

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
DOUTORADO**

**O PÚBLICO NÃO ESTATAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA
POLÍTICA PARA A EXPANSÃO DA INICIATIVA PRIVADA**

ROSILENE TEREZINHA DE PAIVA

**MARINGÁ
2016**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
DOUTORADO**

**O PÚBLICO NÃO ESTATAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA POLÍTICA
PARA A EXPANSÃO DA INICIATIVA PRIVADA**

Tese apresentada por ROSILENE TEREZINHA DE PAIVA, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Educação.
Área de Concentração: Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. ÂNGELA MARA DE BARROS LARA.

**MARINGÁ
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

Paiva, Rosilene Terezinha de
P149p O público não estatal na educação brasileira: uma política para a expansão da iniciativa privada / Rosilene Terezinha de Paiva. – Maringá, 2016.
195 f.: il.: color.; quadros

Orientadora: Profa. Dra. Ângela Mara de Barros Lara.

Tese (Doutorado em Educação) -
Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação. Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Políticas públicas - Campo educacional. 2. Público não estatal. 3. Verbas públicas. 4. Setor privado.
I. Lara, Ângela Mara de Barros, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação. Programa de Pós-graduação em Educação. III. Título.

ROSILENE TEREZINHA DE PAIVA

**O PÚBLICO NÃO ESTATAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA POLÍTICA
PARA A EXPANSÃO DA INICIATIVA PRIVADA**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Ângela Mara de Barros Lara (Orientadora) – UEM

Prof^a. Dr^a. Marta Leandro da Silva – UNESP/Araraquara

Prof. Dr. Roberto Antonio Deitos – UNIOESTE/Cascavel

Prof^a. Dr^a. Irizelda Martins de Souza e Silva – UEM

Prof. Dr. Célio Juvenal da Costa – UEM

MARINGÁ, 11 DE MARÇO DE 2016.

DEDICO ESTE ESTUDO AO MEU FILHO
FERNANDO ANDRÉ PAIVA DIAS,
PRESENTE DE DEUS EM MINHA VIDA.

**“Ser cultos es el único modo de ser
libres”**

José Martí

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado do estudo desenvolvido ao longo de vários anos e não decorreu, exclusivamente, do esforço da pesquisadora, mas da participação de muitos, que de forma direta ou indiretamente auxiliaram no caminho percorrido. A todos aqueles que durante este período, de algum modo, contribuíram para a concretização desta tese, meus sinceros agradecimentos. Em especial externo minha gratidão...

À professora Ângela Mara de Barros Lara, pelas contribuições que marcaram a minha formação e me levaram ao estudo das políticas públicas educacionais. Agradeço, ainda, por me acolher com tanta generosidade, por conduzir esta orientação com sabedoria, dedicação, respeito, paciência e cuidado. Agradeço, sobretudo, pela sua amizade e apoio ao longo destes anos.

Aos professores: Irizelda Martins de Souza e Silva, Marta Leandro da Silva, Célio Juvenal da Costa e Roberto Antonio Deitos, pela colaboração e pelo precioso auxílio, sem os quais a pesquisa não teria alcançado seu resultado.

A todos os professores do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, pela dedicação e partilha do conhecimento. Agradeço, também, aos servidores técnicos e administrativos do programa pela disponibilidade.

Aos professores do Departamento de Direito Privado e Processual da Universidade Estadual de Maringá, pelo suporte prestado no período de afastamento para realização do doutorado.

A todos os meus colegas do doutorado pelos momentos divididos na realização dos créditos e, em especial, às amigas Camilla Barreto Rodrigues Cochia Caetano e Mara Cecília Rafael Lopes, por compartilhar de forma mais próxima as angústias e alegrias na elaboração do trabalho. Às “meninas” do GEPPEIN, Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Educacionais e Infância, pela amizade e imprescindível contribuição na minha formação.

Por fim, agradeço à minha família pelo apoio e estímulo, especialmente, à minha irmã Suzana de Paiva, pelo auxílio incondicional prestado. À Deus a minha gratidão eterna, pela conclusão de mais uma etapa na minha vida.

PAIVA, Rosilene Terezinha de. **O PÚBLICO NÃO ESTATAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA POLÍTICA PARA A EXPANSÃO DA INICIATIVA PRIVADA.** 192 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Dr^a. Ângela Mara de Barros Lara. Maringá, 2016.

RESUMO

Esta tese analisa o que se denominou de público não estatal e sua adoção no campo educacional brasileiro. Para chegar ao conceito de público não estatal, discutimos, no início da pesquisa, os organismos internacionais, em especial os de fomento econômico. Investigamos nos documentos orientadores do Banco Mundial, denominados de Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, do período de 1990 a 2000, as orientações expendidas aos países em desenvolvimento. No período estudado, os técnicos do Banco Mundial recomendaram a transferência para o setor privado, dos serviços não exclusivos do Estado, entre eles a educação. No Brasil, o Plano da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, seguindo a mesma linha das recomendações do Banco Mundial, adotou uma política de publicização de serviços públicos, que consiste na transferência para a sociedade civil de atividades prestadas pelo setor público. No documento da Reforma do Aparelho do Estado, encontramos a designação de propriedade pública, porém não Estatal e o seu campo de aplicação. A partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, foi publicada no Brasil a legislação que permite a transferência de verbas públicas para o setor privado filantrópico e empresarial. Identificamos a presença do denominado público não estatal no campo educacional brasileiro, nos programas do governo federal de financiamento da graduação e do ensino técnico profissionalizante. Ao final da pesquisa, evidenciamos que a adoção do público não estatal promoveu a expansão do setor privado filantrópico e empresarial na educação brasileira e concluímos com a análise das principais consequências advindas da adoção desta política.

Palavras-chave: Público. Não estatal. Transferência. Educação. Setor privado.

PAIVA, RosileneTerezinha de. **THE PUBLIC NON-STATE IN BRAZILIAN EDUCATION: A POLICY FOR EXPANSION OF PRIVATE INITIATIVE.** 192 p. Thesis (Doctoral in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Dr^a. Ângela Mara de Barros Lara. Maringá, 2016.

ABSTRACT

This thesis analyzes what was called non-state public and its adoption in the Brazilian educational field. The international organizations were discussed at the beginning of the research in order to obtain the concept of non-state public, mainly the economic promotion development. We investigated the guiding documents of the World Bank, called World Development Report, from 1990 to 2000, the issued guidelines to developing countries. In the studied period, World Bank technicians recommended the transfer of the state non-exclusive services to the private sector, among them the education. In Brazil, the Plan for the Reform of State apparatus in 1995, following the World Bank recommendations, adopted a publicization policy for public service, that consists of transferring to civil society the activities provided by the public sector. In the document of the state apparatus reform, we found out the designation of public property, but not State and its application field. From the late 1990s and early 2000s, was published in Brazil the legislation that allows public funds transfer to the entrepreneurial and private philanthropic sectors. Identify the presence of non-state public called in the Brazilian educational field, in the federal government's program graduation financing and vocational technical education. At the end of the survey, we noted that the adoption of non-state public promoted the expansion of private philanthropic and business sector in Brazilian education and conclude with an analysis of the main effects arising from the adoption of this policy. From the late 1990s and early 2000s, was published in Brazil the legislation that allows the transfer of public funds to the private philanthropic sector and business. We identified the presence of the public called non-state in the Brazilian educational field, in the federal government program financing for graduation and technician professionalizing education. At the end of the survey, we noticed that the adoption of non-state public promoted the expansion of private philanthropic and business sector of Brazilian education and we concluded with an analysis of the main effects arising from the adoption of this policy.

