

Regulamentação do terceiro setor no Brasil e a democratização da educação pública

DANIELA DE OLIVEIRA PIRES

FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO (FMP)

VERA MARIA VIDAL PERONI

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

ALEXANDRE JOSE ROSSI

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o aprofundamento da relação público-privada a partir da construção legislativa das entidades do Terceiro Setor. Este aprofundamento ocorre em um período de crise do capitalismo, onde suas estratégias para a superação da crise Neoliberalismo e Terceira Via, propõem a reforma do Estado, sob a alegação que a os gastos excessivos do Estado com políticas sociais provocaram a crise. Assim, em 1995, no Brasil, tem-se a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual propunha a descentralização de serviços, até então de exclusividade do Estado, re-passando para a sociedade civil, por meio das entidades do Terceiro Setor. Em 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº19, que promove a reforma na Administração Pública brasileira, com o fomento das parcerias público-privadas. No ano de 2014, é fundamentado o Marco Regulatório do Terceiro Setor, por meio da Lei nº 13.019/14, que cria as Organizações da Sociedade Civil – OSC. É possível constatar, que o marco regulatório busca proporcionar uma maior transparência e controle social, da parceria público-privada na promoção dos direitos sociais, e, em particular, a educação. No entanto, ao não revogar as legislações já existentes, tanto das OS, quanto das OSCIPs, que não possuem previsão de um controle social interno e externo efetivo, na prática, criam implicações para a sua democratização, pois a relação público-privada na educação, continua sendo regulada na grande maioria, pelas leis anteriores, afastando com isso, o poder público do exercício de uma fiscalização e monitoramento e controle social.

Palavras-chave: Parceria público-privada em educação; Marco regulatório do terceiro setor; Democratização da educação.

Regulation of the third sector in Brazil and the democratization of public education

ABSTRACT

This article has as a goal to analyse the deepening of the relationship between public and private from the legislative construction of the Third Sector entities. This deepening occurs in a period of crisis of capitalism, where its strategies for overcoming this crisis, neoliberalism and Third Way, purposes the reform of the State, under the claim that the excessive spending by the State on social policies has caused the crisis. Thus, in 1995, in Brazil, there is the publication of the Plan for the Reform of the State, which proposed the decentralization of services, which up until then was exclusively of the State, to civil

society, through Third Sector entities. In 1998, the Constitutional Amendment 19 was promulgated, which promotes reform in the Brazilian Public Administration, with the promotion of public-private partnerships. In 2014, the Third Sector Regulatory Mark was created through Law 13.019 / 14, which creates Civil Society Organizations (OSC). It is possible to verify that the Regulatory Mark proposes seeks to ensure greater transparency and social control, of the public-private partnership in the promotion of social rights, and, education. However, by not repealing the existing legislation, both OSs and OSCIPs, that do not have prediction of effective internal and external social control, in practice, have implications for their democratization, since the public-private relationship in education continues to be regulated in the great majority by previous laws, thereby removing the public power from the exercise of supervision and monitoring and social control. However, it does not contemplate the public-private partnership, focused on the promotion of social rights, and education, with implications for its democratization.

Keywords: Public-private partnership in Education; Third Sector Regulatory Framework; Democratization of Education.

INTRODUÇÃO

Em nossas pesquisas, analisamos como as redefinições do papel do Estado modificam as fronteiras entre o público e o privado na educação, com implicações para a democratização da educação. Neste artigo, focaremos no processo de construção normativa do Terceiro Setor. Para isso, traremos o debate realizado pelo Grupo de Pesquisa Relações Entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE) da relação entre as mudanças no papel do Estado com as políticas sociais e, em especial, com a educação, desobrigando o poder público de ser o responsável pela materialização dos direitos em políticas. O Estado, assim como o capital, é tratado como relação ou processo. É parte importante do movimento de correlação de forças de sujeitos (Thompson, 1981) situados em um contexto histórico e geográfico (Harvey, 2005). Estado e sociedade civil são perpassados por correlações de forças de classes sociais e projetos societários distintos. (Peroni, 2015). Assim, em nossas pesquisas, tratamos da sociedade civil mercantil, onde o privado está vinculado ao mercado. O foco da análise é a privatização do público, na lógica mercantil, com implicações para o processo de democratização no Brasil. Dessa forma, não se trata de uma contraposição entre Estado e sociedade civil, pois se vive ainda em uma sociedade de classes em que sociedade civil e Estado são perpassados por interesses mercantis. (Peroni, 2016).

