europa.

No caso específico do direito à educação, é previsto expressamente no rol do artigo 6º e detalhado nos artigos 205 a 214, todos da Constituição. Trata-se de uma espécie de direito social que vai muito além da simples noção de gasto público. Em última instância, a educação é também investimento, visto que uma sociedade que promove o desenvolvimento da ciência e que é constituída por bons profissionais é uma sociedade forte e respeitável; no longo prazo, boas políticas públicas educacionais atraem investimento, qualidade de vida, retorno financeiro e bem-estar social.

---

<sup>7</sup> METCALFE, R.; RICHARDS, S. **La modernización de la gestión pública**. Madri: INAP, 1989, p. 303.

### 2.3 Competências dos entes federados na educação

Estabelece o inciso XXIV do artigo 22 da Constituição que a União tem competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Em seguida, o inciso V do artigo 23 prevê a competência comum de todos os entes federados no que diz respeito ao acesso à educação – além da cultura, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação. Também há competência, dessa vez concorrente à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, para legislar sobre educação, consoante previsão do inciso IX do artigo 24.

Enquanto o art. 22, XXIV, evidencia a competência legislativa privativa da União, mas que pode ser delegada por meio de lei complementar, o art. 23, V, expõe a competência administrativa comum à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, que se caracteriza pelo princípio da cooperação em prol do desenvolvimento e bem-estar da federação. No caso do art. 24, IX, a competência concorrente para legislar sobre educação não é estendida ao ente municipal<sup>8</sup>.

É possível dizer que a edição de leis que versam sobre educação fica a cargo da União, dos Estados e do Distrito Federal, sendo que as normas de caráter geral costumam ser atribuídas ao primeiro ente; como exemplo, pode-se citar a Lei nº 9.394/1996, que regulariza toda a estrutura organizacional da educação brasileira. Aos outros dois entes cabe a possibilidade de edição de normas suplementares, de caráter mais específico, no que não contradizer a lei federal.

Quanto à divisão por fase do ensino, importante ressaltar que a União tem a obrigação de aplicar 18% (dezoito por cento) da receita anual de impostos na educação e é responsável, prioritariamente, pelo ensino superior; os Estados-membros, cujo foco é o ensino médio e fundamental, estão obrigados à aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita; os Municípios, responsáveis pelo ensino fundamental e educação infantil, têm de aplicar os mesmos 25% (vinte e cinco por cento) da receita; por fim, ao Distrito Federal, vinculado ao mesmo percentual dos

---

<sup>8</sup> MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Estados e Municípios, cabem as mesmas competências dos entes estatais e municipais<sup>9</sup>.

### **2.3.1 Competências dos Municípios na educação básica**

Além da já exposta competência comum do acesso à educação (art. 23, V, CF), o inciso VI do artigo 30 estabelece a competência privativa do ente municipal no que se refere à manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental.

O supracitado dispositivo demonstra com clareza a repartição das áreas de atuação de cada ente federativo, abordada logo acima, à medida que impõe ao Município o foco no ensino de base. Atuando conforme os interesses locais, o ente é responsável pelo desenvolvimento do ensino básico mediante cooperação técnica e financeira do Estado e da União – de acordo com a redação do art. 30, VI.

A previsão expressa dessa cooperação dos demais entes para com o Município é essencial e fundamentalmente importante, eis que o ente municipal auferir menos receita que os demais e, via de regra, tem menor capacidade logística e organizacional. Sendo certo que os Estados-membros e a União gozam de maiores recursos, o constituinte originário foi muito feliz ao positivar essa ação cooperativa.

## **2.4 Federalismo e descentralização**

A descentralização política diz respeito à organização do Estado, que pode surgir em sua forma unitária ou federal, enquanto a descentralização administrativa é o processo pelo qual a Administração Pública transfere a outras pessoas atribuições que são de sua competência originária.

Quanto à organização política, a República Federativa do Brasil representa um nítido caso de Estado federal, não havendo muito a ser discutido sobre esse aspecto. O foco, portanto, passa a ser a organização administrativa do Estado brasileiro. Quando as atividades são realizadas pelos próprios órgãos que compõem

---

<sup>9</sup> MENDES *et al*, *op. cit.*, 2009.

a Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), entende-se haver centralização. Quando as atividades são delegadas e passam a ser de competência da Administração Indireta (autarquias, empresas estatais, sociedades de economia mista e fundações públicas), ocorre a chamada descentralização administrativa.

A importância de fomentar a descentralização administrativa decorre de uma tendência universal à implementação do chamado Estado subsidiário, o qual consegue agregar dois paradigmas naturalmente opostos entre si: a primazia dos direitos individuais e a predileção da iniciativa privada com a atuação direta do Estado no fomento e fiscalização dos entes privados. É dessa combinação de paradigmas que surge a ideia de parceria entre o público e o privado<sup>10</sup>.

De fato, o mundo atual é globalizado, interligado, conectado, não sendo mais viável a defesa de modelos ou ideais obsoletos e ineficazes. Esse mundo, cada vez mais aberto, plural, democrático e livre, não pode mais abrigar arquétipos que levam ao atraso social. A insistência em adotar métodos ultrapassados só tem a prejudicar os avanços e conquistas da sociedade; deve-se abrir espaço, assim, para novas ideias, opções e concepções.

O capitalismo inova a si mesmo de forma constante – e o mesmo deve ocorrer com a Administração Pública. Não se pretende afirmar, aqui, que o governo deve ser pensado e dirigido como uma empresa privada: são coisas distintas entre si por natureza; o que se pretende dizer é que, assim como o sistema econômico vigente se reinventa, a Administração precisa estar conectada à eficiência e à produtividade – o que necessariamente está ligado a uma Administração descentralizada. Nesse sentido, a modernização do setor público pressupõe “conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

<sup>11</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília, 1997, p. 12.

É mister salientar que a descentralização administrativa ocorre em casos de delegação de atividade própria do Poder Público – geralmente um serviço público, cuja definição pode ser assim desenhada:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público<sup>12</sup>.

Uma das ramificações da descentralização administrativa consiste na descentralização por colaboração, na qual a execução de um serviço público é delegada a pessoa jurídica de direito privado mediante acordo de vontades ou ato unilateral da Administração. Nesse tipo de descentralização, a titularidade do serviço público permanece com o Estado, que transfere apenas a execução. É o caso dos pactos firmados entre o Poder Público e o Terceiro Setor – não ocorre transferência da gestão do serviço, mas tão somente é delegada a execução do mesmo.

Não poderia ser outra a lógica aplicável à questão da educação. São inúmeras as falhas existentes em modelos de concentração dos serviços educacionais nas mãos do Estado. Faz-se necessária, portanto, a realização de análises de possível delegação e de efetiva cooperação entre os entes federados. É de suma importância que sejam reexaminadas, assim, a participação de cada ente no processo da educação e a possibilidade de maximizar a delegação dos serviços, visando à descentralização.

## **2.5 Poder de polícia educacional: competência regulatória em matéria de educação**

Embora se esteja dissertando a respeito da conjugação dos interesses públicos com os privados, é certo que, havendo confronto entre ambos, o primeiro deve prevalecer. Essa imposição decorre da supremacia do interesse público, com o objetivo de “assegurar conveniente proteção aos interesses públicos,

---

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 177.

instrumentando os órgãos que os representam para um bom, fácil, expedito e resguardado desempenho de sua missão”<sup>13</sup>.

O poder de polícia é atividade administrativa, não se confundindo com a polícia-corporação, tratando-se de prerrogativa da Administração Pública capaz de promover restrição ou condicionamento à liberdade, à propriedade e aos interesses particulares em geral em benefício da coletividade, observados os respaldos legais<sup>14</sup>.

A competência dessa prerrogativa pertence originalmente ao ente federado capaz de regular determinada matéria. Não há óbice, no entanto, à competência concorrente entre mais de um ente, conforme estabelecido pelo art. 24 da Constituição, cuja execução poderá emergir mediante a gestão associada entre as pessoas federativas, num nítido caso de cooperação.

A nível federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão pertencente à estrutura do Ministério da Educação (MEC), possui uma série de atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento no que diz respeito à educação. De acordo com o órgão, cabe ao CNE a avaliação da política nacional de educação, atentando para a qualidade do ensino e para o cumprimento da legislação<sup>15</sup>.

Criado pela Lei nº 9.131/1995, o CNE divide-se em uma câmara referente à educação de base e outra relativa à educação superior, possuindo autonomia para promover articulações com o Poder Público e com a sociedade civil. Dentre suas atribuições está a concretização do Plano Nacional de Educação<sup>16</sup>. Notável, pois, a competência do CNE para resguardar o interesse público consubstanciado na matéria educacional.

---

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 70.

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>15</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conselho Nacional de Educação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 02 de mar. 2019.

<sup>16</sup> MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbetes CNE (Conselho Nacional de Educação)**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/cne-conselho-nacional-de-educacao/>>. Acesso em: 02 de mar. 2019.

Interessante observar, ainda, que ao CNE também cabe promover a integração entre os sistemas de ensino públicos e privados em todos os níveis da Federação, num nítido regime cooperativo. Já o poder de fiscalização sobre instituições de ensino fundamental e médio costuma ser direcionado à atuação dos entes estatal e municipal, que possuem a devida competência.

## **2.6 Ciência, tecnologia e inovação: continuidade educacional**

A Constituição de 1988 foi pioneira na questão da ciência e da tecnologia ao dedicar um capítulo próprio ao tema, o qual foi posteriormente emendado por meio da EC nº 85/2015, que adicionou o termo inovação ao texto do Capítulo IV.

O constituinte originário reconheceu a importância vital de ciência, tecnologia e inovação – temas conexos à educação – para o progresso social, ao passo que atribuiu ao Estado a função de promover e incentivar o desenvolvimento dessas áreas.

É interessante observar que o legislador estabeleceu o dever do Estado tanto de forma direta quanto indireta – em análise ao art. 218, § 1º, CF, nota-se o tratamento prioritário dado à pesquisa científica básica e tecnológica; já o § 4º do mesmo artigo prevê a possibilidade de apoio e estímulo às empresas que invistam em pesquisa e criação de tecnologia. A importância do apoio estatal à ciência e tecnologia já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Nas palavras da Ministra Cármen Lúcia:

O termo 'ciência', enquanto atividade individual, faz parte do catálogo dos direitos fundamentais da pessoa humana (inciso IX do art. 5º da CF). [...] Por isso que exigente do máximo de proteção jurídica, até como signo de vida coletiva civilizada. Tão qualificadora do indivíduo e da sociedade é essa vocação para os misteres da Ciência que o Magno Texto Federal abre todo um autonomizado capítulo para prestigiá-la por modo superlativo (capítulo de nº IV do título VIII). [...] A compatibilização da liberdade de expressão científica com os deveres estatais de propulsão das ciências que sirvam à melhoria das condições de vida para todos os indivíduos [...]<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.510-DF**. Relator Ministro Ayres Britto. Brasília, 29 de maio de 2008, p. 07. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=611723&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%203510>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

É clara a correlação entre desenvolvimento técnico-científico com desenvolvimento socioeconômico. Segundo dados de 2014 divulgados pela ONG Battelle, que se dedicou à análise do investimento em pesquisa e desenvolvimento dos países ao redor do mundo, os europeus e asiáticos seguem nas primeiras colocações da lista: Israel, Finlândia, Coreia do Sul, Japão e Suécia são os países que mais investem nessa área como parcela do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>18</sup>.

Já um estudo mais recente indica que os dez países mais inovadores do planeta são Suíça, Países Baixos, Suécia, Reino Unido, Singapura, Estados Unidos, Finlândia, Dinamarca, Alemanha e Irlanda. A China, situada na vigésima posição, está muito acima do primeiro latino-americano – o Chile, em 47º. O Brasil, a seu turno, se encontra em 64º lugar na lista, que contabiliza 126 países. Os dados são de 2018, atualizados a cada ano pela Universidade Cornell, pelo INSEAD e pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual<sup>19</sup>.

É possível reconhecer que o investimento organizado em ciência e tecnologia viabiliza o processo de industrialização nos países emergentes, de maneira que se torna viável a oferta de produtos e serviços de qualidade a preços competitivos no mercado internacional<sup>20</sup>.