Keywords: Public. Non-state. Transfer. Education. Private sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma das Nações Unidas.....	54
Figura 2: Descentralização e responsabilidade.....	98
Figura 3: Entrelaçamento entre o setor público, privado empresarial e terceiro setor.....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Síntese de apontamentos e recomendações do Banco Mundial....	82
Quadro 2:	Objecções à privatização e forma de combatê-las.....	93
Quadro 3:	Síntese de apontamentos e recomendações do Banco Mundial....	107
Quadro 4:	Organizações Sociais – OS.....	146
Quadro 5:	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscis.....	150
Quadro 6:	Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.....	154
Quadro 7:	Programa Universidade para Todos – Prouni.....	157
Quadro 8:	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.....	162

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Estatísticas gerais da educação superior por categoria administrativa (BRASIL, 2013).....	166
Gráfico 2:	Evolução das taxas de escolarização da educação superior (BRASIL: 2003-2012).....	167
Gráfico 3:	Evolução das matrículas de educação superior de graduação por categoria administrativa (BRASIL: 1980-2013).....	168
Gráfico 4:	Distribuição de matrícula nos cursos à distância por categoria administrativa e organização acadêmica da instituição e grau acadêmico do curso (BRASIL, 2013).....	169
Gráfico 5:	Evolução do número de matrículas de graduação do grau tecnológico (BRASIL: 2003-2013).....	170
Gráfico 6:	Relação entre matrículas privadas e públicas por unidade da federação (BRASIL, 2013).....	171

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AID	–	Associação Internacional de Desenvolvimento
ALADI	–	Associação Latino Americana de Integração
BIRD	–	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	–	Banco Mundial
CC	–	Código Civil
CEE	–	Comunidade Econômica Européia
CEFET	–	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	–	Constituição Federal
DOU	–	Diário Oficial da União
EUA	–	Estados Unidos da América
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
FIES	–	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização da Educação
GATT	–	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IES	–	Instituição de Educação Superior
IF	–	Instituto Federal
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	–	Instituto Nacional de Seguridade Social
IRA	–	Exército Republicano Irlandês
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	–	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

NAFTA	–	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
ONG	–	Organização não Governamental
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OS	–	Organização Social
OSCIP	–	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDV	–	Plano de Demissão Voluntária
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC	–	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	–	Programa Universidade para Todos
SENAC	–	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	–	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	–	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	–	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEBRAE	–	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEST	–	Serviço Social do Transporte
SFI	–	Sociedade Financeira Internacional
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OS DOCUMENTOS ORIENTADORES	24
2.1	O ESTADO E A ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	24
2.1.1	A Organização das Nações Unidas – ONU	39
2.2	ORGANISMOS INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA...	44
2.3	DOCUMENTOS ORIENTADORES.....	55
3	RELATÓRIOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 1990-2000..	63
3.1	DA POBREZA AO TRABALHO: 1990-1995.....	63
3.2	UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO E A ENTRADA NO SÉCULO XXI: 1996-2000.....	83
3.3	A CORRELAÇÃO ENTRE OS DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL E A CONSTITUIÇÃO DO SETOR PÚBLICO NÃO ESTATAL NO BRASIL.....	108
4	O PÚBLICO, O PRIVADO E O PÚBLICO NÃO ESTATAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	116
4.1	O PÚBLICO E O PRIVADO.....	117
4.2	O PÚBLICO NÃO ESTATAL.....	124
4.2.1	O público não estatal e as entidades do terceiro setor	144
4.2.2	O público não estatal e as sociedades empresariais e sociedades simples.....	151
4.2.3	O público não estatal e as entidades do sistema “S”.....	159
4.3	OS IMPACTOS DA ADOÇÃO DO PÚBLICO NÃO ESTATAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	163
4.4	O INVESTIMENTO PÚBLICO E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO..	173
5	CONCLUSÕES	177
	REFERÊNCIAS	183

1 INTRODUÇÃO

O caminho percorrido para chegar até o desenvolvimento da tese aqui apresentada está relacionado, diretamente, com a minha formação profissional e atividade na área da docência. Conclui o curso de mestrado na área de Direito Civil em 1999 e, durante aproximadamente 10 anos, trabalhei como professora no curso de Direito em instituições privadas e, ao mesmo tempo, como professora, também, no curso de Direito desta instituição, onde permaneço em atividade até o presente momento.

No exercício do magistério nos dois setores, público e privado, muitas vezes me deparei com situações que me chamaram a atenção. Circunstâncias como: a diferença quanto ao aproveitamento dos discentes em sala de aula; o tratamento dispensado ao professor; a ênfase na pesquisa acadêmica e em projetos de extensão; e, principalmente, a forma distinta pela qual os acadêmicos, diante de currículo similar, carga horária equivalente, respondiam ao conteúdo ministrado. Isso me incomodava muito, e, desde então, iniciei uma reflexão acerca da questão do ensino ministrado em instituições de natureza pública e de iniciativa privada.

Passei a me interessar por temas relacionados com políticas para a educação no setor público e privado. Quando surgiu uma oportunidade de realizar o doutorado na área da educação, pensei em trabalhar com uma temática relacionada ao ensino ofertado pelas sociedades do terceiro setor sem fins lucrativos. Todavia, já cursando os créditos de doutorado, na disciplina de Políticas Públicas, me deparei com o termo “público não estatal”. De imediato, a expressão despertou o meu interesse, pois essa terminologia não é utilizada no Direito. Para a ciência jurídica, os princípios são públicos ou privados, a propriedade é pública ou particular. A dicotomia público e privado é amplamente estudada, mas a questão público não estatal, não está claramente evidenciada e delimitada na legislação nacional.

Após certo tempo, iniciei algumas correlações entre os textos de políticas públicas e a legislação pertinente ao terceiro setor, na qual encontra-se inserida a questão do público não estatal. Assim, reuni as minhas inquietações acerca do ensino público e privado com a questão do público não estatal.

Mas, ainda, não estava totalmente satisfeita com a proposta, pois gostaria de verificar a temática na sua gênese. De onde surgiu essa forma de conceituar a

questão como público não estatal? Em uma das aulas ministradas pela minha orientadora, professora Angela Mara de Barros Lara, tomei contato com o documento “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial” do ano 1997, publicado pelo Banco Mundial. Por meio da leitura do relatório, fiquei instigada a realizar um estudo acerca das recomendações contidas no texto, pois o conteúdo estava muito próximo ao encaminhamento adotado no Brasil, com relação à política educacional, especificamente, na hipótese do público não estatal.