No Brasil historicamente o Estado foi vinculado aos interesses privados (Pires, 2015), após o último período de ditadura, entrou na pauta da sociedade,

mesmo que de forma tímida, o processo de democratização, de participação, de coletivização das decisões, mas também de direitos sociais materializados em políticas. Ao mesmo tempo, os processos de neoliberalismo, reestruturação produtiva e financeirização redefiniam o papel do Estado com as políticas sociais, com um diagnóstico de crise fiscal, portanto, eles propunham como estratégia de superação da crise a redução de custos por parte do Estado, que, por sua vez, reduz custos, deixando de investir em políticas sociais.

Nesse contexto, cresceu a presença do setor privado nas políticas sociais e, em especial, na educação, tanto através da direção quanto da execução direta. Em parte, pelo diagnóstico de que um Estado em crise não deve executar diretamente as políticas, repassando para ao mercado ou para instituições do terceiro setor, ou vinculado ao mesmo diagnóstico, com a crise do Estado, o mercado passa a ser parâmetro de qualidade e quem define a direção e o conteúdo da educação. Especificamente neste artigo, analisaremos o quanto esta concepção se materializou através de uma construção normativa do Terceiro Setor no Brasil.

Iniciaremos com o debate acerca das redefinições do papel do Estado, a Terceira Via, Terceiro Setor, seguimos com a análise das legislações infraconstitucionais do Terceiro Setor no Brasil, especificamente, a Lei nº 9.637/98, das Organizações Sociais – OS e a Lei nº 9.790/99, referente às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. Ao final, apresentaremos as mudanças recentemente ocorridas com a aprovação do Marco Regulatório do Terceiro Setor, por meio da Lei nº 13.019/14, e as implicações desta na democratização da educação.

REDEFINIÇÕES NO PAPEL DO ESTADO – DIAGNÓSTICO DA CRISE E O MERCADO COMO PARÂMETRO DE QUALIDADE

Partimos da leitura de que, para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise diagnóstico compartilhado pelos teóricos da Terceira Via. Nesse sentido, ambas orientações partilham do mesmo diagnóstico, a de que a crise é do Estado, que, por sua vez, gastou demais na oferta de políticas sociais, portanto ele deve se retirar da execução das políticas sociais.

A Terceira Via justifica as parcerias com instituições do Terceiro Setor sob o argumento de que é preciso democratizar a democracia (Giddens, 2001), mas a democracia, para os teóricos da Terceira Via, não é entendida como direitos materializados em políticas e coletivização das decisões, mas como o repasse de responsabilidades, que até então eram do Estado, para a sociedade civil. É importante destacar que o conceito de sociedade civil modernizada, de Giddens (2001), significava bem-sucedida no mercado, já que defende o empreendedorismo. E é a essa parcela da sociedade civil que o Estado deve incentivar para que assuma as políticas sociais:

O empreendedorismo civil é qualidade de uma sociedade civil modernizada. Ele é necessário para que os grupos cívicos produzam estratégias criativas e enérgicas para ajudar na lida com problemas sociais. O governo pode oferecer apoio financeiro ou proporcionar outros recursos a tais iniciativas. (GIDDENS, 2007, p. 26).