De fato, o fomento regrado e metódico em ciência e tecnologia, bem como na educação, ao contrário da simples injeção desordenada de receita nessas áreas, é plenamente capaz de potencializar o desenvolvimento do país e reduzir a desigualdade social.

---

<sup>18</sup> EXAME. **15 países que mais investem em pesquisa (e o Brasil em 36º)**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/15-paises-que-mais-investem-em-pesquisa-e-o-brasil-em-36-o>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>19</sup> EXAME. **Os 20 países mais inovadores do mundo (incluindo a China)**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/os-20-paises-mais-inovadores-do-mundo-segundo-o-gii-2018/>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>20</sup> ROCHA, Marcelo Augusto Gomes da. Incentivo à tecnologia pela Constituição Federal do Brasil. In: **CONJUR**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-22/marcelo-rocha-incentivo-tecnologia-constituicao-federal>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

### 3 ASPECTOS JURÍDICOS DAS ATIVIDADES EDUCACIONAIS

#### 3.1 Gestão democrática do ensino

A efetivação dos princípios constitucionais do direito à educação é diretamente relacionada à gestão democrática do ensino. Prevista expressamente no inciso VI do artigo 206 do Texto Maior, pode ser entendida como uma série de medidas e instrumentos hábeis a tornar o ambiente escolar mais inclusivo por intermédio de ações cujo objetivo é a conscientização de todos os envolvidos no processo de aprendizagem – educadores, alunos, família e Poder Público.

Assim, é mister entender que a escola não é mais um ambiente pautado numa única relação, hierárquica e verticalizada: se antes essa relação existia unicamente entre professor e aluno, de cima para baixo, atualmente também há uma perspectiva horizontal – isto é, além da necessária hierarquia dentro da sala de aula entre educador e educando, surgem outros personagens que podem e devem colaborar para com o avanço e evolução do ensino.

Para melhor entendimento, vale a pena recorrer ao patrono da educação brasileira, que via o diálogo como método no processo do conhecimento; segundo esse entendimento, os educandos constroem a própria autonomia por meio do debate, ao contrário do modelo de uma via única em que o professor detém o monopólio do saber<sup>21</sup>.

Em primeiro lugar, é imprescindível entender a função social da educação: muito mais que preparar mão-de-obra e profissionais capazes para atuar no mercado de trabalho, deve ter como objetivo máximo o alcance da cidadania.

Para melhor entendimento desse aspecto, é interessante recorrer ao clássico conceito de cidadania desenvolvido por T. H. Marshall, segundo o qual a ideia de cidadania envolveria o exercício de três fatores normativos – os direitos civis, políticos e sociais<sup>22</sup>. Ora, sendo a educação um direito notadamente social, é certo

---

<sup>21</sup> FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

<sup>22</sup> MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall: conquista e concessão. In: **Cadernos de Direito**, v. 17. Piracicaba, 2017.

que sua universalização e constante evolução contribuem para o desenvolvimento da própria cidadania.

Fato é que, para haver efetivo aproveitamento e produtividade do ensino, estes dois entendimentos devem caminhar juntos: deve haver rigor técnico combinado com educação cidadã.

Em segundo lugar, é importante ressaltar que a democratização do ensino vai muito além do simples ingresso na escola. É necessário haver mecanismos que controlem a evasão escolar, focados na permanência dos estudantes e no aproveitamento dos mesmos até a formação. Logo, não basta à gestão democrática do ensino a universalização do acesso – mas sim aquilo que chamaremos de “universalização da formação”. Nesse ponto de vista:

Importante destacar que a democratização da educação não se limita ao acesso à escola. O acesso é, certamente, a porta inicial para o processo de democratização, mas torna-se necessário também garantir que todos que ingressam na escola tenham condições para nela permanecerem com sucesso. Assim, a democratização da educação faz-se com acesso e permanência de todos no processo educativo, dentro do qual o sucesso escolar é reflexo de sua qualidade<sup>23</sup>.

Nesse diapasão, os envolvidos no processo devem, cada vez mais, utilizar os instrumentos de deliberação e participação, bem como devem se preocupar com sua constante renovação, priorizando sempre a manutenção de um ambiente transparente e plural. Os conselhos estabelecidos pelos interessados devem sempre estar abertos à controvérsia, à discussão, pois o debate é o melhor caminho para o avanço social.

É necessário atentar para o fato de que a gestão democrática do ensino deve estar presente em todos os níveis da formação, desde a creche e pré-escola até o ensino superior. É possível concluir, no entanto, que essa necessidade é maior no ensino infantil e de base, eis que existem mais personagens atuantes nesse momento inicial da vida acadêmica. Ora, é fato que quando o educando está no ensino fundamental a família se mostra muito mais presente do que quando o mesmo está no ensino superior. Além do mais, como a formação cidadã tem início

---

<sup>23</sup>GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 33.

logo nos primeiros anos, a lógica é que os mecanismos de gestão democrática do ensino sejam ainda mais abundantes nesse período.

É mister dissertar a respeito do pluralismo no ambiente de ensino. Num espaço de pensamento uniforme, a educação democrática não floresce; é de extrema importância, portanto, que o poder seja descentralizado e todos os envolvidos tenham voz para efetivar sua participação no processo.

A descentralização é vital em todos os âmbitos da vida social e do Poder Público, inclusive no sistema de ensino e na gestão da educação. Nesse sentido, Bobbio aduz que “uma sociedade é tanto melhor governada quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central”<sup>24</sup>.

A centralização, por outro lado, é característica de regimes autoritários, ditaduras e teocracias, nas quais apenas um tipo de pensamento, ideologia ou credo são admitidos e os demais, quando não tolerados, são simplesmente suprimidos junto dos porta-vozes das ideias combatidas, os quais passam a ser taxados de revolucionários, contrarrevolucionários ou, num termo mais amplo e significativo, “inimigos do povo”. Embora essa realidade tenha diminuído muito ao redor do mundo após a queda do Muro de Berlim, ainda existem várias nações cujo poder é centralizado e onde a censura é onipresente<sup>25</sup>.

No caso do Brasil, é possível observar que a necessidade de se adotar uma gestão democrática do ensino decorre do próprio processo de redemocratização, cujo ápice se deu com a promulgação da Constituição de 1988. Como já dito, o Texto Constitucional é revestido de preocupação social, de modo que somente a educação transparente se faz compatível com os pilares institucionais do País.

---

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 15.

<sup>25</sup> SANTORO, Maurício. **Ditaduras contemporâneas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

## **3.2 Ações específicas de garantia à educação e ensino de base**

### **3.2.1 Primeiras noções sobre educação básica**

O artigo 208 da Carta Maior define o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo e prevê diversas garantias do dever do Estado para com a educação nas diversas etapas da formação acadêmica, além de trazer previsões sobre inclusão social de portadores de deficiência (inciso III).

No que diz respeito à educação básica, o inciso I estabelece sua obrigatoriedade e gratuidade e o inciso VII determina o atendimento do Poder Público quanto à disponibilização de material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. São dispositivos que refletem a preocupação com o ensino básico, que, de fato, deve ser uma prioridade.

É fundamental entender a importância de dar maior desenvolvimento à educação de base, que engloba ensino fundamental e médio – os quais, via de regra, se situam no intervalo de 04 (quatro) a 17 (dezesete) anos do educando – além do ensino infantil, que compreende creche e pré-escola.

Como o próprio nome indica, a educação de base é o suporte sobre o qual se constrói a vida acadêmica, onde são dados os primeiros passos na direção de uma formação que, como já visto, deve ser técnica e cidadã. É forçoso reconhecer, portanto, que uma educação básica de qualidade é diretamente ligada ao sucesso profissional e pessoal.

Tendo em vista que a aprendizagem é um processo, pode-se afirmar que o aluno devidamente alfabetizado e educado num ambiente plural e valorizado chegará ao final do ensino médio com grandes índices de produtividade e expectativa de crescimento; dessa forma, o ingresso e rendimento positivo no ensino superior e no mercado de trabalho, além da materialização de uma cidadania sólida, deixam de ser meras conjecturas e passam a ser realidade.

### 3.2.2 Problemas na efetivação do direito à educação

Apesar das inúmeras garantias elencadas pelo texto constitucional, a educação idealizada na Carta Magna entra em choque com a realidade do país. É um nítido caso de teoria *versus* prática.

A evasão escolar existe em grandes proporções, boa parte dos professores não tem o prestígio devido e a qualidade do ensino público, em termos de produtividade e rendimento, deixa muito a desejar. No que tange a essa última, dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) dão respaldo à afirmação: apenas 1,62% e 4,52% dos estudantes na reta final do ensino médio alcançaram níveis considerados adequados na aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente. Os dados indicam que o ensino médio está estagnado há cerca de uma década, o que obviamente prejudica a formação estudantil e, em última instância, o desenvolvimento socioeconômico do país<sup>26</sup>.

Ainda, uma avaliação feita pelo Instituto Ayrton Senna tem muito a dizer sobre o sistema educacional brasileiro: segundo a ONG, a escolaridade vem aumentando, mas sem ganhos expressivos quanto à aprendizagem<sup>27</sup>. O Movimento Todos Pela Educação também fez severas críticas ao modelo e ao sistema de metas, aduzindo que é necessário adotar um plano consistente e suprapartidário e que as políticas atuais são mal implementadas devido a desvios e falta de interesse<sup>28</sup>.

Certo é que o constituinte idealizou um modelo de educação para a República. Contudo, transcorridos trinta anos da promulgação da Constituição Cidadã, teria o Brasil alcançado números satisfatórios no desempenho escolar? A resposta só pode ser negativa. Dados coletados pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que demonstram a aprovação dos alunos e

---

<sup>26</sup> INEP. **Saeb 2017 revela que apenas 1,6% dos estudantes brasileiros do Ensino Médio demonstraram níveis de aprendizagem considerados adequados em Língua Portuguesa.** Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/saeb-2017-revela-que-apenas-1-6-dos-estudantes-brasileiros-do-ensino-medio-demonstraram-niveis-de-aprendizagem-considerados-adequados-em-lingua-portug/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/saeb-2017-revela-que-apenas-1-6-dos-estudantes-brasileiros-do-ensino-medio-demonstraram-niveis-de-aprendizagem-considerados-adequados-em-lingua-portug/21206)>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>27</sup> **G1. 7 de cada 10 alunos do ensino médio têm nível insuficiente em português e matemática, diz MEC.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2018/08/30/7-de-cada-10-alunos-do-ensino-medio-tem-nivel-insuficiente-em-portugues-e-matematica-diz-mec.ghtml>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>28</sup> VEJA. **O foco deve começar no professor.** Disponível em: <<https://complemento.veja.abril.com.br/entrevista/priscila-cruz.html>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

as médias de desempenho em exames aplicados pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), indicam resultados medíocres e inferiores às médias traçadas. A título de ilustração, a simplória meta de 4,7 para os anos do 6º ao 9º do ensino fundamental não foi atingida, tendo sido 4,5 o indicador registrado. Para o ensino médio, os indicativos são ainda piores: está estagnado em 3,7 desde 2013, sendo que a meta para 2015 era de 4,3. A direção do IEDE (Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional) atribui os baixos referenciais à ausência de políticas estruturantes nessas etapas do ensino<sup>29</sup>.

### 3.2.3 Políticas públicas como propulsoras do desenvolvimento

No século XX, economistas da conceituada Universidade de Chicago já observavam a relação entre boas políticas públicas e desenvolvimento social. Estudiosos dessa escola ficaram conhecidos pela adoção do termo “capital humano”, referente ao aumento da produtividade como consequência de um bom investimento em educação<sup>30</sup>.

Ao realizar estudos sobre o Brasil, o economista chicaguista Carlos Langoni sustentou que a diferença nos níveis educacionais dos trabalhadores brasileiros seria causa da diferença dos níveis salariais no mercado de trabalho. Ele demonstrou que o maior e melhor investimento possível a ser feito no país seria o gasto com ensino fundamental e que a educação é o melhor caminho para o aumento da renda pessoal<sup>31</sup>.

Com maestria, Langoni aduziu que o capital humano é de vital importância numa economia globalizada e que o atraso do Brasil no combate à pobreza e à desigualdade se explica pelo suporte da industrialização brasileira no capital físico.

---

<sup>29</sup> EBC. **MEC divulga nesta segunda índice de qualidade do ensino básico**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-09/mec-divulga-nesta-segunda-indice-de-qualidade-do-ensino-basico>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>30</sup> LISBOA, Marcos. Chicago e a política pública. In: **FOLHA DE S.PAULO**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2019/01/chicago-e-a-politica-publica.shtml>>. Acesso em: 16 de jan. 2019.