Assim, surgiu o presente estudo, no qual analisamos os documentos orientadores do Banco Mundial, chegando até a legislação nacional vigente, com o intuito de entendermos o movimento que levou a caracterização do público não estatal na educação brasileira.

Partimos da premissa de que a atual legislação nacional elenca a educação no rol dos direitos e garantias fundamentais, é direito de todos e obrigação do Estado. Nesse contexto, compete ao Estado formular políticas, gerir programas, bem como viabilizar recursos dentro de seu orçamento para garantir educação a todos, buscando o pleno desenvolvimento de seus cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 (CF), em seu artigo 205, estabelece que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. De conformidade com o texto constitucional, a educação é dever do Estado e da família, e deverá ser proporcionada aos titulares desse direito em colaboração com a sociedade, com o intuito de promover o desenvolvimento individual, visando integrar o indivíduo à sociedade e prepará-lo para o exercício da cidadania, sem descuidar de proporcionar a empregabilidade.

O dispositivo constitucional deixa claro que o Estado não assume com exclusividade o dever de promover a educação. Na realidade, solidariza com a família essa incumbência, delegando para a sociedade o dever de colaboração, o que nos permite dizer que a atuação do Estado não é exclusiva, mas conta com a parceria dos demais setores da sociedade de natureza privada.

Essa distribuição de atribuições para a família e para a sociedade fica evidenciada, ainda, no artigo 2º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96 (LDB) no qual, o Estado não apenas atribui deveres para outros entes, mas inverte a ordem dos deveres colocando a família em primeiro lugar, em colaboração

com a sociedade, quer a educação seja de cunho confessional ou empresarial. Ao promover essa inversão, resta, evidente, a intenção do legislador de atribuir responsabilidades para a sociedade em geral.

No Brasil, o entrelaçamento entre o público e os interesses privados, em matéria de educação, não é recente. O processo histórico atesta que as relações entre o Estado e a sociedade criaram condições para o desenvolvimento do ensino fora da esfera estatal. O ensino é ofertado pelo Estado na rede pública e, também, pela iniciativa privada de cunho empresarial ou filantrópico.

A sociedade civil¹ organizada e o setor privado empresarial vêm desenvolvendo atividades no campo da educação, com a captação e utilização de verbas públicas. Ressaltamos que nossa legislação é permissiva, possibilita a interface entre os dois setores.

No contexto da legislação, a transferência de recursos públicos para educação na esfera privada não é vedada, pelo contrário, a Constituição Federal de 1988, no artigo 213, estabelece que os recursos públicos serão destinados prioritariamente para as escolas públicas, podendo ser dirigidos também para escolas caracterizadas como: comunitárias, confessionais e filantrópicas e que “comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação”; e ainda, “assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.” A exigência do texto constitucional é de que a instituição seja caracterizada como: comunitária²; confessional³ ou filantrópica⁴ e preencha os requisitos dos incisos I e II do artigo, 213 da CF.

¹ O termo sociedade civil será tratado em item próprio no texto.

² O inciso II, do *caput* do art. 20, da Lei nº 9.394/1996, estabelece: “comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade”.

³ O inciso III, do *caput* do art. 20, da Lei 9.394/1996, determina: “confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior”.

⁴ Segundo o disposto no inciso IV, do *caput* do art. 20, da Lei 9.394/1996, “As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: IV. filantrópicas, na forma da lei.” “A Lei 9.790/99 e Decreto 3.100/99 tratam das entidades filantrópicas que se qualificam como organizações da sociedade civil de interesse público. Preenchidos os requisitos de qualificação, a entidade filantrópica pode ser signatária de termo de parceria com o Poder Público, visando à aplicação de bens e recursos em programas filantrópicos previstos na referida lei. O que, de fato, qualifica uma entidade como filantrópica é o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social” (CARNEIRO, 2010, p. 176-177).

A educação, de conformidade com a nossa legislação, será ministrada por meio do ensino público pelo Estado, sendo livre a oferta pela iniciativa privada, desde que atendidas certas condições relativas às normas gerais de educação nacional, autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. Em síntese, o ensino será oferecido pela rede pública (Estado) ou privada (particular).

A coexistência da prestação de serviços educacionais pelo Estado e pela iniciativa privada está devidamente prevista na legislação e, de fato, amplamente praticada. Com relação à destinação de verbas públicas, o texto constitucional prevê a aplicação prioritariamente no ensino público, podendo ser destinada para o setor privado (comunitárias, confessionais e filantrópicas). Verificamos, portanto, que sob o ponto de vista legislativo, admite-se o entrelaçamento entre o setor público e privado em matéria de educação.

Nos últimos anos, a relação entre o governo e a sociedade civil empresarial e filantrópica, tem se estreitado cada vez mais em matéria de distribuição de verbas públicas para a educação. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e, também, nos governos seguintes (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), várias legislações foram publicadas, permitindo o repasse de verbas públicas, tanto para a sociedade civil organizada de natureza filantrópica, como para as sociedades empresariais.

Para tratar da possibilidade de transferência de recursos públicos à iniciativa privada, trabalhamos com as seguintes legislações: Legislação aplicável ao terceiro setor – Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OS); – Lei nº 9.790/99, 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 estabelece outras providências (Oscips). Legislação aplicável às sociedades empresariais com e sem fins lucrativos: – Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências (FIES); Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, institui o Programa Universidade para todos (Prouni); – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Lei nº 12.513/2011 (Pronatec).

O Estado, portanto, transfere verbas públicas para a iniciativa privada e esta utiliza o dinheiro investido segundo princípios empresariais. A educação que é ofertada para a sociedade nessa sistemática recebe numerário público, mas é

fornecida pelo setor privado filantrópico ou empresarial. A aplicação de recursos públicos na iniciativa privada, para que esta desempenhe serviços classificados como não exclusivos do Estado, vem recebendo a denominação de público não estatal.

O objetivo geral proposto na presente tese consiste na análise dos documentos orientadores e normativos, com o intuito de entender o movimento que levou a caracterização do público não estatal na educação brasileira e suas conseqüências. Procedemos à verificação das recomendações contidas nos documentos orientadores emanados pelo Banco Mundial, especificamente, nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, nos anos de 1990 a 2000. Essa análise é necessária para entender as principais ideias esboçadas pelos técnicos do Banco Mundial, no campo da educação, vez que essas “orientações” são seguidas pelos países signatários dos convênios econômicos firmados com os organismos internacionais. Muitas vezes, a liberação de verbas para os países em desenvolvimento está diretamente condicionada à adoção das políticas “recomendadas” pelo organismo de fomento econômico⁵.

Além dos documentos orientadores do Banco Mundial, analisamos também, alguns aspectos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento indispensável para entender o movimento de constituição do público não estatal na legislação brasileira.