Acreditamos que, nessa perspectiva, os sujeitos são entendidos como filantropos que se responsabilizarão pelo status quo, uma vez que pregam o empreendedorismo e a concepção de mercado no conteúdo da política (PERONI, 2013). Verificamos que esse processo ocorre, atualmente, a partir da transferência de decisões políticas do âmbito governamental para a chamada “sociedade civil”, através das ONGs ou das instituições do Terceiro Setor. Montaña (2002), quando questiona o Terceiro Setor, refere-se a um debate sobre setorização ou sobre a questão social. Para ele, o Terceiro Setor é parte de uma visão mistificadora do real entender o Terceiro Setor como organizações mais ou menos formais da sociedade civil, em contraposição ao primeiro (Estado) e o segundo (Mercado). O autor menciona que, entre os diversos autores que estudam o Terceiro Setor, alguns se referem a ele como: atividades públicas desenvolvidas por particulares, como função social em resposta às necessidades sociais, como conjunto de valores de solidariedade local, autoajuda e ajuda mútua. No entanto, Montaña (2002) defende a tese de que as mudanças nas correlações de forças provocam transformações nas respostas da questão social, sendo que, o que na realidade está em jogo não é o âmbito das organizações, mas a modalidade, os fundamentos e as responsabilidades inerentes à intervenção de resposta à questão social.

O Terceiro Setor, segundo Montaña (2002), modifica a questão social, primeiro, com a transferência da responsabilidade do Estado para o indivíduo, que

a resolverá na maioria das vezes, por meio da autoajuda, ajuda mútua ou, ainda, adquirindo serviços como mercadorias. Segundo, porque as políticas sociais passam a ser focalizadas, perdendo, assim, seu princípio universalista. Terceiro, com a descentralização administrativa, as políticas tornam-se ainda mais precarizadas, entre outros problemas, porque são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las.

Para o autor, o fenômeno em questão não é o desenvolvimento de organizações de um setor em detrimento da crise de outro, mas a alteração de um padrão de resposta à questão social, com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a autorresponsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele). Ocorre, assim, um processo de responsabilização individual, em que a questão social é transferida para o âmbito imediato e individual, como parte do diagnóstico de que as políticas sociais são as culpadas pela crise (Peroni, 2015), e o mercado será a instância máxima, por excelência, de regulação e legitimação social.

O individualismo é uma posição comum ao neoliberalismo e à Terceira Via, onde cada um é responsável por si, e as transformações ocorrerão na esfera pessoal e não na societária – compartilhando da mesma concepção da teoria do capital humano, que reforça o individualismo e a meritocracia.

Alinhamo-nos ao pensamento de Harvey (2008), quando este afirma que, em nosso período histórico, as questões das liberdades individuais trouxeram perdas para um projeto societário de justiça social e mais coletivo:

[...] os valores 'liberdade individual' e 'justiça social' não são necessariamente compatíveis. A busca da justiça social pressupõe solidariedades sociais e a propensão a submeter vontades, necessidades e desejos à causa de uma luta mais geral em favor de, por exemplo, igualdade social ou justiça ambiental. (HARVEY, 2008, p. 51).

Harvey (2008), ao tratar da neoliberalização, que é o balanço da teoria neoliberal na prática, destaca que o mercado regula o bem-estar humano e a competição é o seu mecanismo regulador. Por conseguinte, o sucesso e o fracasso são considerados individuais, por meio das virtudes empreendedoras do indivíduo:

O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo). (HARVEY, 2008, p. 76).

Para Harvey (2008), as ONGs vêm preencher o vácuo de direitos deixado pelo Estado, isso “[...] equivale a uma privatização via ONGs. Em alguns casos, isso ajudou a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais. Assim, as ONGs funcionam como ‘cavalos de troia do Neoliberalismo global’”. (Harvey, 2008, p. 190). Harvey ressalta ainda as características pouco democráticas dessas instituições:

[...] as ONGs não são organizações inerentemente democráticas. Tendem a ser elitistas, a não dar satisfação a ninguém (a não ser a quem as financia) e, por definição, são distantes daqueles a quem buscam ajudar ou proteger, por mais bem intencionadas e progressistas que possam ser. Costumam esconder sua pauta de interesses e preferem a negociação direta com o Estado e o poder de classe, ou a influência sobre eles costumando antes controlar sua clientela do que representá-la. Alegam e presumem falar em favor daqueles que não podem falar por si mesmos, e até definem os interesses daqueles em cujo nome falam – como se as pessoas não pudessem elas mesmas fazê-lo. (HARVEY, 2008, p. 190-191).