<sup>31</sup> LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

Dessa maneira, deveria haver uma transferência e realocação de recursos em prol da educação básica – responsável direta pela redução da pobreza no país<sup>32</sup>.

O economista defendia, assim, implementação de políticas públicas com foco na permanência de crianças de baixa renda na escola, objetivando a diminuição da desigualdade:

Como já chamamos a atenção por diversas vezes, isto afeta particularmente os indivíduos das classes mais pobres, atuando fortemente no sentido de desestimular sua permanência por anos adicionais na escola. É portanto fundamental, em termos de igualdade de oportunidades, caminhar para uma estrutura de ensino em que também esses custos sejam cobertos, através de bolsas para os indivíduos mais pobres<sup>33</sup>.

Outros economistas também sugerem alternativas em políticas públicas, como criação e manutenção de escolas públicas de administração autônoma; distribuição de vale-escola para que estudantes de famílias mais pobres se matriculem em escolas particulares, efetivado mediante uma espécie de ProUni do ensino básico; redução de tributos sobre instituições de ensino infantil e instituição de mensalidades nas universidades públicas para os estudantes oriundos de famílias mais abastadas<sup>34</sup>.

É possível concluir, de acordo com pesquisas já realizadas, que a desigualdade educacional é diretamente relacionada à desigualdade socioeconômica. Desemprego, encarceramento e pobreza são, em grande parte, consequência direta de uma má qualidade da educação básica<sup>35</sup>.

Sem dúvida, o modelo atual sofre de carência devido a políticas públicas mal implementadas. Assim, é fundamental repensar a atuação e a competência dos entes federados, em específico, e o próprio sistema educacional, de maneira geral, abrindo espaço para novas alternativas que respeitem a legislação e viabilizem os princípios constitucionais do direito à educação.

---

<sup>32</sup> POSTERNAK, Léo. A teoria do capital humano no Brasil: o pioneirismo de Carlos Langoni. In: **Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e práticas científicas**. Disponível em: <[http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400198356\\_ARQUIVO\\_artigoANPUH2014.pdf](http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400198356_ARQUIVO_artigoANPUH2014.pdf)>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>33</sup> LANGONI, *op. cit.*, 2005, p. 192.

<sup>34</sup> MERCADO POPULAR. **Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções**. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/05/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/>>. Acesso em: 05 de mai. de 2019.

<sup>35</sup> *Ibid.*

### 3.3 Educação como serviço social não exclusivo do Estado

Os serviços públicos, já definidos, podem ser classificados em delegáveis ou indelegáveis, universais ou singulares, de utilidade pública ou administrativos e sociais ou econômicos<sup>36</sup>. Sob esses parâmetros, é possível classificar o serviço educacional como delegável, universal, de utilidade pública e social, eis que pode ser executado por particulares, é destinado a toda a coletividade, é disponível a qualquer pessoa e se presta ao atendimento de uma necessidade social básica.

Delimitando ainda mais o conceito, a educação pode ser definida mais do que como serviço público, mas como serviço social executado para atender necessidade básica e relevante. Não tem caráter econômico, portanto; não se confunde caráter econômico com a liberdade conferida pelo Poder Público à iniciativa privada – os particulares podem prestar serviço educacional, de fato, mas sempre em observância dos ditames constitucionais e do regime de direito público, esse predominante em relação às regras privadas. Quanto à competência para prestação do serviço educacional, trata-se de serviço comum, prestado por todos os entes federativos, observadas as atribuições constitucionais de cada um.

Sendo definida como serviço social, a prestação do ensino é regida em observância à generalidade, continuidade e adaptabilidade; assim, deve ser ofertada com a maior amplitude possível, em prestação ininterrupta e sujeita a mutações face aos avanços tecnológicos. Interessante observar que esse caráter de adaptação pode ser entendido não apenas no sentido de mudanças decorrentes de inovações científicas – o serviço também é sujeito às adaptações legais e necessárias que o administrador julgar convenientes. A adaptação, correlata do princípio da eficiência, está intimamente ligada à flexibilização e à necessidade de o sistema público de ensino ser reinventado para que, dessa forma, possa evoluir constantemente.

Por ser serviço social e gratuito, o ensino não enseja contraprestação por meio de taxas ou tarifas. Esse é um dos motivos que explicam porque é um serviço naturalmente deficitário – o Estado não pode nem deve ser remunerado pelo dever de oferecer educação. Novamente, não se confunde esse critério com o pagamento,

---

<sup>36</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, 2017.

ao particular, pelo usuário de serviço educacional em instituição privada. A iniciativa privada, como já ressaltado, é livre para executar serviços educacionais, respeitadas as devidas prerrogativas. O que não existe é a possibilidade de conceder vantagem pecuniária ao Poder Público pela prestação obrigatória da atividade de ensino.

### **3.4 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**

Os princípios constantes no artigo 206 da Carta Maior foram utilizados como base para a promulgação da Lei nº 9.394/1996, a chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), responsável pela regulamentação e organização da educação brasileira. Anteriormente à atual legislação, existiam leis sobre o mesmo tema, editadas em 1961 e, posteriormente, em 1971; com a Constituição de 1988, no entanto, houve imperiosa necessidade de adequação.

A referida Lei apresenta notáveis avanços no que diz respeito à garantia de gratuidade em creches e pré-escolas, gratuidade essa que não é prevista expressamente no Texto Constitucional.

É de extrema importância a valorização da creche e da pré-escola, principalmente no contexto social em que o Brasil e o mundo se encontram, uma realidade em que o mercado de trabalho se expande cada vez mais e as mulheres, que anteriormente dedicavam seu tempo integral para cuidar dos filhos, passaram a ocupar postos no mundo profissional<sup>37</sup>.

É óbvio que isso não retrata uma crítica, mas tão somente a leitura da realidade: felizmente, mediante luta constante, as mulheres têm conseguido ganhar cada vez mais espaço na sociedade. Logo, num contexto em que o trabalho feminino está em ascendência, o incentivo e investimento em instituições de educação infantil é uma clara necessidade. É de fundamental importância, assim, que seja desenvolvida a educação infantil para que as mães não sejam forçadas a abandonar a vida profissional; estudo realizado pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas indica que metade das mulheres se retira

---

<sup>37</sup> O GLOBO. **Cerca de 4 milhões de mulheres entraram no mercado de trabalho**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/cerca-de-4-milhoes-de-mulheres-entraram-no-mercado-de-trabalho-23259033>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

do mercado de trabalho um ano após início da licença maternidade, sendo que a falta de vagas em creches é um dos motivos desse infeliz fenômeno<sup>38</sup>.

Cabe retornar à gestão democrática do ensino: é importante a interação entre creche ou pré-escola e família – os pais ou responsáveis supervisionam o trabalho feito, os profissionais do ensino acompanham a dinâmica familiar em prol de um maior aproveitamento da criança e o próprio educando é beneficiado nessa relação de proximidade e auxílio mútuo.

É necessário se atentar para um fato: não só os pais devem participar dessa dinâmica; ela deve envolver o maior número de pessoas presentes no cotidiano da criança. Além do mais, os profissionais do ensino devem ser preparados para lidar com igualdade de tratamento em relação a todos os tipos de família, como a monoparental, a reconstituída, as formadas por casais homoafetivos e aquelas que são fundadas por laços não sanguíneos, mas afetivos.

A observância desses requisitos e sua prática efetiva é o primeiro passo na formação da criança enquanto cidadã – um dos objetivos do sistema educacional brasileiro, como já observado. É evidente que tudo isso somente pode ser viabilizado dando a efetiva valorização merecida pelos profissionais da educação infantil, devendo o Estado agir no sentido de elaborar políticas voltadas para esse segmento.

A atual LDB é caracterizada pela forte concentração das estruturas educacionais no governo, impondo ao Poder Público uma série de deveres e obrigações, tais quais os previstos no artigo 4º da Lei, como a garantia à educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade (inciso I) e a educação infantil gratuita às crianças de até cinco anos de idade (inciso II).

Para que essas garantias sejam efetivadas, o artigo 5º da Lei estabelece a possibilidade de exigência do acesso às condições estabelecidas pela Constituição, o que pode ser pleiteado por qualquer cidadão.

---

<sup>38</sup> EXTRA. **Metade das mulheres deixa mercado de trabalho um ano após início da licença-maternidade.** Disponível em: <<https://extra.globo.com/emprego/metade-das-mulheres-deixa-mercado-de-trabalho-um-ano-apos-inicio-da-licenca-maternidade-22458435.html>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

É interessante notar que o artigo 7º prevê a possibilidade de prestação de serviços educacionais pela iniciativa privada, mediante observância de certos aspectos. A norma reconhece, assim, o ensino como serviço social não exclusivo do Estado, ao passo que pode ser promovido por entes particulares, que estão sujeitos à constante fiscalização estatal em virtude do caráter primordial do serviço oferecido. Desse modo, é possível afirmar que, apesar da supracitada concentração da atividade educacional no governo, a própria LDB prevê hipótese de flexibilização no que diz respeito à execução do serviço – lembrando, em todo caso, que a gestão permanece sob responsabilidade do Poder Público.

No Título IV da Lei são feitas as colocações a respeito da organização da educação nacional. Logo no artigo 8º é previsto o regime de colaboração entre os entes federados, prevendo a competência de cada um. Dessa maneira:

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão<sup>39</sup>.

É coerente dizer, em consonância com as disposições legais, que a União atua supletivamente com Estados e Municípios no que se refere à promoção das políticas educacionais. Como se sabe, à União compete privativamente legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, sendo facultada, em alguns casos, a delegação aos Estados-membros (art. 22, XXIV, parágrafo único, CF).

Assim, fica entendido que a União tem competência para legislar sobre aspectos gerais a respeito da educação – aqui se situa a LDB – e, concorrentemente, os Estados, de forma específica, podem legislar no que não contrariar as normas editadas pelo outro ente.

---

<sup>39</sup> CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 80, 2002, p. 03. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 de mar. 2019.

### 3.5 Diretrizes educacionais e atuação dos entes federados

É notória a previsão de competências dos entes federados no que diz respeito às políticas educacionais. A LDB prevê expressamente o dever dos Municípios em oferecer educação infantil, com foco no ensino fundamental (art. 11, inciso V), enquanto aos Estados cabe a oferta do ensino fundamental e, prioritariamente, do ensino médio (art. 10, VI) e à União cabe o gerenciamento do ensino superior – além da articulação nacional do sistema educacional.

De acordo com a LDB, há regime de colaboração da União com Estados e Municípios para o estabelecimento de padrões mínimos de oportunidade e qualidade para o ensino fundamental; dessa maneira, surge o papel da União no que tange ao combate às desigualdades regionais.

No entanto, essa determinação ainda comporta algumas contradições, à medida que persistem inúmeras distorções quando são comparadas as regiões do país. É imprescindível que a logística da União, nesse processo, seja repensada para que sejam colhidos resultados mais positivos.

A crítica a ser feita a esse modelo diz respeito à acanhada atuação da União junto ao ensino básico, o qual é mantido com os recursos provenientes dos Municípios e Estados. Sendo certo que a educação de base depende majoritariamente do financiamento dos entes com menor capacidade financeira, enquanto o ente com mais recursos direciona maior atenção ao ensino superior, a pirâmide educacional acaba sendo invertida.

Em estudo realizado pelo Ministério da Educação (MEC), foi demonstrado que os custos com um aluno do ensino básico representam apenas 1/5 (um quinto) das despesas de um estudante universitário<sup>40</sup>. Com o passar dos anos essa diferença tem caído, mas a diferença permanece gigantesca: dados referentes a 2014

---

<sup>40</sup> GOVERNO DO BRASIL. **Aluno universitário custa cinco vezes mais que um estudante da educação básica.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/educacao-e-ciencia/2010/03/aluno-universitario-custa-cinco-vezes-mais-que-um-estudante-da-educacao-basica>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

apontam que o custo com os universitários é quase quatro vezes maior do que a despesa com os alunos do ensino básico<sup>41</sup>.