No campo dos documentos normativos, verificamos nas legislações das: OS, Oscips, FIES, Prouni e do Pronatec, os artigos relacionados com a temática, com o intuito de aferir a presença da categoria público não estatal na legislação nacional vigente.

Como objetivos específicos, pontuamos as seguintes metas: investigar os fatores que levaram, no âmbito da educação, à adoção de políticas de distribuição de encargos do Estado para a sociedade civil de natureza empresarial e filantrópica. Esses fatores são encontrados nos documentos orientadores analisados (Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial e Plano diretor da Reforma do Aparelho do

⁵ “O Banco Mundial prepara, para cada país tomador de empréstimos, um Documento de Estratégia de Assistência ao País, conhecido por sua sigla em inglês: GAS. O Banco Interamericano de Desenvolvimento também prepara, seguindo parcialmente a metodologia do Banco Mundial, um documento com a assistência ao país tomador de empréstimos, o Documento de País cuja sigla em inglês é GP. Os documentos descrevem a estratégia de cada banco para os empréstimos que serão concedidos ao país, contendo também os planos para os dois tipos de operações de empréstimos: ajuste estrutural e projetos de investimentos” (BARROS, 2001, p. 15).

Estado). Delimitar e caracterizar o público não estatal nas políticas públicas educacionais. A análise nessa hipótese é de cunho legislativo (Legislação selecionada para o trabalho). Ponderar sobre as principais consequências da transferência de serviços não exclusivos do Estado para sociedade de natureza empresarial e filantrópica.

Realizamos a pesquisa na perspectiva Histórica, “trata-se de uma estrutura epistemológica essencial para o estudo da história – ou, o que dá na mesma, para o estudo histórico dos fenômenos sociais” (CASTANHO, 2010, p. 9). Buscamos ancorar a pesquisa nas categorias de totalidade, contradição e mediação.

A categoria de análise da totalidade justifica-se na medida em que o objeto de análise não pode ser compreendido em sua individualidade, mas deve estar conectado a outras estruturas correlatas, interligando-se internamente formando um processo de totalização.

A categoria da totalidade justifica-se enquanto o homem não busca apenas uma compreensão particular do real, mas pretende uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente um processo particular com outros processos e, enfim, coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla (CURY, 1985, p. 27).

No campo da educação, é pertinente a compreensão do tema vinculada às relações sociais. A análise não pode estar dissociada de outras áreas como a economia, a história e, especificamente nesta pesquisa, à análise legislativa do tema. “Considerar a educação como processo particular da realidade, sem aceitar a própria totalidade, isto é, sua vinculação imanente às relações sociais, significa tomá-la como universo separado” (CURY, 1985, p. 27).

Os documentos normativos selecionados para a pesquisa serão tratados dentro de uma contextualização social e histórica. Uma abordagem do aspecto histórico e funcional da Organização das Nações Unidas (ONU), que é o Organismo Internacional de origem dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, também será realizada para melhor compreensão da temática. A análise das principais questões econômicas enfrentadas no período de 1990 a 2000 é relevante para a pesquisa, pois ajuda a entender e demonstrar os encaminhamentos que os organismos internacionais de fomento econômico seguiram no período estudado.

A categoria da contradição, segundo Cury (1985), é a base de uma metodologia dialética, em que o real é localizado no fenômeno do movimento

contraditório. A dialética contraditória expressa a realidade como uma relação de conflito, na qual cada coisa é entendida com a existência de um contraponto, ou seja, o contrário.

Buscamos delimitar, dentro dos documentos analisados, as ações sugeridas no Relatório acerca da questão do público e do privado, na tentativa de demonstrar a presença da política do público não estatal nas recomendações realizadas pelo Banco Mundial (BM) para os países em desenvolvimento. Como contraponto na pesquisa, buscamos demonstrar, na legislação brasileira selecionada para o estudo, a inserção da questão do público não estatal nas políticas educacionais do país e quais as consequências dessa prática.

A mediação, enquanto categoria dialética, se justifica como mecanismo de intervenção nas relações em que os indivíduos estabelecem com os outros e com a sociedade. “A mediação tem a ver com a categoria de ação recíproca. A realidade é um todo aberto, no interior do qual há uma determinação recíproca das partes entre si e com o todo” (CURY, 1985, p. 44). Pela categoria da mediação, busca-se expressar as relações em sentidos múltiplos e opostos entre os fenômenos.

Com base nos objetivos estabelecidos, estruturamos esta pesquisa, de natureza bibliográfica, por meio do método de abordagem dialético, considerando os fatores sociais, os acontecimentos, como um complexo em que os objetos não permanecem inertes, mas em constante transformação. Para Andrade (2009, p. 123), “o método dialético é contrário a todo conhecimento rígido: tudo é visto em constante mudança, pois sempre há algo que nasce e se desenvolve e algo que se desagrega e se transforma”. Nessa perspectiva, realizamos o trabalho analisando a conjuntura econômica, histórica, os aspectos políticos, legislativos e a sua relação com a educação. Portanto, a abordagem do tema é realizada no método dialético, especificamente no materialismo dialético.

Trata-se, também, de pesquisa documental, vez que procedemos à análise de documentos emanados do Banco Mundial e normativos oriundos da legislação nacional, confrontando-os com as constantes mudanças ocorridas na sociedade civil e sua relevância, estabelecendo, assim, as competentes correlações.

Quanto à metodologia a ser aplicada na pesquisa, recorreremos aos autores que analisam os documentos orientadores, que trabalham com as questões econômicas, com políticas públicas e sociedade civil. No campo da Legislação, adotamos autores que abordam a questão do público, do privado e do público não

estatal, sociedades empresariais, os entes de cooperação e o estudo do terceiro setor, enquanto prestadores de serviços educacionais. Além disso, abordamos como fonte primária os documentos produzidos pelo Banco Mundial, especificamente, os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial publicados entre os anos de 1990 a 2000 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A justificativa para esta pesquisa reside no fato de que a legislação brasileira em vigor é permissiva no sentido de possibilitar ao Estado a transferência de serviços públicos não exclusivos de sua alçada, para a iniciativa privada empresarial ou filantrópica, para que esta preste serviços à população, inclusive, na área da educação, com a consequente destinação de verbas públicas para a iniciativa privada. Nesse sentido, algumas questões vão permear esta pesquisa.

Qual o caminho percorrido até chegar a este modelo de legislação? O entrelaçamento entre o setor público e o privado com a utilização de dinheiro público e gestão privada cria uma terceira modalidade de investimento público? Quais as consequências do público não estatal?

A discussão na temática apresentada é relevante, pois está diretamente ligada a uma questão fundamental: o encaminhamento das políticas educacionais públicas, além da distribuição de verbas públicas para a iniciativa privada empresarial e filantrópica, com uma forma de gestão distinta.

Quanto à viabilidade, a análise do tema sob o prisma público-privado mostra-se pertinente. Bobbio (1987) afirma que a questão público-privado ingressou definitivamente no pensamento político e social do Ocidente, servindo como linha delimitadora da investigação e acabou por se tornar uma das “grandes dicotomias das quais uma ou mais disciplinas, neste caso não apenas as disciplinas jurídicas, mas também as sociais e em geral históricas, servem-se para delimitar, representar, ordenar o próprio campo de investigação” (BOBBIO, 1987, p. 13).