A relação estabelecida entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor, também reconhecidas como ONGs, é um fenômeno que está se expandindo cada vez mais, prioritariamente na promoção das políticas sociais, sob a justificativa de que as instituições públicas estariam se modernizando e que a participação da população estaria sendo estimulada. Ao fazer referência ao atual contexto, percebemos que a participação da população deixa de significar um instrumento para a conquista da autonomia, tornando-se mais um mecanismo a serviço do capitalismo. No próximo subitem, passaremos a discorrer sobre as legislações infraconstitucionais que regulamentam as entidades do Terceiro Setor, bem como sobre as parcerias com o poder público, salientando as consequências para a democratização da educação pública.

CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO TERCEIRO SETOR E AS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Historicamente, as primeiras manifestações das entidades do Terceiro Setor no Estado brasileiro foram por meio das Organizações Sociais (OS) que possuíam caráter meramente assistencial, voluntarista e de atendimento das necessidades básicas das populações carentes. A partir da década de 1960, as OS se expandiram, surgindo as Organizações – não governamentais (ONGs), adquirindo um novo sentido durante o período de repressão da ditadura militar (1964-1985). Segundo Francisco de Oliveira:

Existe um consenso na datação do nascimento das organizações que vieram a se chamar “não-governamentais”: é no período da ditadura militar, nascida do golpe de Estado de 1964, mais precisamente a partir dos anos 70, que começaram a surgir tais organizações, nem empresariais, nem estatais. (OLIVEIRA, p.51, 2002).

Nesse período, observamos uma grande expansão das ONGs, tanto interna, quanto internacional. Exemplo disso é a criação da Anistia Internacional em 1961, que defende os direitos humanos e a luta pela justiça para aqueles que tiveram seus direitos violados, muito em função da repressão exercida pelo regime que inviabilizou toda e qualquer forma de participação da sociedade civil, fazendo com que essas organizações representem uma espécie de resistência da população contra a repressão militar. Com o final do período de repressão, o cenário nacional é o de luta pela redemocratização do país, fazendo com que passem a disputar os espaços públicos de poder. Na década de 1990, as ONGs sofrem uma grande alteração no seu perfil e em seus objetivos. De acordo com Francisco de Oliveira:

As ONGs lidam agora não com a complexidade, mas com o reducionismo, porque parece, contraditoriamente, que toda a sua capacidade de inovação foi tão intensamente absorvida pela sociedade [...] já não cabe a atividade antes radical, inovadora e crítica. Entidades empresariais denominam-se também ONGs e dedicam-se a atividades que têm inscritas nas suas diretrizes os temas das ONGs: cidadania, pluralidade, diferença. (OLIVEIRA, p.56, 2002).

Observamos, com isso, uma ressignificação no papel das ONGs, que vai influenciar o campo de atuação da esfera pública, pois tem início um crescente processo de transferência na execução dos direitos sociais para a esfera privada, no sentido de que os entes privados passam a assumir obrigações antes originadas no poder público. O que podemos constatar, desde o final dos anos 1990, é a possibilidade das associações e fundações, receberem um título jurídico especial, não mais de utilidade pública¹, mas agora a qualificação de entidades do Terceiro Setor, caracterizadas como OS ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, respectivamente regulamentadas pelas seguintes legislações: Lei nº. 9.637/98 e a Lei nº. 9.790/99. Nesse sentido, não se cria um novo tipo de pessoa jurídica de direito privado, mas se qualificam entidades já existentes, com a definição de entidades do Terceiro Setor, do tipo OS ou OSCIPs. Para Maria da Gloria Gohn:

¹ Na esfera federal da administração pública, eram ditas de utilidade pública as sociedades civis, associações e fundações que receberam o referido título por assim o solicitarem, bem como por cumprir os requisitos da Lei nº 91 de 28 de agosto de 1935. Em 2016, foi extinta a concessão do título de utilidade pública.