Estudos apontam que o Brasil precisa investir muito mais na educação pública de base para alcançar os níveis de satisfação pretendidos. A título de exemplo, no ano de 2014 o País gastou cerca de 14 mil reais por aluno no primeiro ciclo do ensino fundamental, o que corresponderia a menos da metade da média dos membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, a diferença continua gritante: o Brasil gastou 176% a menos do que os demais países. O cenário muda bruscamente diante da análise dos gastos com o ensino superior: nesse caso, a média brasileira é de aproximadamente 43 mil reais contra 60 mil dos integrantes da OCDE<sup>42</sup>.

Embora o ensino superior seja prioridade no orçamento da União, nada justifica a quantidade demasiadamente inferior destinada ao ensino fundamental e médio. Dessa forma, é de extrema importância que sejam repensadas a atuação da União e a realocação de recursos do ente federal no ensino básico.

A insuficiência de recursos afeta diretamente a qualidade do ensino básico, colocando em xeque os princípios constitucionais anteriormente ventilados. Por consequência lógica, se a qualidade da educação de base é insatisfatória, os estudantes não estão sendo devidamente preparados e poucos alunos da rede pública chegarão à universidade.

De fato, é gritante a diferença de condições entre um egresso do ensino médio público e um egresso do ensino médio privado. Na prática, o ensino público brasileiro é universalizado e fraco na base e elitista e virtuoso no topo. Estudos indicam que o jovem cuja renda familiar per capita seja de 20 mil reais mensais tem 40% (quarenta por cento) de chance de estudar em uma universidade pública, enquanto, para o jovem com renda familiar per capita de 250 reais mensais, a

---

<sup>41</sup> R7. **Universitário custa quase quatro vezes mais do que estudante da educação básica.** Disponível em: <<https://noticias.r7.com/educacao/universitario-custa-quase-quatro-vezes-mais-do-que-estudante-da-educacao-basica-22102016>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>42</sup> NOVA ESCOLA. **Quanto custa um aluno no Brasil?** Disponível em <<https://novaescola.org.br/conteudo/11890/quanto-custa-um-aluno-no-brasil>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

probabilidade é de apenas 2% (dois por cento)<sup>43</sup>. Como a concorrência para ingressar numa universidade pública é muito alta, a maior parte das vagas é preenchida por aqueles que tiveram acesso a uma educação de base de qualidade.

A resposta, contudo, não está num simples, arbitrário e irresponsável corte de recursos das universidades públicas. Deve ser repensada a atuação dos entes federados, bem como devem ser adotadas políticas públicas responsáveis, em busca de modelos que levem educação básica de qualidade àqueles que não conseguem pagá-la na iniciativa privada.

### 3.6 Atuação da União no suporte aos Estados e Municípios

Como já foi visto, o papel da União junto ao sistema educacional brasileiro é de atuação supletiva, isto é, de caráter complementar, em auxílio aos Estados-membros e Municípios. Como observado, a União tem o papel de coordenar todo o modelo, além de ser responsável pela edição de normas educacionais gerais e pela gestão das universidades públicas e da educação profissional.

A expressão “coordenação” possui múltiplas facetas no contexto da atuação da Administração Pública. Segundo Meirelles, a coordenação reduz os efeitos da burocracia a partir da harmonização das atividades administrativas, com o objetivo de evitar gasto desenfreado, duplicação de esforços em áreas comuns e soluções opostas entre si. Direcionado a todos os entes federados, o princípio da coordenação preconiza que, antes de um assunto ser submetido à decisão da autoridade competente, deve ser estudado pelos setores interessados<sup>44</sup>.

Característica interessante do princípio da coordenação é a possibilidade de integração dos planos governamentais das diferentes pessoas administrativas. Afinal, se uma das finalidades da atividade coordenada é se esquivar da duplicação de esforços, é perfeitamente possível que se estabeleça coordenação entre a Administração Pública federal e os demais entes – inclusive na gestão da educação.

A própria competência comum, prevista no art. 23 da Constituição, não coloca todos os entes federados na mesma posição de atuação, remetendo à União a

---

<sup>43</sup> MERCADO POPULAR. *op. cit.*, 2016.

<sup>44</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. Malheiros: São Paulo, 2009.

atuação normativa e administrativa sobre os aspectos mais abrangentes, enquanto a atuação mais específica fica a cargo dos demais entes federativos.

Esse papel deve ser reinventado, repensado e adequado às exigências atuais da sociedade. Desse modo, é possível afirmar que a União deve passar a atuar mais ativamente junto ao ensino básico, tomando papel de protagonista ao lado dos demais entes federativos.

Não só uma maior destinação de recursos é suficiente para resolver o imbróglio; um simples aumento de repasse financeiro sem a devida metodologia, sem a adoção de critérios economicamente responsáveis, teria pouquíssima diferença prática.

É exequível que a União atue ao lado dos demais entes federados e estabeleça mecanismos de controle e fiscalização. É viável, também, que edite normas regulamentares a respeito do tema, no que for necessário, para consagrar a atuação mais efetiva da iniciativa privada em geral e das entidades paraestatais em particular. Tendo em vista a competência da União para legislar sobre normas gerais no sistema educacional, esse é um papel fundamental que o ente federado pode ter na busca pela melhoria dos índices educacionais.

Com esse auxílio, Estados e Municípios poderão se reorganizar em prol de uma gestão mais rigorosa e eficaz naquilo que é da atribuição de cada um. De todo modo, o suporte da União serve como catalisador do processo e a atuação dos demais entes será, conseqüentemente, mais produtiva.

### **3.7 Educação e iniciativa privada**

A história da humanidade e as diversas experiências vividas pela sociedade ao longo do tempo evidenciam que, via de regra, o particular tem maior capacidade de logística, execução e aproveitamento de determinadas atividades em comparação com os entes públicos. A era do Estado dirigente e onipresente chegou ao fim, mostrando ao mundo que esse era um modelo insustentável. Apesar desse entendimento ainda sobreviver ideologicamente, a realidade atual impõe uma maior participação e colaboração dos entes privados na vida em sociedade.

Afirmar isso não significa dizer que o Estado deve voltar àquele modelo experimentado no século XIX, em que se apresentava insuficiente e omissa frente às necessidades e urgências sociais. Esse também é um modelo inviável para a realidade atual.

Como já salientado, é perfeitamente possível a execução de serviço educacional pela iniciativa privada. Não só existe previsão constitucional expressa nesse sentido, conforme o artigo 209 da Carta Maior, como também há uma série de prerrogativas conferidas ao Poder Público para dar viabilidade aos serviços sociais – compreendida, aqui, a educação.

Dessa maneira, a iniciativa privada tem liberdade para atuar no ramo do ensino – desde que sejam observadas as normas gerais da educação nacional e que se subordine à autorização e avaliação pelo Poder Público –, bem como existem alternativas e parcerias na execução dos serviços educacionais – que serão abordadas em momento oportuno.

É importante frisar que o objetivo do presente trabalho não é defender a sobreposição da iniciativa privada ao Poder Público no que diz respeito à oferta de serviços educacionais. Na verdade, a ideia defendida é que sejam proporcionados meios para que entidades de direito privado tenham mais atuação junto à educação e possam, dessa forma, contribuir com o Estado e, obviamente, com a própria sociedade. A iniciativa privada jamais poderia assumir caráter de substituta do Poder Público – a ideia é que atue de forma complementar, supletiva e subsidiária a ele.

Nesse interim, cabe dissertar a respeito de uma realidade comum no Brasil: a visão mercadológica do ensino. Da educação básica ao ensino superior existem instituições privadas que exploram o serviço educacional visando única e exclusivamente o lucro a ser obtido, preterindo fatores essenciais como a gestão democrática do ensino e o incentivo à pesquisa.

Quanto às escolas particulares, há muitos casos em que a preocupação quase exclusiva é a preparação do aluno para o vestibular ou para o ingresso no ensino técnico – e, em última instância, para o mercado de trabalho. De fato essa é uma missão essencial e talvez deva ser a prioridade do ensino de base; o problema se dá quando não há qualquer interesse em promover uma educação cidadã. Dessa

forma, surgem no mercado diversas instituições que enxergam a educação como mero produto a ser vendido para aqueles que querem obter sucesso profissional no futuro – e podem pagar por isso.

O mesmo fenômeno ocorre no ensino superior: a lógica mercantilista existe em diversas instituições privadas que oferecem cursos de graduação e pós-graduação como meros objetos num mercado consumidor em que se tornou secundária a busca por conhecimento. Num país onde somente 14% (catorze por cento) da população possui graduação<sup>45</sup>, o tão sonhado diploma se torna unicamente o símbolo individual de melhoria de vida, ficando em segundo plano a inovação decorrente do conhecimento científico que beneficia toda a coletividade. A instituição se torna, assim, um espaço de mera preparação do indivíduo para o mercado de trabalho, sem compromisso com a pesquisa e a extensão<sup>46</sup>.

Essa característica é facilmente identificada em algumas faculdades de Direito, que reduzem a grade de disciplinas propedêuticas – as quais constroem a base do pensamento jurídico – e focam na formação de pessoas cujo único interesse é a futura estabilidade financeira.

O ponto extremo da visão mercadológica do ensino ocorre em casos de ilegalidade que envolvem fraudes e até vendas de diplomas. Cobiçados pela possibilidade de auferir vantagens, criminosos articulam esquemas que alcançam lucros milionários<sup>47</sup>.

Não há como negar que esse fenômeno, de certa forma, é estimulado pelo próprio Poder Público. À medida que a maior parte dos recursos orçamentários nacionais da educação é destinado às universidades públicas brasileiras e o sistema básico carece de qualidade, grande parte das universidades privadas é vista mais como produtora de diplomas do que como produtora de conhecimento; esse fator

---

<sup>45</sup> FOLHA DE S.PAULO. **Só 14% dos adultos brasileiros têm ensino superior, diz relatório da OCDE.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/09/1813715-so-14-dos-adultos-brasileiros-tem-ensino-superior-diz-relatorio-da-ocde.shtml>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>46</sup> SOCZEK, D; ALENCASTRO, M. Pesquisa acadêmica em instituições de ensino superior particulares: desafios e perspectivas. In: **Revista Intersaberes**, vol. 7, n. 13, 2012.

<sup>47</sup> O POVO. **Esquema de faculdades que vendiam diplomas é desarticulado em São Paulo.** Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2018/03/esquema-de-faculdades-que-vendiam-diplomas-e-desarticulado-em-sao-paul.html>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

explica, por exemplo, o motivo pelo qual as instituições públicas são maioria no ranking de avaliação das universidades brasileiras<sup>48</sup>.

À contramão desse lamentável fenômeno, existe um modelo que merece atenção: é o caso das fundações privadas mantenedoras de cursos superiores e centros universitários. Nesse modelo, a receita arrecadada pela fundação é reinvestida na própria instituição mantida por ela, o que possibilita constante crescimento institucional e evita desvios e descuidos com a educação.

Como já destacado, o modelo atual de Estado deve conciliar o respeito e incentivo à iniciativa privada com a permanência do interesse público, esse último devendo ser compreendido como interesse da sociedade e não dos burocratas à frente do poder.

---

<sup>48</sup> FOLHA DE S.PAULO. **Ranking de universidades.** Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2018/>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

## 4 PARCERIAS DO ESTADO NA EDUCAÇÃO

### 4.1 Parcerias como meio de fomento

A parceria entre o público e o privado é uma tendência que vem ganhando força em virtude dos frequentes fracassos do Estado como gestor. As necessidades sociais clamam por novas alternativas que tragam efetividade e produtividade – e o instituto da parceria tem muito a acrescentar nesse sentido. Dessa forma:

Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta e pela colaboração entre público e privado na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública, para permitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir-se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração Pública autoritária, verticalizada, hierarquizada<sup>49</sup>.

O sentido de parceria entre público e privado, no presente caso, é amplo: não se refere estritamente às parcerias público-privadas em si, mas a todo acordo ou ajuste de vontades estabelecido entre a Administração e o particular, o que se concretiza mediante contratos de concessão, contratos de gestão, termos de parceria, auxílios, subvenções e financiamentos, por exemplo.

Nessa interação entre Poder Público e particular, o Estado deixa de ter atuação direta na execução de políticas públicas, delegando essa incumbência para organizações privadas; conseqüentemente, a Administração Pública não se vê na necessidade de construir todo um aparato para dar efetividade aos projetos e serviços<sup>50</sup>.