A pesquisa acerca da constituição da questão público não estatal, em matéria educacional, pode ser realizada com a análise de documentos orientadores, provenientes dos organismos internacionais e legislativos. Para a pesquisa, tomamos como base os relatórios do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial, o Plano da Reforma do Aparelho do Estado e legislativos, oriundos da legislação brasileira pós Constituição de 1988 (Constituição Federal e legislação ordinária) relativas ao tema.

Por fim, a investigação acerca da constituição do público não estatal, no campo da educação, é relevante do ponto de vista acadêmico, porque pode lançar um olhar na questão sob o ângulo da vertente legislativa. No aspecto social, a contribuição está em fomentar uma discussão que chama a atenção para um mecanismo de prestação de serviços educacionais diverso do tradicional ensino público e privado. O modelo que está sendo implantado no país consiste na entrega de verbas públicas para que a iniciativa privada forneça serviços no campo da educação, porém com gestão privada.

A tese está organizada em quatro seções: a primeira de natureza introdutória, a segunda denominada **As organizações internacionais e os documentos orientadores** – nesta seção o objetivo é conhecer a constituição, a natureza, a personalidade, a finalidade e o funcionamento de um ente internacional. No início da seção, também, realizamos a contextualização do Estado. Dentre os organismos internacionais contemporâneos, analisamos a Organização das Nações Unidas (ONU). A importância dessa seção consiste em identificar, no quadro geral da ONU, quais são os organismos internacionais de fomento econômico, seus objetivos e funcionamento. Tratamos, especificamente, do Banco Mundial (BM). A escolha desse organismo especializado deve-se ao fato de que os documentos orientadores, elaborados e publicados nos anos de 1990 a 2000 por esse organismo, servirão de fonte primária para a pesquisa.

Na terceira seção intitulada **Os relatórios sobre o desenvolvimento mundial de 1990-2000**, verificamos cada um dos relatórios, publicados anualmente pelo Banco Mundial, com o intuito de extrair o conteúdo das políticas adotadas pelo organismo para os países em desenvolvimento, bem como as recomendações contidas nos documentos. A análise dos relatórios mencionados fica restrita exclusivamente às políticas e orientações do Banco Mundial na área da educação. Paralelamente, realizamos algumas contextualizações que entendemos necessárias para bem examinar a temática e, ao final da seção, procedemos às ligações pertinentes com as políticas públicas nacionais. Essa seção está relacionada com o primeiro dos objetivos gerais delineados na tese, de análise do movimento que levou à construção de uma política nacional de distribuição de encargos do Estado para a sociedade civil.

Na quarta e última seção do trabalho, designada de **O público, o privado e o público não estatal na educação brasileira**, procedemos à identificação do que se

considera como público e privado sob a vertente legislativa. A sequência do trabalho é dedicada à análise da caracterização do público não estatal e verificação do processo que levou à constituição desse mecanismo na legislação nacional. Após, destacamos os artigos nas legislações trabalhadas, quanto à destinação de verbas públicas para o setor privado e suas implicações. Essa verificação corresponde aos dois últimos objetivos específicos traçados na tese.

Ao final da pesquisa, cumprimos os objetivos delineados respondendo às questões levantadas e apontamos os mecanismos relativos à adoção da política do público não estatal na legislação educacional brasileira. Concluímos extraindo as principais implicações oriundas do encaminhamento que foi tomado, a partir da década de 1990, no Brasil, quanto à destinação de verbas públicas e sua aplicação fora do setor estatal.

2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OS DOCUMENTOS ORIENTADORES

Iniciaremos esta seção com uma abordagem acerca do Estado, seus elementos constitutivos e caracterizadores. No contexto das organizações internacionais, verificaremos a sua constituição, natureza, personalidade e objetivos. Nesta seção, ficaremos adstritos à análise específica da Organização das Nações Unidas, nos itens criação, objetivo e funcionamento. Dos entes internacionais que compõem a ONU, trabalharemos os organismos de fomento econômico da organização, em especial o Banco Mundial. A escolha está centrada no Banco Mundial em razão dos documentos que serão abordados no estudo como fontes primárias da pesquisa. Analisaremos a estrutura do organismo internacional, para melhor entender os documentos orientadores produzidos e publicados pelo Banco Mundial denominados de “Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial”. Esta seção será finalizada com uma abordagem geral sobre os documentos orientadores que serão utilizados na pesquisa.

2.1 O ESTADO E A ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Os Estados organizados com população permanente, território delimitado e governo soberano, durante longo período foram considerados como únicos sujeitos do direito internacional público. A crescente necessidade de cooperação entre os povos fez com que os Estados aprimorassem suas relações na busca de união para defesa de interesses comuns, relativos a diversas finalidades.

O Estado pode ser estudado sob vários aspectos. Ao proceder à análise da natureza do Estado, verificamos a possibilidade de compreensão como um fenômeno social, político e jurídico. O Estado não é somente um sistema geral de normas ou um fenômeno puramente sociológico (MALUF, 1996). “É uma realidade cultural constituída historicamente em virtude da própria natureza social do homem, que encontra a sua integração no ordenamento jurídico” (MALUF, 1986, p. 21).

Para a ciência jurídica, o Estado é uma organização que tem por finalidade manter a ordem social mediante a aplicação do direito (MALUF, 1986). Na mesma

linha, Dallari (2013, p. 122) conceitua Estado “como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Na definição de Estado, três elementos são destacados: população, território e governo soberano. Os autores da Teoria Geral do Estado costumam delimitar como elementos materiais o território e o povo, e, como elemento formal, a soberania, que está relacionada com o aspecto de poder constituído.

O elemento pessoal é indispensável para a caracterização e a existência do Estado, sem população não se viabiliza o Estado, já que é a partir dela e para ela que o Estado é constituído. A população é o agrupamento humano, formado por indivíduos integrantes de um grupo com certa homogeneidade e ao longo do tempo concretiza uma unidade política.

A Base humana do Estado há de ser, em regra, uma unidade étnico-social que, embora integrada por tipos raciais diversos, vai se formando como unidade política através de um lento processo de estratificação, de fusão dos elementos no cadinho da convivência social (MALUF, 1986, p. 40).

O elemento pessoal também pode ser identificado com a expressão população, que, muitas vezes, é utilizada para indicar numericamente a quantidade de indivíduos que habitam o território de um Estado, ou que temporariamente ali permaneçam. Outra terminologia que também é adotada com o sentido de povo é o termo nação, que caracteriza a origem comum de indivíduos de uma mesma comunidade com laços históricos e culturais solidificados.

O termo nação se aplica a uma comunidade de base histórico-cultural, pertencendo a ela, em regra, os que nascem num certo ambiente cultural feito de tradições e costumes, geralmente expresso numa língua comum, tendo um conceito idêntico de vida e dinamizado pelas mesmas aspirações de futuro e os mesmos ideais coletivos (DALLARI, 2013, p. 101).