As OSs e as Oscips fazem parte de um novo modelo de gestão pública e, em longo prazo, a reforma do Estado prevê que toda a área social deve adotar essa nova lógica e forma de operar na administração pública propriamente dita. As OSs, por exemplo, inserem-se no marco legal das associações sem fins lucrativos, cuja lei foi regulamentada e promulgada em 1999. Elas são pessoas jurídicas de direito privado, estando, portanto, fora do âmbito dos órgãos públicos. Seus funcionários poderão vir de estatais, mas nas OS eles não estarão mais sujeitos ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, portanto, não serão mais funcionários públicos no sentido lato do termo. [...] registre-se, ainda, que as OS ou Oscips têm de se qualificar para se constituírem como operantes das novas orientações políticas. Na prática, são ONGs e organizações do terceiro setor que estão se qualificando. (GOHN, 2008, p. 99).

As OS e as OSCIPs são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, submetidas espontaneamente às normas de direito público, que desenvolvem atividades de interesse social (não exclusivas do Estado²), com o apoio da administração. A rigor, nenhuma entidade é constituída como OS nem, tampouco, como OSCIPs. Ser considerada assim pressupõe uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do poder público, facultativo e eventual, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos, quando estas recebem o título de utilidade pública.

As OS são entidades consideradas de utilidade pública qualificada com maior restrição e maior vigilância do Estado, ao mesmo tempo em que podem receber benefícios e vantagens incomuns, embora não vedadas às atuais entidades privadas de utilidade pública. Qualificada como OS, com ela se firmará um contrato de gestão, que, de acordo com o art. 5º da Lei nº. 9.637/98, se caracteriza como “o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes (...)”, no qual discriminará atribuições, responsabilidades e obrigações do poder público e da organização social, especificando programa de trabalho, estipulação de metas e os respectivos prazos de execução.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “não há dúvidas de que as OS se constituem em um instrumento de privatização do qual o governo se

2 SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. (BRASIL, PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 42).

utiliza para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública”. (Di Pietro, 1999, p. 2001). Um ano após a criação das OS, foi promulgada a Lei nº. 9.790/99, que trata das OSCIPs. Esta legislação visa possibilitar a outorga de título a outra categoria de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrante do Terceiro Setor, com objeto social mais amplo e aperfeiçoado que a anterior legislação. (Lei nº. 9.637/98). Analisando as legislações, observamos um distanciamento do Estado na gestão interna das OSCIPs, ao contrário do que dispunha a legislação das OS, que em seu art.3º, I, “a”, determinava a participação de membros do poder público no conselho de administração das OS; no caso da legislação das OSCIP, tal exigência foi suprimida.

De acordo com a Lei nº. 9.790/99, em seus art. 9 e 10, o termo de parceria designa o ajuste ou o acordo estabelecido entre o poder público e a OSCIPs, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público por estas desempenhadas, tendo como cláusulas essenciais as determinadas no art. 10, § 2º e incisos seguintes.

As OS, ao promoverem atividades de interesse público, contam com uma série de benefícios que devem ser mais bem compreendidos. Em razão do art.12, a OS pode “ser destinatária de recursos orçamentários e bens públicos que viabilizem a realização do contrato de gestão”. Conforme o art. 14, o Executivo poderá “ceder, às Organizações Sociais, servidores públicos, com ônus para a origem”, o que significa dizer, com ônus para o Estado. Ainda de acordo com o art. 1º, é permitido às OS realizar pagamentos adicionais, “vantagens pecuniárias adicionais”. Nesse sentido, de acordo com Sérgio Ferreira: “ora a alienação de bens públicos é, tão – somente, uma das formas do que, genericamente, ficou sendo conhecido como privatização ou desestatização”. (1999 p. 114).

As entidades do Terceiro Setor, por não estarem submetidas ao mesmo controle exercido pelas entidades da Administração Pública direta e indireta, mesmo possuindo uma legislação específica que dispõe sobre a obrigatoriedade da publicidade na prestação de suas contas, ficam restritas, por determinação legal, a prestar contas de suas movimentações, pois de acordo com a Lei Nº. 9790/99, em seu art. 10, § 2º, VI³, é obrigatória a apresentação de contas por parte das entida-

³ Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias: § 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

des do Terceiro Setor, através de órgão oficial seja do Município, seja do Estado ou da União. Sobre as entidades do Terceiro Setor, segundo Maria da Glória Gohn:

As Organizações Sociais (OSs) recebem recursos públicos consignados no orçamento da União ou do respectivo Estado, constituindo receita própria. A alocação dos recursos e a execução orçamentária das OSs não estão submetidas aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil, como os demais órgãos públicos, que têm de submeter-se a um controle processualístico. Seu controle se dá pelos seus resultados, por meio da avaliação das metas que ela estabeleceu. Além disso, as OSs recebem toda a infra-estrutura montada que antes servia de base a um órgão estatal na prestação do serviço. (GOHN, 2008, p. 99).