No entanto, a despeito da existência de parcerias por delegação e cooperação, que abrangem institutos como a concessão e a terceirização, respectivamente, o foco do presente trabalho é a parceria como “meio de fomento à

---

<sup>49</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, 2011, p. 2.

<sup>50</sup> PEREIRA BUENO, Ricardo Luiz *et al.* Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. In: **Revista Serviço Público**: Brasília, 2016.

iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio, contrato de gestão ou termo de parceria”<sup>51</sup>.

Pode-se entender convênio como um meio pelo qual o Poder Público se associa a entidades públicas ou privadas visando à realização de interesses recíprocos entre os partícipes<sup>52</sup>. Enquanto a noção de convênio entre entidades públicas decorre de forma implícita do art. 23 da Constituição, que trata sobre as competências concorrentes aos entes federados, o convênio do Poder Público com as entidades privadas se traduz numa atividade de fomento.

Contrato de gestão, por sua vez, designa o instrumento que efetiva a espécie de parceria feita entre órgãos da Administração Direta com entidades da Administração Indireta ou, ainda, do Poder Público com as organizações sociais, sendo certo que as características do contrato de gestão mudam de acordo com as partes envolvidas no acordo<sup>53</sup>. Esse instrumento tem ganhado notoriedade à medida que sua aplicação gera efeitos sobre a Administração Pública:

Com efeito, o atual quadro sociopolítico e econômico brasileiro clama por profundas transformações na atual configuração da Administração Pública. Transformações que favoreçam a construção de um modelo de gestão pública dotado de agilidade, pautado pela eficiência e pela qualidade dos serviços prestados a todos, com predomínio da racionalização e da descentralização de suas atividades. Um modelo compatível com as bases do Estado Democrático de Direito e, portanto, valioso instrumento para a efetivação dos direitos e respeito às garantias constitucionais dos cidadãos<sup>54</sup>.

Por fim, termo de parceria é o instrumento pactuado com as organizações da sociedade civil de interesse público, possuindo critérios de maior rigidez em comparação ao contrato de gestão pactuado com as organizações sociais<sup>55</sup>.

Assim como o contrato de gestão no âmbito das organizações sociais, o termo de parceria constitui uma ferramenta fundamental na parceria do poder público com as Oscips. É nesse documento que deverão constar os

---

<sup>51</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, 2011, p. 22.

<sup>52</sup> MEIRELLES, *op. cit.*, 2009.

<sup>53</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>55</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, 2011.

objetivos, indicadores, metas e demais informações referentes ao planejamento e que servirão de subsídios para as atividades de controle<sup>56</sup>.

## 4.2 Convênios, consórcios públicos e educação

Como já exposto, convênio se traduz num ajuste firmado pelo Poder Público com outras pessoas administrativas ou com entidades privadas em prol de um objetivo em comum. Tem como característica, regra geral, a dispensa de licitação, que se explica pela inexistência de finalidade lucrativa no ajuste. Encontra-se fundamentado pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, bem como pelo artigo 10 do Decreto-Lei nº 200/1967, que traz as formas de descentralização da Administração Pública Federal.

É possível que o acesso à educação seja objeto de convênio entre pessoas públicas ou entre pessoa pública e particular. Ora, é evidente que a Constituição previu essa possibilidade ao listar as competências comuns aos entes federados, fazendo referência à educação no inciso V do artigo 23. Por se tratar de tema de suma importância, torna-se vital a cooperação entre as pessoas federativas – o que se efetiva com a edição de normas específicas, conforme reza o parágrafo único do supracitado dispositivo constitucional.

Já o convênio entre Poder Público e entidade privada, caracterizado pela ideia de fomento, é viabilizado mediante o incentivo, inclusive financeiro, do primeiro participe ao segundo, que deve ter interesse público na atividade a ser desempenhada. Diferencia-se de serviço público, eis que:

No fomento, o Estado deixa a atividade na iniciativa privada e apenas incentiva o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade. O incentivo é dado sob forma de auxílios financeiros ou subvenções por conta do orçamento público, financiamentos, favores fiscais, desapropriações de interesse social em favor de entidades privadas sem fins lucrativos, que realizem atividades úteis à coletividade, como os clubes desportivos, as instituições beneficentes, as escolas particulares, os hospitais particulares etc<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> QUEIROZ, Júlio César Schroeder. Parcerias entre o poder público e o terceiro setor: o controle pelos tribunais de contas. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 80 – n. 3. Belo Horizonte, 2011, p. 57.

<sup>57</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, 2011, p. 234.

Não constituindo serviço público, a noção de convênio firmado entre o público e o particular na área de educação fica restrita à prestação do serviço privado de ensino. Nesse caso, mesmo havendo auxílio por parte do Estado, o serviço prestado pela entidade particular não se transforma em serviço público impróprio – isto é, aquele cuja execução é autorizada pelo Poder Público a um particular. O serviço, no caso em tela, se sujeita a uma maior fiscalização por utilizar recursos públicos, mas mantém sua natureza privada. Desse modo:

O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do convênio; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências institucionais comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos<sup>58</sup>.

Por outro lado, o conceito de consórcio público, muito embora seja parecido com o de convênio, possui diferenças pontuais em comparação a este – principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de personalidade jurídica.

Anteriormente à promulgação da Lei nº 11.107/2005, de fato os institutos eram bem similares: o convênio seria um ajuste entre entes de diferentes níveis e o consórcio, entre pessoas federativas do mesmo patamar. A noção mudou a partir da referida lei, que condicionou a formalização do consórcio à constituição de personalidade jurídica. Nesse sentido, estabeleceu-se nova diferença entre convênio e consórcio:

Quanto ao conteúdo, não há distinção, pois que em ambos os casos os participantes estão associados para fins comuns. Quanto à forma, no entanto, os consórcios públicos exigem a criação de pessoa jurídica, o mesmo não sucedendo com os convênios em sentido estrito [...] <sup>59</sup>.

É cabível observar que, no caso dos consórcios, o que ocorre é uma verdadeira parceria público-pública, enquanto o convênio pode vir a constituir parceria público-privada.

Muito embora seja interessante a discussão acerca das subvenções fornecidas pelo Estado à entidade privada como meio de fomento, não é este o objeto do presente trabalho. Também não se pretende dissertar minuciosamente sobre a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados,

---

<sup>58</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, 2011, p. 235.

<sup>59</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, 2017, p. 233.

característica dos consórcios. O que se propõe, aqui, é analisar a possibilidade e a viabilidade de execução de serviços educacionais públicos – e não privados – por pessoas que não integram a Administração Pública.

### 4.3 Fundações estatais de direito privado e educação

Ainda dentro da estrutura da Administração Pública, um modelo que chama a atenção é o das Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP), fundações públicas de natureza híbrida, já previstas legalmente e cujos objetivos podem ser arbitrados livremente pelos entes que as constituírem. Cuida-se de um modelo associado à participação da sociedade civil e, por tal razão, é o caso em que o Estado mais se aproxima do Terceiro Setor.

A fundação é um modelo civilista cuja regulamentação se encontra no Capítulo III do Título II do Código Civil de 2002 e possui características como figura do instituidor, patrimônio vinculado e finalidade social. Já as fundações públicas, previstas no Decreto-lei nº 200/1967, são pessoas jurídicas de direito privado – apesar da nomenclatura a elas designada –, criadas por lei e instituídas pelos entes federados, que constituem modelo transplantado do Direito Civil. No que diz respeito à área de atuação das fundações:

Às fundações restariam as atividades que o Estado exerce relativas ao bem-estar da população, que não lhe são de competência exclusiva, mas que o setor público possui o dever de ofertar à população. Nestas situações, diga-se, o particular atua na qualidade de parceiro do Estado, como é o caso das associações ou fundações (organizações sociais ou OSCIPs) conveniadas ao Poder Público<sup>60</sup>.

Pode-se afirmar, então, que o Poder Público utiliza o modelo fundacional com semelhança ao direito privado, fazendo as devidas adaptações. Como a fundação civilista caracteriza-se por ser instituída pela sociedade civil, o Estado deve se aproximar desse modelo por meio da instituição de fundações com patrimônio vinculado a uma finalidade social, além de ter participação plural na gestão da entidade. Quanto aos recursos percebidos:

---

<sup>60</sup> SANTOS, Benevenuto Silva dos. Fundações estatais de direito privado – reordenando a estrutura orgânica na administração pública brasileira. In: MONTEIRO, Matheus Vidal Gomes *et al* (orgs.) **Direito e desenvolvimento: perspectivas sociopolíticas. Anuário do Curso de Direito do Centro Universitário de Volta Redonda – UNIFOA**, n. 1. Volta Redonda: FOA, 2013, p. 87.

[...] mesmo as fundações estatais de direito privado podem sobreviver exclusivamente de recursos orçamentários, à semelhança das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), ainda que possuam patrimônio destinado pelo Poder Público. Entendo, assim, que as questões afetas à finalidade social (atividades não exclusivas do Estado) e à origem dos recursos justificariam a adoção do modelo de fundações<sup>61</sup>.

A questão da finalidade social é de extrema importância à instituição da fundação pública, pois está correlata à própria participação da sociedade civil interessada na área de atuação da entidade. É o caso, por exemplo, das universidades federais, que se aplicam ao modelo fundacional:

[...] o modelo fundacional (mesmo com outra denominação), associando patrimônio vinculado à finalidade social e participação coletiva, é efetivamente utilizado. [...] As universidades federais, também denominadas universidades autárquicas ou fundações universitárias (autárquicas também), precisam do patrimônio educacional físico para empreender suas atividades. A comunidade deve participar dela, tendo seus interesses estudados pelos órgãos e unidades das Instituições de Ensino Superior (IES) federais, através de trabalhos de extensão e de pesquisa. Logo, o patrimônio das universidades está efetivamente vinculado a um fim em que a sociedade efetivamente participa. [...] Essa vinculação torna o modelo fundacional plenamente aplicável às universidades estatais<sup>62</sup>.

Na área da saúde já existem experiências pautadas nesse modelo; em alguns Estados-membros, a legislação prevê a exclusividade no atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), o que denota o foco de atendimento dessas fundações a um público carente de recursos que não consegue ser atendido na iniciativa privada e, ao mesmo tempo, se vê refém da morosidade e da burocracia características do atendimento estatal<sup>63</sup>.

Contudo, a área de atuação das FEDP não visa exclusivamente à saúde; podem, sim, atuar em diferentes áreas sociais, inclusive na educação. Ora, se já existem fundações estatais para a saúde – e sua implementação foi consequência das dificuldades quanto à gestão da saúde pelo Estado – nada impede a criação de fundações estatais para a educação pública – principalmente junto ao ensino infantil e básico. De forma semelhante, o foco seria atender a população mais carente,

<sup>61</sup> SANTOS, *op. cit.*, 2013, p. 85.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>63</sup> SILVA, Vanice Maria da *et al.* Organizações Sociais e Fundações Estatais de Direito Privado no Sistema Único de Saúde: relação entre o público e o privado e mecanismos de controle social. In: **SCIELO Saúde Pública**. Disponível em: <[https://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042015000500145](https://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000500145)>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

desprovida de recursos, que se vê obrigada a fazer uso de serviços educacionais estatais que, muitas vezes, pecam em qualidade e disponibilidade.

Uma das vantagens do modelo fundacional é a figura do conselho curador, o qual defende a existência da fundação vinculada à própria finalidade. Uma vez utilizado esse modelo fundacional pelo Poder Público, existe uma espécie de simetria para que sejam efetivadas parcerias com o Terceiro Setor.

#### 4.4 O Terceiro Setor como alternativa

##### 4.4.1 Primeiras noções

Inicialmente, cumpre ressaltar que, além do primeiro e do segundo setor – representados por Estado e mercado, respectivamente –, existe um terceiro setor, o qual possui natureza bem peculiar. Basicamente, o Terceiro Setor é composto por instituições de direito privado que, sem possuir finalidade lucrativa, prestam serviços de interesse social.

Entende-se que está localizado entre os demais setores, isto é, numa posição intermediária entre Estado e mercado, por não se confundir com nenhum deles e compartilhar certas características originárias de cada um<sup>64</sup>. De tal maneira, a expressão terceiro setor se refere:

[...] ao conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que (i) desenvolvam atividades de defesa e promoção dos direitos fundamentais ou (ii) prestem serviços de interesse público<sup>65</sup>.