A expressão nação indica uma comunidade com características próprias assentadas em bases comuns ligadas pelos mesmos ideais. Todavia, Dallari (2013) adverte que não é correto o uso da expressão nação com o sentido de povo. A noção jurídica de povo apresenta outros componentes.

Na análise do elemento pessoal do Estado deve ser considerado o aspecto subjetivo e objetivo. O aspecto subjetivo está relacionado com a participação do

povo na constituição do poder público do Estado e, por outro lado, o povo é também objeto da atividade do Estado, o que caracteriza o aspecto objetivo. O povo, elemento essencial do Estado, participa da constituição do Estado e, após, continua como sujeito da atividade estatal.

Deve-se compreender como povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Essa participação e este exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas, que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no Estado através da vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado, adquirem a condição de cidadãos, podendo-se, assim, conceituar o povo como o conjunto dos cidadãos do Estado (DALLARI, 2013, p. 104).

Podemos, portanto, definir povo como a pluralidade de cidadãos de um determinado Estado, isto é, aqueles indivíduos que ao nascer, ou em decorrência de outro fator, adquirem a cidadania. Para a aquisição da cidadania, devem ser observadas as condições que foram fixadas pelo próprio Estado. Para obtenção da cidadania brasileira, basta ocorrer o fato do nascimento em determinadas circunstâncias, como por exemplo, nascer no território nacional, ou atender certos pressupostos exigidos pelo próprio Estado⁶.

Outro aspecto da cidadania que deve ser mencionado, pois relevante para a presente pesquisa, é a questão da denominada cidadania ativa. Denomina-se cidadania ativa a condição através da qual os cidadãos desempenham atividades que são próprias do Estado, “[...] isto é que, exercem certas atribuições que o próprio Estado reconhece como suas” (DALLARI, 2013, p. 104). A expressão cidadania ativa é empregada nas ocasiões em que o indivíduo assume uma ação positiva na sociedade, para realizar uma atividade, que é, em princípio, de competência do Estado, mas que pode ser delegada ao particular.

⁶ “São brasileiros natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira” (BRASIL, 1988).

O segundo elemento material indispensável à noção de Estado é o território. Trata-se da localização geográfica do Estado, a base física onde está assentada a nação. É possível uma nação subsistir sem uma base territorial, como ocorreu com a nação judaica, antes da constituição do Estado de Israel, e, também, com outras nações que perderam território ou foram anexadas a outros Estados (MALUF, 1986). Contudo, o Estado não subsiste sem um território delimitado. Pode o Estado existir sem território, em períodos de exceção, como no caso de conflitos armados, todavia não permanece por muito tempo sem território.

O Estado moderno é essencialmente territorial, sendo indispensável para a configuração do Estado, segundo as normas de Direito Público, a existência de uma base física. O território “é o espaço certo e delimitado onde se exerce o poder do governo sobre os indivíduos. Patrimônio do povo, não do Estado como instituição” (MALUF, 1986, p. 42).

O território é o local onde se delimita a validade da ordem jurídica estatal, embora a eficácia da norma de um Estado possa extrapolar seus limites territoriais, como no caso da aplicação da norma nacional, em determinadas circunstâncias, aos nacionais que estejam no estrangeiro a serviço do país, aos navios e aeronaves nacionais em águas internacionais e espaço aéreo internacional.

Quanto à aplicação da norma, o território pode ser entendido como o espaço físico onde o Estado tem a liberdade de exercer o seu poder normativo. Assim, território é “[...] o espaço ao qual se circunscreve a validade da ordem jurídica estatal, pois, embora a eficácia de suas normas possa ir além dos limites territoriais, sua validade como ordem jurídica estatal depende de um espaço certo, ocupado com exclusividade” (DALLARI, 2013, p. 93). Quanto à extensão do território do Estado, os limites compreendem o solo e subsolo, bem como a faixa do mar correspondente denominada de mar territorial, e, ainda, o espaço aéreo.

O terceiro elemento componente do Estado, o governo soberano, pode ser entendido como “o conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da administração pública” (MALUF, 1986, p. 43). A noção de governo engloba não apenas o conjunto de órgãos da administração do Estado, mas, envolve, também, todo poder de decisão da administração pública.

Já a soberania está relacionada com a possibilidade de fazer valer as decisões tomadas na esfera administrativa. Reale (1984, p. 127) formula o conceito de soberania como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de

seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência” (REALE, 1984, p. 127).

A soberania apresenta-se como: indivisível, inalienável e imprescritível. A soberania é considerada indivisível em razão da unicidade que decorre da sua natureza, o poder de decisão que emana do Estado é uno, não comporta fracionamento, é aplicável a todos os fatos ocorridos no Estado, não é possível a convivência no mesmo território de dois poderes soberanos. É inalienável, pois não comporta cessão ou transferência, “[...] pois aquele que a detém desaparece quando ficar sem ela, seja o povo, a nação, ou o Estado” (DALLARI, 2013, p. 87). E, também, imprescritível, porque não há limite temporal para sua duração. O poder soberano do Estado existe de forma permanente, sem prazo para o seu término, só desaparece quando alguma circunstância determinar a sua extinção.

O elemento governo soberano indica a prerrogativa que o Estado possui de autodeterminação, independência, não estar submetido a nenhuma outra ordem governamental externa ou outra nação estrangeira. Como, também, diz respeito ao poder que o Estado detém de fazer valer sua vontade dentro dos limites territoriais de sua jurisdição.

De fato, porém, apesar do progresso verificado, a soberania continua a ser concebida de duas maneiras distintas: como sinônimo de independência, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão do poder jurídico mais alto, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é que tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica. É obvio que a afirmação de soberania, no sentido de independência, se apóia no poder de fato que tenha o Estado, de fazer prevalecer sua vontade dentro de seus limites jurisdicionais. A conceituação jurídica de soberania, no entanto, considera irrelevante, em princípio, o potencial de força material, uma vez que se baseia na igualdade jurídica dos Estados e pressupõe o respeito recíproco, como regra de convivência. Neste caso, a prevalência da vontade de um Estado mais forte, nos limites da jurisdição de um mais fraco, é sempre um ato irregular, antijurídico, configurando uma violação de soberania, passível de sanções jurídicas (DALLARI, 2013, p. 90).

Podemos concluir, portanto, que a soberania indica o exercício do poder estatal sobre os jurisdicionados, dentro dos limites territoriais do Estado. Esse poder, em relação aos indivíduos, é superior a todos os demais. Com relação aos outros

Estados, a afirmação de soberania revela a independência de uma nação perante a ordem jurídica internacional.

A noção de Estado, a partir da análise dos elementos materiais e formais, compreende a estrutura populacional de uma determinada área, sob a jurisdição de um poder normativo. Assim, de conformidade com esta concepção, podemos entender que o Estado é composto pelos cidadãos de um determinado local, delimitado por uma base territorial na qual se exerce o poder soberano de governo.