Ao mencionar o controle das entidades do Terceiro Setor, devemos ter presente o questionamento sobre a sua constituição e as condições materiais para a execução de suas atividades, pois a legislação que as regulamenta somente exige o cumprimento de critérios técnicos para a concessão do título, sendo que o controle sob essas entidades fica restrito a realização de um relatório periódico de suas atividades, encaminhado ao órgão financiador dessas atividades. Observamos que o Estado, na maioria das vezes, repassa recursos físicos e financeiros a essas entidades, não exerce a correta fiscalização e favorece a sua criação, sob o argumento de que a execução das políticas sociais, principal campo de atuação dessas entidades, se tornou mais eficaz, tendo por base o discurso de que a esfera privada é mais eficiente que a pública.

Passados quase 20 anos da promulgação das duas legislações que regulamentam as parcerias público-privadas, foi aprovado o Marco Regulatório do Terceiro Setor, por meio da Lei n. 13.019/14, que já sofreu algumas alterações em dezembro de 2015, por meio da Lei 13.204/15. Na tabela a seguir, podemos vislumbrarmos as principais diferenças entre as entidades do Terceiro Setor:

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

OS – Lei nº 9.637/98	OSCIP – Lei nº 9.790/99	OSC – Lei nº 13.019/14
Podem ser criadas por iniciativa do Poder Público para absorver órgãos extintos.	Criadas exclusivamente por iniciativa de particulares. Em verdade, elas vieram substituir o antigo modelo de entidades de utilidade pública.	Criadas por iniciativa do Poder Público ou de particulares. Não substituem o modelo das OS e <u>OSCIPs</u> , admitem um novo sujeito – OSC.
Participação de representantes do Estado e da Sociedade Civil no órgão de deliberação superior em proporção elevada em relação aos seus associados.	Corpo decisório formado exclusivamente pelos associados. A participação do Estado se dá apenas no acompanhamento gerencial dos termos de parceria eventualmente firmados.	Comissão de Seleção, Monitoramento e Avaliação e do Chamamento Público.
Obrigatoriedade de se firmar o Contrato de Gestão.	Faculdade de se firmar o termo de parceria em substituição ao tradicional convênio.	Faculdade de firmar parceria com o objetivo de promover atividade ou projeto, termo de colaboração ou termo de fomento.
Publicação anual no Diário Oficial da União do relatório de execução do contrato de gestão, no formato de relatório gerencial.	Publicação anual da prestação de contas da totalidade dos recursos recebidos, públicos ou privados, no formato tradicional.	Publicação anual da prestação de contas da totalidade dos recursos públicos recebidos, no formato tradicional.
Possibilidade de acumulação da qualificação de utilidade pública para todos os efeitos.	Impossibilidade de acumular qualificações.	Impossibilidade de acumular qualificações.
Rol aberto e genérico de entidades que podem se qualificar como OS.	Rol taxativo de entidades que não podem se qualificar como <u>OSCIPs</u> .	Rol amplo e específico de entidades que podem se qualificar como OSC
Ausência de detalhamento das atividades próprias da OS.	Detalhamento das atividades a que devem se dedicar as <u>OSCIPs</u> .	Detalhamento metucioso das atividades a que devem se dedicar as OSC.
Objetivos sociais mais restritos	Objetivos sociais amplos	Objetivos sociais mais amplos
Regramento mais específico, que desce a minúcias sobre o <u>funcionamento</u> .	Regramento mais genérico, sem imposição de estruturas.	Regramento específico, com imposição de estruturas.