A definição supracitada expõe a vinculação do Terceiro Setor à promoção dos direitos fundamentais; cabe trazer à tona, ainda, outro conceito, segundo o qual Terceiro Setor constitui:

[...] toda ação, sem intuito lucrativo, praticada por pessoa física ou jurídica de natureza privada, como expressão da participação popular, que tenha por finalidade a promoção de um direito social ou seus princípios<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> MÂNICA, Fernando Borges. **Panorama histórico-legislativo do terceiro setor no Brasil**: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. Disponível em: <[http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/panorama\\_historio\\_legislativo\\_do\\_terceiro\\_setor.pdf](http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/panorama_historio_legislativo_do_terceiro_setor.pdf)>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 21.

Ora, como já visto no item 1.2, o tratamento normativo dos direitos sociais se equipara ao dos direitos fundamentais em geral. Assim, resta clara a importante missão designada às entidades que compõem o Terceiro Setor, em especial organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público – as chamadas entidades paraestatais, que também compreendem serviços sociais autônomos – no que diz respeito à promoção dos direitos fundamentais em geral e dos direitos sociais em particular.

A palavra que bem resume a atuação das entidades do Terceiro Setor é “cooperação”, posto que, ultrapassadas as visões estadocêntrica e mercadocêntrica da realidade social, o relacionamento entre Estado e sociedade assume uma postura sociocêntrica, centrada na sociedade civil, o que pressupõe parceria entre os envolvidos no processo<sup>67</sup>.

Em que pese o embate entre aqueles que atribuem ao Estado uma figura divina apta a resolver todos os problemas da sociedade e aqueles que enxergam essa capacidade na mão invisível do mercado, a bipolaridade desse debate não tem mais espaço no mundo atual, tendo em vista a existência e a atuação cada vez mais frequente do que se convencionou chamar de “nova sociedade civil”, consubstanciada no Terceiro Setor.

#### **4.4.2. Autonomia e interdependência**

É perfeitamente possível combinar origem privada com finalidade pública, bastando o reconhecimento dessa finalidade por uma coletividade estável. É o nítido caso das entidades paraestatais, que possuem natureza privada e, mediante o reconhecimento de atuar conforme determinados interesses da sociedade, passam a ter finalidade pública<sup>68</sup>.

Como já visto no tópico 2.4, em virtude da tendência de implementação do Estado subsidiário, não mais cabe no mundo moderno a visão do Estado

---

<sup>66</sup> SOUZA, Leandro Marins. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004, p. 96.

<sup>67</sup> FRANCO, Augusto de. **Terceiro setor: a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento**. Brasília: AED, 2003.

<sup>68</sup> *Ibid.*

onipresente, onipotente e onisciente – o que não quer dizer, no entanto, que o Estado passa a ser desnecessário, substituível ou enfraquecido:

O que não quer dizer que o Estado precisará arcar com funções que devem ser exercidas, em parte, pelo mercado e, em outra parte, pelo terceiro setor – e isso não porque o Estado esteja se retraindo, se desresponsabilizando de suas funções, mas por existirem coisas que devem ser feitas por outros sujeitos, de vez que o Estado, além de não poder reter indefinidamente o monopólio do público, não dá conta de absorver, na sua racionalidade predominantemente normativa – executiva, legislativa e judiciária – em certa medida heterônoma em relação à sociedade, outras racionalidades, como aquelas presididas por “lógicas” competitivas (próprias do mercado) ou por “lógicas” cooperativas (próprias da nova sociedade civil, o que não quer dizer que não existam processos cooperativos no mercado e processos competitivos na nova sociedade civil”<sup>69</sup>.

Trata-se, em última instância, de uma questão lógica: se o Estado falha na prestação de certas atividades, a medida mais justa e eficaz é delegar parte dessa competência para entidades que, por razões de natureza própria, possam fazê-lo de forma mais proveitosa.

Nesse diapasão, é possível dizer que o papel do Terceiro Setor vai muito além da mera noção de subsidiariedade; as entidades paraestatais têm função imprescindível no desempenho de determinadas atividades, uma vez que as executam sem os entraves burocráticos característicos do Estado e, ao mesmo tempo, não respondem à lógica mercantilista do mercado<sup>70</sup>.

Por todo o exposto, pode-se afirmar que o Terceiro Setor é dotado de autonomia na medida em que não depende diretamente do Estado ou do mercado e que é o maior indicado para o desempenho de certos serviços e atividades. Há que se atentar, contudo, para o que se chama de sinergia entre os três setores, já que “nenhum deles, isoladamente, é suficiente para promover o desenvolvimento desse sistema complexo e estável [...] chamado sociedade humana”<sup>71</sup>.

Ora, embora possua características e peculiaridades próprias que caracterizem sua autonomia perante os outros setores, é certo que o Terceiro Setor não é capaz de resolver todos os problemas da sociedade por si só – assim como o Estado e o mercado também não o são:

---

<sup>69</sup> FRANCO, *op. cit.*, 2003, p. 47.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 55.

Não existe praticamente nenhuma ação de uma dessas esferas que não dependa, em algum grau, da participação das demais. Assim, por exemplo, não é possível, para os governos, executar um bom programa social sem fazer parcerias com a sociedade, pois as condições em que vive o público-alvo dessas ações governamentais, bem como suas aspirações, não podem ser realmente conhecidas a não ser por organizações que tenham capilaridade – e estas não são, na imensa maioria dos casos, organizações estatais, e sim da sociedade civil<sup>72</sup>.

Assim, articulação, cooperação e parceria são palavras de ordem que, no mundo globalizado da atualidade, designam a nítida interdependência existente entre esses três setores.

#### 4.4.3. Críticas ao modelo

Há certa resistência na academia quanto à defesa do modo de agir das entidades do Terceiro Setor. Essa resistência retrata uma ideia equivocada do que vem a ser a nova sociedade civil e é consequência de um pensamento antiquado segundo o qual, em pleno século XXI, só existiriam os setores referentes ao governo e ao mercado.

São inúmeras as críticas no sentido de que as entidades paraestatais são espécies de fachada legal que possibilitam a realização de atividades lucrativas sem o respectivo pagamento de tributos. Esses julgamentos não se baseiam em evidências, mas tão somente em ideologias de cunho maniqueísta<sup>73</sup>.

Casos pontuais de desvios e má aplicação dos recursos destinados às entidades motivam os críticos a rotular todo o Terceiro Setor de maneira depreciativa. Contudo:

[...] a atuação da sociedade organizada em associações do terceiro setor não deve ser sacrificada pela atitude irregular de algumas instituições oportunistas e desonestas. O Estado deve desenvolver formas de controle por meio das quais sejam coibidas as ilegalidades e se evitem danos, sem, entretanto, tolher as iniciativas de parcerias devido ao excesso de regras e regulamentos<sup>74</sup>.

Dentro do próprio Estado há certa desconfiança nos mecanismos informais pelos quais as entidades paraestatais agem, o que acaba suprimindo o potencial

---

<sup>72</sup> FRANCO, *op. cit.*, 2003, p. 63.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> QUEIROZ, *op. cit.*, 2011, p. 49.

criativo do Terceiro Setor<sup>75</sup>. No entanto, é justamente esse caráter mais flexível e menos burocrático que dá a essas entidades uma maior capacidade de logística e gestão.

#### **4.4.4 Organizações sociais e Organizações da sociedade civil de interesse público**

A título de definição, organização social é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com o objetivo de executar determinados serviços de interesse social com subvenção do Poder Público através de acordo de vontades viabilizado por contrato de gestão. O mesmo conceito pode ser aplicado à OSCIP, embora seja regulada por lei diversa e seja viabilizada por meio de outro instrumento, qual seja, o termo de parceria. Ambas constituem entidades do Terceiro Setor, também chamadas de entidades paraestatais, e gozam de prerrogativas que, se devidamente exploradas, podem ser muito úteis à execução dos serviços educacionais em virtude de sua própria natureza: são entidades sem fins lucrativos, paralelas ao Estado e também ao mercado, que procuram executar serviços socialmente relevantes após a avaliação de critérios que venham a defini-las como entidades de interesse social e utilidade pública<sup>76</sup>.

A essas entidades são destinados não apenas recursos públicos, mas também os bens públicos que se fizerem necessários para a efetivação da atividade pretendida, inclusive com dispensa de procedimento licitatório, possibilitando a simples permissão de uso, prevista no instrumento pactual. Além de recursos e bens, podem ser cedidos a elas, ainda, servidores públicos, que não poderão, via de regra, perceber dessas entidades, mas continuarão a ser remunerados – trata-se de simples cessão que procura dar mais utilidade ao serviço desempenhado pelo funcionário público e maior desempenho aos objetivos da entidade paraestatal<sup>77</sup>.

As organizações sociais têm como objetivo o desenvolvimento de uma gestão pública flexível, bem como incrementar a participação da sociedade civil e ampliar as parcerias desta com o Estado:

---

<sup>75</sup> PEREIRA BUENO *et al*, *op. cit.*, 2016.

<sup>76</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, 2017.

<sup>77</sup> *Ibid.*

Por meio de um contrato de gestão, o Estado repassaria a entes públicos não estatais a provisão de serviços não exclusivos, entidades estas qualificadas como OS. Caberia à máquina estatal a regulação e o financiamento básico desse processo<sup>78</sup>.

Importante frisar que a organização social não seria uma nova categoria de pessoa jurídica, mas tão somente uma titulação apta a reconhecê-la como entidade privada, sem finalidade lucrativa, destinada ao cumprimento de parâmetros previstos pela lei<sup>79</sup>.

No que diz respeito à classificação da entidade como de “interesse público”, a Lei das OSCIPs é bem clara ao conjugar finalidade e regime de funcionamento. Dessa forma, a Lei nº 9.790/1999 instituiu um rol excludente no artigo 2º, declarando expressamente que sociedades comerciais, sindicatos, instituições religiosas e escolas privadas, por exemplo, não poderiam receber a classificação de caráter público. Por outro lado, a lei também instituiu um rol diverso, prevendo que o reconhecimento do caráter público pretendido poderia ser deferido caso a entidade estivesse comprometida com a promoção da assistência social, da cultura e da educação gratuita, por exemplo<sup>80</sup>.

Embora sejam entidades muito parecidas, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público guardam diferenças pontuais entre si, principalmente no que diz respeito à maior rigidez característica das OSCIPs:

[...] as Oscips são entidades privadas que atuam em áreas típicas do setor público, com o auxílio do Poder Público, e as Organizações Sociais são entidades privadas sem fins lucrativos, criadas à feição do Poder Público, para gerir patrimônio que continuará sendo público. [...] ao disciplinar as Oscips, o Estado procurou corrigir falhas detectadas nas OS, de maneira a impor requisitos mais rígidos para que uma instituição possa obter qualificação para formar parcerias com o Poder Público<sup>81</sup>.

As Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999, que regulam a organização social e a OSCIP, respectivamente, já preveem mecanismos e todo o procedimento pelo qual

---

<sup>78</sup> SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. In: **Rev. adm. empres. [online]**. 2008, vol.48, n.3, pp.64-80.

<sup>79</sup> BENEVIDES, Valquíria Maria Falcão. Terceiro setor: irregularidades na aplicação de recursos públicos e controle pelos Tribunais de Contas. **Governnet Boletim de transferências voluntárias**, Curitiba, v.4, n.37, jun. 2008.

<sup>80</sup> FRANCO, *op. cit.*, 2003.

<sup>81</sup> QUEIROZ, *op. cit.*, 2011, p. 57.

essa proposta pode ser levada à prática. Cabe ao Estado, enfim, fornecer meios para que seja viabilizada, concretizada e utilizada em larga escala.

Quanto às possíveis punições em caso de descumprimento dos termos acordados, a legislação prevê a desqualificação, suprimindo a qualidade de entidade de interesse social ou de utilidade pública, o que será feito em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, havendo regular processo administrativo para a apuração de possíveis ilicitudes. No que tange aos bens que tiveram uso permitido pelas entidades e os valores a elas entregues, eles serão revertidos assim que se der a desqualificação da entidade<sup>82</sup>.

Portanto, entende-se que há diversos mecanismos que podem viabilizar a ação dessas entidades em prol de uma maior produtividade na execução dos serviços públicos, inclusive educacionais, além de haver previsão expressa de punições em caso de descumprimento das normas ou desvio do interesse público.