Para melhor compreensão do Estado, outro aspecto apresenta-se com relevância, a questão afeta à extensão da participação do Estado na sociedade. O Estado desempenha um papel na ordem social e pode assumir uma posição de maior ou menor intervenção na sociedade. De acordo com a amplitude das funções e objetivos a serem atingidos pelo Estado, propõe-se uma classificação em: fins expansivos, fins limitados e fins relativos (DALLARI, 2013).

A classificação denominada de fins expansivos apregoa a amplitude do Estado. O Estado cresce de forma desmensurada e acaba por anular o indivíduo. São partidárias dessa corrente as teorias que preconizam o crescimento do Estado. De acordo com Dallari (2013, p. 109) “a ideia do Estado do bem-estar é uma das expressões dessa linha de pensamento, sustentando que a consecução de uma situação material bem favorável dará aos homens plena satisfação, desaparecendo todas as necessidades”. A crítica que se faz a essa linha é no sentido de que a teoria dos fins expansivos estaria na base dos Estados totalitários.

Já os Estados classificados de fins limitados seguem a perspectiva de Estado mínimo, as atividades desenvolvidas pelo Estado ficam restritas as funções de preservação da segurança e proteção do indivíduo, posição de vigilante da ordem social. Os defensores dessa linha não admitem a intervenção do Estado no sentido de tomar iniciativas, principalmente, na área econômica. “Esta é a linha de orientação do chamado Estado-liberal” (DALLARI, 2013, p. 110). Seguem essa linha os partidários do liberalismo econômico.

A terceira classificação enxerga nos indivíduos e na sociedade elementos produtores de cultura em geral. As ações produzidas pelo homem na sociedade caracterizam uma solidariedade, e o Estado é chamado a sistematizar, somente quando essa solidariedade é externada. “Conservar, ordenar e ajudar são as três grandes categorias a que se pode reduzir a vida do Estado” (DALLARI, 2013, p. 111).

A competência do Estado aparece para organizar as atividades que são externalizadas pelos indivíduos na sociedade.

Além da análise dos elementos de composição da estrutura e extensão do papel do Estado, para o presente trabalho, é necessário, também, entender o Estado no contexto social. Para os autores que fundamentam a existência do Estado na teoria contratualista (MALUF, 1986), os homens realizam um pacto social constituindo o Estado.

O poder público advém do acordo voluntário dos indivíduos objetivando o bem comum. “O poder público é instituído por um pacto voluntário, artificial, porém, de fundo utilitário, com o objetivo precípua do bem comum” (MALUF, 1986, p. 87). Para os teóricos dessa vertente o Estado é resultante da soma da vontade geral da maioria dos indivíduos. O Estado existe para promover o bem comum.

Outra perspectiva é esboçada pela escola alemã. Para os teóricos dessa linha de pensamento (MALUF, 1986) o Estado é tido como um conjunto de instituições cuja finalidade é assegurar a supremacia de uma classe minoritária vencedora sobre uma maioria vencida. Para essa teoria, todo Estado é sempre uma organização da classe vencedora destinada a manter o seu domínio. Marx e Engels desenvolveram esse pensamento explicando o Estado como instrumento de dominação da burguesia sobre a classe operária.

Marx e Engels, no “Manifesto Comunista”, explicitam que: “[...] o poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX; ENGELS, 1998, p. 13). Essa concepção entende o Estado como um instrumento da classe dominante para regular o conflito de classes na sociedade, com o intuito de preservar a ordem pública. A classe dominante, quando no poder, se vale do Estado para atender os seus interesses e dominar a classe operária.

A noção de Estado como instrumento de uma classe dominante permeia a obra de Marx e Engels. Na obra, “Crítica da filosofia do direito de Hegel”, Marx (2010) contrapõe a ideia de Hegel de que o Estado é a materialização do interesse geral da sociedade. Para Marx (2010), o Estado não materializa o interesse da sociedade, mas, representa os interesses dos detentores da propriedade.

Essa concepção do Estado como o instrumento de uma classe dominante, assim designada em virtude de sua propriedade dos meios de produção e do controle que sobre estes exerce, permaneceu, desde então, fundamental em toda a obra de Marx e Engels (BOTTOMORE, 2003, p. 134).

Na obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, Engels (1982) compreende o Estado enquanto regulador das relações sociais, é evidenciado como um poder necessário para manter a ordem em uma sociedade com interesses econômicos antagônicos.

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é ‘a realidade da idéia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’, Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1982, p. 191).

A concepção elaborada no texto clássico de Engels apresenta o Estado como um produto da sociedade, com a função de servir de mediador entre as classes com interesses econômicos antagônicos, para promover a manutenção de uma “certa ordem”, e, regular o conflito de classes. “Uma importante função do Estado em sua associação com a classe economicamente dominante é regular a luta de classes e assegurar a estabilidade da ordem social” (BOTTOMORE, 2003, p. 135).

Embora a noção de Estado tenha uma importância fundamental para o pensamento marxista, Marx não empreendeu uma análise sistemática acerca do conceito de Estado. Suas concepções sobre o Estado podem ser encontradas em diversas obras.

Outras reflexões de Marx sobre o Estado estão contidas na Obra “O 18 de Brumário de Louis Bonaparte”⁷. Nela, Marx (1982, p. 125) escreveu sobre a atitude do proletariado em relação ao Estado, e concluiu que: “[...] todas as revoluções

⁷ A obra foi escrita por Marx, contendo uma análise concreta dos acontecimentos revolucionários ocorridos na França entre nos anos de 1848-1851.

aperfeiçoavam esta máquina, em vez de a destruir” (MARX, 1982, p. 125). Para Marx (1982), as revoluções promovidas serviram para aperfeiçoar o Estado e não destruí-lo. Na mesma obra, mencionou que os partidos lutavam alternadamente pela dominação, e consideravam a tomada de posse do edifício do Estado como a presa principal do vencedor. “[...] E no entanto, o poder de Estado não flutua no ar” (MARX, 1982, p. 125). Ocupar a estrutura física, na qual se encontra estabelecido o governo, não significa apoderar-se do poder do Estado. O poder do Estado não é algo que possa ser fisicamente apropriado e alterado por um governante. O Estado, enquanto produto da sociedade, não é passível de ser modificado, senão pela própria sociedade.

No prefácio da Obra “Para a Crítica da Economia Política”, Marx (1986_ escreveu sobre suas conclusões acerca da compreensão de relações jurídicas, como o Estado e a sociedade. Para Marx (1986), o Estado só poderia ser compreendido a partir das relações materiais na sociedade organizada.

Minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de “sociedade civil” (MARX, 1986, p. 25).

Assim, em razão da complexidade das relações que envolvem o Estado, este só pode ser compreendido a partir de uma totalidade que abrange a também denominada sociedade civil. Trataremos da questão da sociedade civil na próxima seção. Outra importante análise e conclusão de Marx envolvendo o Estado e a sociedade:

O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de fio condutor aos meus estudos, pode ser formulado em poucas palavras: na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual (MARX, 1986, p. 25).