Fonte: SANTOS. Enoque Ribeiro. As OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e a Administração Pública – Intermediação Fraudulenta de Mão-de-Obra Sob Uma Roupagem Jurídica. Revista de Direito Administrativo nº 26: Rio de Janeiro, p. 10. Fev/2008.¹ (Adaptada pelos autores).

¹ Quadro elaborado por Enoque Ribeiro Santos e adaptado pelos autores, onde foi acrescentada a terceira coluna.

A lei nº 13.019/14 começou a vigorar em janeiro de 2016, nos âmbitos da União, Estados e Distrito Federal. No entanto, para os Municípios, foi estabelecido o início de sua vigência para 1º de janeiro de 2017. A seguir, iremos destacar alguns pontos da atual legislação, com destaque para a regulamentação das ONGs, que passam a ser definidas como Organizações da Sociedade Civil – OSC e a tentativa, demonstrada pelo legislador, de ampliar a participação social e o fortalecimento da gestão pública democrática, com limitações para a relação público-privada na educação, conforme iremos problematizar.

Em primeiro lugar, cumpre apontar uma das questões problematizada pelos críticos das parcerias público-privada na promoção do direito à educação: a ausência de um controle social efetivo acerca do repasse público de recursos às instituições privadas e da prestação dos serviços por elas oferecidos. A Constituição Federal preconiza a realização do controle por meio dos Tribunais de Contas e das Procuradorias das Fundações, entretanto, conforme a realização de nossas pesquisas, demonstram ser instrumentos que não têm funcionado efetivamente como deveriam, causando uma fragilidade do controle social, tanto interno, quanto externo dos recursos públicos, com repercussões para a promoção da educação. Diante da problemática, a elaboração da lei vislumbra a previsão de avaliação e monitoramento, inclusive com manifestação do poder público e do público alvo nas ações desenvolvidas. Abriu-se uma nova perspectiva na relação entre o Poder Público e as OSC, que passam a ser definidas como entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas (art. 2º, I, a, b e c), ampliando, com isso, as possibilidades de realização de parcerias, com diversos sujeitos privados. Entretanto, conforme o Art. 30, a administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015). (Brasil, 2015)

Podemos observar, analisando o Art. 2º, VII, combinado com o Art. 30, referente às condições para a realização do chamamento público, que as Organi-

zações da Sociedade Civil – OSC deverão observar os princípios da Administração Pública, recepcionados pelo Art. 37, da Constituição Federal de 1988, pois, de acordo com o Art. 2º do Marco Regulatório,

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da proibidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso). (Brasil, 2014)

É importante salientar, mesmo que a atual legislação busque ampliar o controle social em relação às parcerias e, assim, adequando-se a própria perspectiva constitucional brasileira, as legislações que regulamentam as OS e as OSCIPS não foram revogadas perante a nova lei, e ainda hoje são as mais utilizadas na realização de parcerias para a educação; segundo, que tais normas não possuem a garantia de um controle social efetivo, criando entraves e prejuízos para a democratização da educação pública, pois afastam do âmbito da atuação, do controle, da fiscalização e da avaliação o Estado.

Nossas pesquisas demonstram que, no Brasil, o processo de privatização do público ocorre de várias formas: através da direção, como o caso do Movimento Todos pela Educação, em que os empresários acabam influenciando o governo federal, tanto na agenda educacional quanto na venda de produtos educativos; através da execução, que ocorre principalmente para as pessoas mais vulneráveis, na Educação de Jovens e Adultos, creches, educação especial e educação profissional. Mas também ocorre ao mesmo tempo na execução e direção, como verificamos nos estudos sobre as parcerias, em que instituições privadas definem o conteúdo da educação e também executam sua proposta, através da formação, da avaliação do monitoramento, da premiação e das sanções que permitem um controle de que seu produto será executado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a realização do estudo, recorreremos a diferentes autores, cuja perspectiva teórica auxiliou na construção de nossa premissa, qual seja, de que a constituição da relação público-privada se modificou ao longo do tempo, inclusive a partir da promulgação de legislações específicas sobre o tema, durante a década

de 1990, e especialmente com o advento da legislação de 2014, que estabelece o marco regulatório do Terceiro Setor. Nesse momento particular do capitalismo, em que a crise ora instalada é originada no próprio sistema e não nos Estados Nacionais, os teóricos da Terceira Via e do Neoliberalismo defendem que os Estados passem por reformas necessárias ao bom funcionamento do mercado, a educação, bem como que os demais direitos sociais passem a ser administrados com base em orientações privatistas, tendo por base os princípios que orientam essa lógica, tais como a eficiência, a competitividade e os resultados, independentemente dos meios utilizados para atingi-los.