Basta ao Poder Público, portanto, que estabeleça mecanismos para efetivar e concretizar essa perspectiva. Havendo frutos positivos, pode o modelo ser estendido e maximizado. Uma vez viabilizada essa ideia, é possível acreditar que a educação brasileira alcançará índices mais satisfatórios. Partindo da premissa que as entidades executarão o serviço aos moldes da iniciativa privada, mas sem a busca ao lucro, será possível conciliar produtividade e rigor técnico com crescimento cidadão.

É inviável, de toda forma, insistir no modelo atual, que entrega rendimento baixo e apresenta números insatisfatórios. A proposta de levar a execução do serviço educacional em larga escala para o Terceiro Setor é inovadora e coerente com a realidade brasileira à medida que apresenta alternativa ao *status quo* e mantém inalterada a gratuidade imprescindível à população carente.

---

<sup>82</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, 2017.

#### 4.4.5 Atuação do Terceiro Setor junto à educação

Tendo em vista que o Terceiro Setor tem como objetivo a promoção de direitos sociais, é perfeitamente possível advogar pela prestação de serviço educacional pelas entidades paraestatais. A defesa dessa nova perspectiva decorre de um processo de “publicização”, que significa transferir a entes privados sem fins lucrativos a execução de atividades historicamente reconhecidas como de caráter estatal.

[...] a transferência de atividades que, por não se situarem no núcleo estratégico do Estado, seriam mais bem executadas por uma instituição não governamental, recebeu o nome de publicização, ou seja, atividades de interesse reconhecidamente público, que anteriormente eram exercidas pelo Estado, passariam a ser executadas por entidades externas a este, porém com seu apoio e financiamento<sup>83</sup>.

Esse processo pode ser pensado como um dos reflexos da chamada Nova Gestão Pública (NGP), surgida no Brasil nos anos 1990, que foi efetivada mediante o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado durante o primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e tinha como objetivos principais o estabelecimento de uma administração pública centrada em resultados e na transparência, além da existência múltipla de provedores de serviços públicos<sup>84</sup>.

No que diz respeito aos serviços não exclusivos ou sociais, o Plano Diretor [...] determinou que o Estado passasse a atuar como financiador ou subsidiador de tais serviços e não como prestador dos mesmos, papel que exercia até então. A essa transferência de prestação de serviços o Plano Diretor deu o nome de publicização<sup>85</sup>.

Como já visto no item 4.3, a dificuldade de gestão estatal levou, no caso específico da saúde, à defesa da atuação de fundações estatais de direito privado no ramo. Isso também ocorreu com as organizações sociais, que tiveram ampla atuação junto à gestão da saúde em determinados locais do País. O modelo das organizações sociais na saúde, inclusive, é considerado ainda mais avançado do que o das fundações estatais:

No plano da institucionalidade, as OS possuem um arcabouço legal mais consolidado do que as FEDP. A legislação federal das OS, aprovada desde 1998, estabelece um desenho institucional que serve de modelo para a formulação de leis estaduais e municipais. Já o Projeto de Lei 92/2007 das

---

<sup>83</sup> QUEIROZ, *op. cit.*, 2011, p. 51.

<sup>84</sup> SANO; ABRUCIO, *op. cit.*, 2008.

<sup>85</sup> QUEIROZ, *op. cit.*, 2011, p. 54.

FEDP, por se tratar de uma lei complementar que busca definir as áreas de atuação da entidade, pouco delimita o modelo organizacional das Fundações. Tal fato pode criar incertezas quanto a essa entidade e quanto ao seu *modus operandi* específico<sup>86</sup>.

No Estado de São Paulo, pode-se dizer que a experiência das organizações sociais na saúde foi positiva, tendo em vista que as OS revelaram maior capacidade gestora sem grande variação financeira em comparação com a gestão da Administração Direta:

[...] houve um incremento significativo das internações, atendimentos ambulatoriais e de urgência por parte dos hospitais administrados por meio de contrato de gestão [...] as OS possuem menor índice de mortalidade [...] nove entre os dez hospitais mais eficientes eram OS [...] Avanços também foram obtidos na gestão de pessoal. A maior autonomia para contratação, promoção e demissão permite aos dirigentes das OS selecionar melhor os funcionários, segundo habilidades efetivamente requeridas pelos objetivos organizacionais [...] Na administração direta, só podem ser dispensados os que cometem falta muito grave, de modo que a permanência e mesmo a progressão no serviço público têm pouca relação com o desempenho de cada servidor [...] Por fim, é possível assinalar avanços no campo da transparência. Em comparação com os dados da própria administração direta, as OS apresentam mais informações sobre o desempenho gerencial e os resultados alcançados. O contrato de gestão e a sua publicização tornam mais claras as metas e as missões das OS de Saúde [...] Essa transparência possibilita, em tese, maior ativação da cidadania e dos controles<sup>87</sup>.

Assim, em comparação com a gestão direta pelo Poder Público, percebe-se que as organizações sociais na saúde apresentaram maior qualidade de serviço, mais eficiência, maior autonomia na gestão de pessoal e mais transparência. Além do mais, as condições impostas ao reconhecimento de uma entidade como organização social para atuar no ramo de saúde, no caso paulista, não eram triviais, forçando, dessa maneira, um controle ainda maior do que o previsto pela legislação federal:

Em São Paulo, a partir da Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, as organizações das áreas da Saúde que atendessem aos requisitos da lei poderiam pleitear qualificação como organizações sociais, assinando um contrato de gestão com o Estado. Entre as condições necessárias estão: atuar na área da Saúde ou da Cultura por mais de cinco anos, e ser pessoa jurídica de direito privado e sem fins lucrativos. A lei estadual, apesar de ter utilizado a legislação federal como modelo, apresenta algumas diferenças, entre elas o fato de ter sido mais restritiva quanto às áreas em que as entidades podem ser qualificadas<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> SILVA *et al*, *op. cit.*, 2015.

<sup>87</sup> SANO; ABRUCIO, *op. cit.*, 2008, p. 73.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 71.

É extremamente importante atentar para o fato de que esse modelo não foi elaborado única e exclusivamente para a saúde; ele tem o condão de efetivar diversos serviços e atividades e, em última instância, os próprios direitos sociais, inclusive a educação.

Não há dúvidas ao afirmar que a educação é um dos temas de maior interesse social de sempre, motivo pelo qual estaria plenamente justificada a finalidade pública das entidades paraestatais que assumirem a execução de serviços educacionais.

Essa questão não interessa somente à população carente, que pode ter acesso a uma educação gratuita e de maior qualidade àquela oferecida diretamente pelo Estado, como é do interesse da própria Administração Pública, que se exime de parte da execução do serviço e pode direcionar um foco maior e mais produtivo à gestão do mesmo. A preocupação primordial não é a diminuição de custos, mas a minimização de atribuições ao administrador. Por ser atividade de natureza deficitária, além de primordial, o que importa no presente caso não é o corte de despesas, mas sim a possibilidade de maior e melhor organização, gerência e produtividade.

Não se pretende que a educação fornecida diretamente pelo Estado desapareça; muito pelo contrário, ela continuará presente, mas coexistindo com as alternativas efetivadas pelo Terceiro Setor. De certo modo, isso acaba criando uma concorrência – não no sentido mercantil; serviria a nível de comparação entre o serviço prestado diretamente pelo Poder Público e o serviço prestado indiretamente pelas entidades paraestatais. É de se esperar que o maior sucesso alcançado por um deles leve ao estímulo de crescimento do outro. Nesse sentido, a própria sociedade pode e deve se posicionar e cobrar dos governantes uma maior qualidade na execução direta dos serviços, tendo como base comparativa a atividade oferecida pelas entidades sem fins lucrativos.

É importante ressaltar a necessidade de desburocratização do processo. Evidentemente, essas entidades devem estar sujeitas à fiscalização constante do Poder Público, mas os meios pelos quais elas são constituídas e autorizadas a exercer o serviço devem ser flexibilizados. O Estado brasileiro é um dos mais

burocráticos do mundo<sup>89</sup>; a burocracia, quando excessiva, só tende a prejudicar a colheita de bons frutos. Num ambiente demasiadamente burocrático, cheio de empecilhos e exigências, as iniciativas não surgem aos montes; das que surgem, grande parte sucumbe; as que perduram, sobrevivem não com facilidade, quando não perecem.

O debate pela desburocratização do Estado brasileiro pode ser estendido a todos os níveis e esferas da Administração Pública, mas o objetivo, aqui, é a educação e a execução dos serviços educacionais. Logo, se forem removidos alguns óbices e acrescentados alguns incentivos, as atividades desenvolvidas pelo Terceiro Setor fluirão com mais facilidade.

#### 4.4.6 Financiamento e controle

O modelo proposto se torna viável ao passo que o Poder Público confere subsídios para essas entidades. Sustentadas com o repasse de fundos do Estado, elas passariam a oferecer os serviços gratuitamente. Trata-se, portanto, de delegação de serviço social a entidades que o irão oferecer sem custos à população.

Cabe dizer que a isenção e o incentivo fiscal não devem ser as únicas formas de organização e sobrevivência das entidades paraestatais. Não se defende, aqui, uma irresponsável e desordenada injeção de receita no Terceiro Setor, sem qualquer contrapartida ou justificativa além da simples natureza da entidade; é necessário que o financiamento seja realizado na medida das responsabilidades públicas assumidas pela entidade<sup>90</sup>. Dessa maneira, cabe citar o controle realizado por meio dos resultados obtidos pela entidade:

O modelo gerencialista tem como um dos seus principais alicerces o controle de resultados, que no caso das OS se faz a partir da estipulação de metas de desempenho, que devem ter seus resultados avaliados para que ocorra o repasse de recursos financeiros<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> FENACON. **Brasil é o país mais burocrático do mundo, segundo Banco Mundial**. Disponível em: <<http://www.fenacon.org.br/noticias/brasil-e-o-pais-mais-burocratico-do-mundo-segundo-banco-mundial-2963/>>. Acesso em: 03 de mai. 2019.

<sup>90</sup> FRANCO, *op. cit.*, 2003.

<sup>91</sup> SILVA *et al, op, cit.*, 2015.

Os instrumentos pactuados entre o Poder Público e as entidades do Terceiro Setor, como o contrato de gestão das organizações sociais, por si só já constituem uma importante forma de controle. Nesse sentido:

A importância do contrato de gestão é evidenciada quando se considera tal instrumento como o que vai determinar o que a parceria deseja alcançar e como serão aferidos os resultados. Todos os preceitos determinados pela reforma do Estado se materializam no contrato de gestão, que, antes de tudo, deve tornar-se uma ferramenta que vai orientar toda a parceria e servir como fonte de subsídios para os responsáveis pelo controle<sup>92</sup>.

De forma semelhante, o termo de parceria, característico das OSCIPs, deve “explicitar os objetivos, indicadores, metas e outras informações que forem previamente negociadas entre as partes, de maneira a permitir que os resultados possam ser devidamente aferidos”<sup>93</sup>.

A Constituição, em seu artigo 70, parágrafo único, e artigo 71, inciso II, estabelece expressamente que quaisquer entidades que recebam recursos públicos, ainda que sem fins lucrativos e visando atender interesses da sociedade, devem se submeter ao controle dos Tribunais de Contas.

O controle a essas entidades pode ser exercido mediante quatro frentes: responsabilização pelo controle parlamentar, que diz respeito à fiscalização mútua entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo; responsabilização pelo controle de procedimentos administrativos, exercido principalmente pelo Tribunal de Contas; responsabilização pelo controle social, consubstanciado na participação social por meio, por exemplo, de audiências públicas e responsabilização pelo controle de resultados, que direciona o foco das políticas públicas para o resultado obtido<sup>94</sup>.

Uma vez estabelecidos os parâmetros, o controle sobre as OS ocorre a partir do acompanhamento e da avaliação dos resultados obtidos pela entidade, que são comparados com o que foi previamente acordado no contrato de gestão, o que configura a “responsabilização pelo controle de resultados”. [...] Os relatórios conclusivos são enviados ao órgão supervisor, cujos membros devem ser indicados pela autoridade supervisora<sup>95</sup>.