As principais estratégias de superação da crise mencionadas neste estudo foram o Neoliberalismo e a Terceira Via que, por meio da criação do quase-mercado e do público não-estatal, acabam por redefinir o papel do Estado. O Estado deixa de ser o principal promotor dos direitos sociais, passando a figurar meramente como um fiscalizador na execução desses direitos, dentre eles, a educação. Tal conjuntura é referente ao contexto da década de 1990, no Brasil, no qual destacamos a promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em que foram criados setores de ações estatais para o atendimento de políticas.

A educação passa a figurar como uma ação não exclusiva do Estado. Para tanto, foi proposta a transferência da promoção do direito à educação para instituições de direito privado, inclusive com legislações federais que tratam da regulamentação das entidades do Terceiro Setor (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) como agentes responsáveis pela execução de políticas públicas para educação. Tal contexto ganha um respaldo legal em nível federal para a constituição das parcerias público-privadas, formalizando, assim, a participação da sociedade civil na promoção dos direitos sociais, por meio da Lei das OS e das OSCIPs, no final dos anos 1990. Atualmente, o debate se aprofundou em torno da ampliação do controle social das parcerias firmadas entre o Estado e a sociedade civil, ocasionando a promulgação do Marco Regulatório do Terceiro Setor no ano de 2014, que entra em vigor em 2016, com a promessa de adequar as parcerias as exigências sociais da transparência e do controle social. Com isso, não vislumbramos essa alteração no âmbito da promoção da educação, pois a execução dos direitos sociais, dentre eles a educação, é excepcionada pela nova lei, restringindo a sua fiscalização pelo Estado, e acaba por não romper com

a lógica público-privada e de desresponsabilização do Estado, ao contrário, aprofunda tal conjuntura, criando novos sujeitos e consolidando a legislação sobre a matéria, distanciando do ideário de democratização da educação pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

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

_____. **Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvania. **Parcerias na Administração Pública.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ESTADO, Ministério da Administração Federal e Reforma. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasil, 1995.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **As Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público:** Considerações sobre seu Regime Jurídico. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 217: 105-118. Jul./Set, 1999.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **A terceira via e seus críticos.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIDDENS, Antony (org.). **O debate global sobre a Terceira via.** São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GONH, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização. In. SOUZA, Donaldo Bello de. (org). **Conselhos municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

HARVEY, David. **O neoliberalismo.** História e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGS da democratização? In: HADDAD, Sérgio (org.). **ONGs e Universidade desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, V. M. V. (org). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação São Leopoldo**: Oikos, 2015.

PERONI, Vera. **Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil**. 2015. 264 f. Tese (promoção a Professor Titular da Carreira do Magistério Superior), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 186f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação: Universidade, 2009.

_____. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. 264f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação: Universidade, 2015.

SANTOS. Enoque Ribeiro. **As OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e a Administração Pública – Intermediação Fraudulenta de Mão-de-Obra Sob Uma Roupagem Jurídica**. Revista de Direito Administrativo nº 26: Rio de Janeiro, p. 10. Fev/2008.

THOMPSON. E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

Daniela e Oliveira Pires

Doutora em Educação (UFRGS), professora da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado na Educação, da UFRGS.

E-mail: danielaopires77@gmail.com

Vera Maria Vidal Peroni

Doutora em Educação (PUC/SP), professora da Faculdade de Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado na Educação, da UFRGS.

E-mail: veraperoni@gmail.com

Alexandre Rodrigues Rossi

Doutor em Educação (UFRGS), integrante do Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado na Educação, da UFRGS.

E-mail: ajrossi.rossi@gmail.com