No que diz respeito ao controle do Estado sobre si mesmo, este pode ser realizado internamente, por meio dos órgãos públicos estruturais da Administração Pública, ou externamente, caracterizando o que se chama de controle externo; num

<sup>92</sup> QUEIROZ, *op. cit.*, 2011, p. 56.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>94</sup> SANO; ABRUCIO, *op. cit.*, 2008.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 68.

primeiro momento, o controle externo tem maior foco na maneira pela qual os recursos são transferidos às entidades<sup>96</sup>. Como já visto, esse financiamento pode ocorrer por meio de incentivo ou isenção fiscal, além de transferências orçamentárias propriamente ditas.

Com relação ao controle externo, a legislação brasileira determina que as instituições do terceiro setor em parceria com o Estado sejam submetidas à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, e ao controle externo do Poder Legislativo, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas<sup>97</sup>.

Novamente, cabe ressaltar que o foco deve estar nos resultados obtidos pelas parcerias, de modo que o controle externo realizado deve ter como prioridade analisar se os objetivos pactuados no contrato de gestão ou no termo de parceria foram alcançados. Nesse interim, a atuação dos Tribunais de Contas é de extrema importância, mas precisa ser evoluída, uma vez que “o controle exercido sobre os resultados [...] ainda se apresenta de forma tímida e incipiente”<sup>98</sup>.

O controle por resultados é a opção preferencial da própria legislação que trata sobre as organizações sociais e OSCIPs, tendo em vista que seria o mais adequado em relação à própria natureza de atuação das entidades paraestatais, ao contrário do controle burocrático, focado nos aspectos procedimentais:

A orientação para o controle por resultados se justifica pelo risco de o excesso de controle sufocar a atuação das entidades do terceiro setor, inviabilizando todo o arcabouço institucional construído para a sua atuação e, principalmente, contrariando os objetivos que a Reforma do Estado pretende alcançar com a publicização de serviços públicos<sup>99</sup>.

Por todo o exposto, o controle por resultados parece ser o mais indicado no que diz respeito à atuação das entidades paraestatais, exatamente por avaliar se os objetivos pactuados foram atingidos e se os interesses da sociedade representados pela parceria foram acolhidos.

---

<sup>96</sup> QUEIROZ, *op. cit.*, 2011.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 63.

## 5 CONCLUSÃO

No decorrer do desenvolvimento do presente trabalho, foi analisada a viabilidade de serem estabelecidas parcerias entre o Estado e entidades do Terceiro Setor na execução de serviços educacionais de base, além da possibilidade de reestruturação da atuação dos entes federados na gestão da educação, principalmente no que diz respeito à presença da União junto ao ensino de base.

A Constituição foi extremamente analítica na distribuição das competências dos entes federados para serviços de educação, tendo detalhado os elementos e as políticas que devem estar contidas no projeto de educação. Observa-se que, enquanto os gastos com alunos universitários da rede pública estão próximos da média dos países mais desenvolvidos, os gastos com alunos dos ensinos fundamental e médio estão muito abaixo – o que denota uma espécie de distorção no sistema educacional. De toda forma, é importante frisar que se deve questionar não somente a questão do orçamento destinado à educação, mas o orçamento destinado dentro de uma estrutura governamental que pode ser lerda, pesada, que não dá as respostas necessárias. Nesse sentido, é possível estabelecer boas parcerias para que a universalização do acesso e da formação seja uma realidade.

Concluiu-se, por todo o exposto, que o ensino básico não é tratado com a devida prioridade no Brasil, que a educação oferecida pelo Estado não é de qualidade e que os gastos com estudantes da rede pública nesta fase do ensino estão muito aquém do necessário. Portanto, é forçoso reconhecer que há imperiosa necessidade de reformulação de políticas públicas e de readequação da atuação dos entes federativos na gestão do sistema de ensino. Nesse sentido, as parcerias do Poder Público com entidades paraestatais têm muito a acrescentar, tendo em vista que esse modelo é capaz de unir qualidade e gratuidade – dois fatores tão importantes no debate da educação pública de base e que o Estado é incapaz de oferecer. O que possibilitou essa conclusão foi uma série de estudos e pesquisas que expõem os vários pontos positivos da atuação de entidades paraestatais em outras áreas de interesse social, como o caso das organizações sociais de saúde.

De tal maneira, a contribuição deste trabalho se dá no sentido de levar ao debate a possibilidade de atuação do Terceiro Setor na execução de serviços

educacionais públicos, o que é de grande interesse social, uma vez que a educação é um dos temas mais caros ao Brasil e a busca por um ensino público de qualidade movimenta a sociedade por inteiro. O presente estudo também contribui para a ciência jurídica em geral e para o Direito do Estado em particular à medida que faz análise minuciosa de artigos da Constituição Federal de 1988 que tratam sobre a educação e de legislação específica sobre o assunto, além de ressaltar a importância de se ter uma Administração Pública descentralizada, menos burocrática e mais eficaz, que seja capaz de atender aos propósitos da população e que esteja em consonância com o século XXI.

Portanto, com base nas presentes justificativas, deve ser considerada a hipótese de prestação de serviços educacionais de base por entidades do Terceiro Setor, em especial as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos ENAP, n. 10**. Brasília, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo mundo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BENEVIDES, Valquíria Maria Falcão. Terceiro setor: irregularidades na aplicação de recursos públicos e controle pelos Tribunais de Contas. **Governnet Boletim de transferências voluntárias**, Curitiba, v.4, n.37, p. 348, jun. 2008.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de fevereiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 fev.1967.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei 9.131 de 24 de novembro de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 nov. de 1995.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei 9.637 de 15 de maio de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mai. de 1998.

\_\_\_\_\_. Lei 9.790 de 23 de março de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. de 1999.

\_\_\_\_\_. Lei 11.107 de 06 de abril de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 abr. de 2005.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. 1. ed. [S.L.]: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 80, 2002, p. 03. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 de mar. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

EBC. **MEC divulga nesta segunda índice de qualidade do ensino básico**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-09/mec-divulga-nesta-segunda-indice-de-qualidade-do-ensino-basico>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

EXAME. **15 países que mais investem em pesquisa (e o Brasil em 36º)**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/15-paises-que-mais-investem-em-pesquisa-e-o-brasil-em-36-o>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Os 20 países mais inovadores do mundo (incluindo a China)**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/os-20-paises-mais-inovadores-do-mundo-segundo-o-gii-2018/>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

EXTRA. **Metade das mulheres deixa mercado de trabalho um ano após início da licença-maternidade**. Disponível em: <<https://extra.globo.com/emprego/metade-das-mulheres-deixa-mercado-de-trabalho-um-ano-apos-inicio-da-licenca-maternidade-22458435.html>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

FENACON. **Brasil é o país mais burocrático do mundo, segundo Banco Mundial.** Disponível em: <<http://www.fenacon.org.br/noticias/brasil-e-o-pais-mais-burocratico-do-mundo-segundo-banco-mundial-2963/>>. Acesso em: 03 de mai. 2019.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão, dominação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FOLHA DE S.PAULO. **Ranking de universidades.** Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2018/>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Só 14% dos adultos brasileiros têm ensino superior, diz relatório da OCDE.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/09/1813715-so-14-dos-adultos-brasileiros-tem-ensino-superior-diz-relatorio-da-ocde.shtml>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

FRANCO, Augusto de. **Terceiro setor:** a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento. Brasília: AED, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** São Paulo: Paz e Terra, 2013.

G1. **7 de cada 10 alunos do ensino médio têm nível insuficiente em português e matemática, diz MEC.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2018/08/30/7-de-cada-10-alunos-do-ensino-medio-tem-nivel-insuficiente-em-portugues-e-matematica-diz-mec.ghtml>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

GOVERNO DO BRASIL. **Aluno universitário custa cinco vezes mais que um estudante da educação básica.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/educacao-e-ciencia/2010/03/aluno-universitario-custa-cinco-vezes-mais-que-um-estudante-da-educacao-basica>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

INEP. **Saeb 2017 revela que apenas 1,6% dos estudantes brasileiros do Ensino Médio demonstraram níveis de aprendizagem considerados adequados em Língua Portuguesa.** Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/saeb-2017-revela-que-apenas-1-6-dos-estudantes-brasileiros-do-ensino-medio-demonstraram-niveis-de-aprendizagem-considerados-adequados-em-lingua-portug/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/saeb-2017-revela-que-apenas-1-6-dos-estudantes-brasileiros-do-ensino-medio-demonstraram-niveis-de-aprendizagem-considerados-adequados-em-lingua-portug/21206)>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil.** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LISBOA, Marcos. Chicago e a política pública. In: **FOLHA DE S.PAULO.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2019/01/chicago-e-a-politica-publica.shtml>>. Acesso em: 16 de jan. 2019.

MÂNICA, Fernando Borges. **Panorama histórico-legislativo do terceiro setor no Brasil:** do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. Disponível em: <[http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/panorama\\_historio\\_legislativo\\_do\\_terceiro\\_setor.pdf](http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/panorama_historio_legislativo_do_terceiro_setor.pdf)>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall: conquista e concessão. In: **Cadernos de Direito**, v. 17. Piracicaba, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 35. ed. Malheiros: São Paulo, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de direito constitucional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbetes CNE (Conselho Nacional de Educação)**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/cne-conselho-nacional-de-educacao/>>. Acesso em: 02 de mar. 2019.

MERCADO POPULAR. **Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções**. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/05/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/>>. Acesso em: 05 de mai. de 2019.

METCALFE, R.; RICHARDS, S. **La modernización de la gestión pública**. Madrid: INAP, 1989.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conselho Nacional de Educação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 02 de mar. 2019.

NOVA ESCOLA. **Quanto custa um aluno no Brasil?** Disponível em <<https://novaescola.org.br/conteudo/11890/quanto-custa-um-aluno-no-brasil>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

O GLOBO. **Cerca de 4 milhões de mulheres entraram no mercado de trabalho**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/cerca-de-4-milhoes-de-mulheres-entraram-no-mercado-de-trabalho-23259033>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

O POVO. **Esquema de faculdades que vendiam diplomas é desarticulado em São Paulo**. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2018/03/esquema-de-faculdades-que-vendiam-diplomas-e-desarticulado-em-sao-paul.html>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PEREIRA BUENO, Ricardo Luiz *et al.* Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. In: **Revista Serviço Público**: Brasília, 2016.

POSTERNAK, Léo. A teoria do capital humano no Brasil: o pioneirismo de Carlos Langoni. In: **Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e práticas científicas**. Disponível em: <[http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400198356\\_ARQUIVO\\_artigoANPUH2014.pdf](http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400198356_ARQUIVO_artigoANPUH2014.pdf)>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

QUEIROZ, Júlio César Schroeder. Parcerias entre o poder público e o terceiro setor: o controle pelos tribunais de contas. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 80 – n. 3. Belo Horizonte, 2011.

R7. **Universitário custa quase quatro vezes mais do que estudante da educação básica**. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/educacao/universitario-custa-quase-quatro-vezes-mais-do-que-estudante-da-educacao-basica-22102016>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

ROCHA, Marcelo Augusto Gomes da. Incentivo à tecnologia pela Constituição Federal do Brasil. In: **CONJUR**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-22/marcelo-rocha-incentivo-tecnologia-constituicao-federal>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. In: **Rev. adm. empres. [online]**. 2008, vol.48, n.3, pp.64-80.

SANTORO, Maurício. **Ditaduras contemporâneas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SANTOS, Benevenuto Silva dos. Fundações estatais de direito privado – reordenando a estrutura orgânica na administração pública brasileira. In: MONTEIRO, Matheus Vidal Gomes *et al* (orgs.) **Direito e desenvolvimento: perspectivas sociopolíticas. Anuário do Curso de Direito do Centro Universitário de Volta Redonda – UNIFOA**, n. 1. Volta Redonda: FOA, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Vanice Maria da *et al.* Organizações Sociais e Fundações Estatais de Direito Privado no Sistema Único de Saúde: relação entre o público e o privado e mecanismos de controle social. In: **SCIELO Saúde Pública**. Disponível em: <[https://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042015000500145](https://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000500145)>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

SOCZEK, D; ALENCASTRO, M. Pesquisa acadêmica em instituições de ensino superior particulares: desafios e perspectivas. In: **Revista Intersaberes**, vol. 7, n. 13, 2012.

SOUZA, Leandro Marins. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.510-DF**. Relator Ministro Ayres Britto. Brasília, 29 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=611723&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%203510>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

VEJA. **O foco deve começar no professor**. Disponível em: <<https://complemento.veja.abril.com.br/entrevista/priscila-cruz.html>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.