Na vida em sociedade, a população desenvolve relações de produção que formam a estrutura econômica social, e é sobre essa base econômica que deve surgir uma organização jurídica e política, ou seja, o Estado. Para Marx (1986), os meios de produção são extremamente relevantes para a subsistência do homem e, quando organizados, compõem a ordem econômica denominada de subestrutura, enquanto que o aparato político do Estado é denominado de superestrutura. A subestrutura é determinante para a estabilidade da superestrutura, a ordem econômica é a estrutura de sustentação da vida social.

O sistema econômico condiciona a manutenção da vida social, e, via de consequência, o Estado. Em outras palavras, o Estado depende da estrutura econômica para sua estabilidade e manutenção. Na visão de Mascaro (2013, p. 18) “[...], o Estado é um fenômeno especificamente capitalista”. Continua o autor: “O Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada” (MASCARO, 2013, p. 18). Sob este ponto de vista, o Estado é uma estrutura, que serve as relações econômicas capitalistas, pois viabiliza a circulação de mercadorias e regulamenta a força de trabalho assalariada.

A noção de Estado, sob a perspectiva do materialismo histórico, é relevante no presente trabalho para a análise de algumas categorias que serão desenvolvidas nas próximas seções. Na sequência, verificaremos o ente estatal e sua natureza jurídica enquanto sujeito do Direito Internacional, com o intuito de iniciar uma abordagem acerca dos organismos internacionais.

Perante a sociedade internacional, o Estado é uma pessoa jurídica de Direito Público Internacional. A soberania é o elemento que distingue o Estado das demais pessoas jurídicas de Direito Internacional Público. Do ponto de vista interno, soberania está relacionada com o exercício do poder do Estado sob seus jurisdicionados nos limites territoriais do país, no âmbito externo soberania indica a afirmação de independência de um Estado perante os demais.

A existência de um Estado é aferida através da presença de elementos essenciais exigidos no âmbito do direito interno. Todavia, para que o Estado ingresse na sociedade internacional, e possa usufruir de todos os elementos inerentes à personalidade internacional, necessário se faz o reconhecimento do novo Estado pelos já existentes.

O ato de reconhecimento é a circunstância através da qual os Estados existentes constatarem e aceitam a presença de um novo membro na sociedade internacional. Assim, o reconhecimento pode ser caracterizado como: “o ato discricionário, unilateral, irrevogável e incondicional, por meio do qual o surgimento de um novo sujeito de Direito Internacional é atestado pelos demais Estados” (NEVES, 2005, p. 38).

O ato de reconhecimento deverá ser provado pelo novo Estado, por meio de notificação. Quanto à questão temporal do reconhecimento, não existem regras específicas relativamente à oportunidade do ato. Guerra (2013, p. 138) destaca que “[...] o reconhecimento é um ato declaratório e não constitutivo da personalidade internacional, ou seja, denota que os Estados que compõem a sociedade internacional desejam estabelecer relações com estes novos Estados”. Portanto, o Estado devidamente constituído e reconhecido é um dos integrantes da sociedade internacional.

O Estado não é o único sujeito da sociedade internacional, embora preceda historicamente na aquisição de personalidade jurídica internacional, todavia é por iniciativa dos Estados que outras pessoas internacionais são criadas. As organizações internacionais, com personalidade internacional, fins políticos e poder regulamentar surgem através da manifestação dos Estados.

As organizações internacionais são resultantes da evolução das relações bilaterais estabelecidas entre os Estados ao longo dos anos. A formação de entes internacionais, com objetivos específicos e natureza jurídica própria, é um fenômeno relativamente moderno. Os contornos das sociedades internacionais delimitadas na contemporaneidade começaram a ser definidos a partir do início do século XIX (MAZZUOLI, 2007).

Tanto o Estado quanto as Organizações Internacionais são sujeitos do Direito Internacional. Enquanto a teoria geral do Estado já havia sido esboçada na Antiguidade Clássica, as discussões acerca de uma estrutura institucionalizada das organizações internacionais somente tiveram início com a Liga das Nações em 1919.

Alguns milênios separam, no tempo, o Estado e a organização internacional. Do primeiro, um esboço de teoria geral se poderia conceber na antiguidade clássica. A segunda é um fenômeno deste século, é matéria ainda não suficientemente sedimentada para permitir segura compreensão científica (REZEK, 1991, p. 249).

As organizações internacionais⁸ resultam de uma elaboração jurídica emanada da conjugação da vontade de um grupo de Estados, assim são criadas por um acordo entre entes internacionais, contudo nenhum Estado pode ser compelido a ingressar na organização, trata-se de uma associação voluntária e livre, de conformidade com a conveniência de cada membro. A gênese das organizações internacionais está nos acordos firmados pelos Estados soberanos e consubstanciada através dos tratados internacionais. No texto dos tratados constitutivos, fica consignada a atribuição da personalidade jurídica à organização que está sendo criada. O tratado dá origem a uma nova personalidade jurídica de Direito Internacional Público.

Os objetivos almejados são diversos: pode estar relacionado com a manutenção da paz, da ordem, da segurança e, também, o desenvolvimento das nações. As organizações internacionais fixam sedes em um determinado país, com a possibilidade de ter mais de uma sede ou até mesmo variar a instalação de algum de seus órgãos. Desprovidas de base territorial própria, as organizações internacionais precisam que um Estado, dotado de soberania, faculte a instalação física de seus órgãos constitutivos em um ponto do território, o que ocorre através de tratado bilateral⁹ entre a organização e o Estado (REZEK, 1991).

As organizações internacionais são denominadas como interestatais, pois são criadas por meio de tratados¹⁰ internacionais multilaterais ou convenções¹¹, nas quais se estabelecem as competências, as regras, os direitos e os deveres. Não se confundem com as entidades de natureza privada e nem com os Estados que participaram da sua formação. Possuem capacidade e personalidade jurídica distinta

⁸ Pode-se conceituar organização internacional “[...] como sendo uma associação voluntária de Estados, criada por um convênio constitutivo e com finalidades pré-determinadas, regida pelas normas do Direito Internacional, dotada de personalidade jurídica distinta da dos seus membros, que se realiza em um organismo próprio, dotado de autonomia e especificidade, possuindo ordenamento jurídico interno e órgãos auxiliares, por meio dos quais realiza os propósitos comuns dos seus membros, mediante os poderes próprios que lhes são atribuídos por estes” (MAZZUOLI, 2007, p. 498).

⁹ “Diz-se bilateral o tratado, se somente duas as partes, e multilateral ou coletivo, em todos os outros casos, ou seja, se igual ou superior a três o número de pactuantes” (REZEK, 1991, p. 26). Quando dois países celebram o tratado, ele recebe a denominação de bilateral. Será multilateral ou coletivo se o número de países envolvidos for superior a dois.

¹⁰ Para o Direito Internacional, o termo tratado é utilizado para indicar um acordo solene concluído entre Estados, tendo por conteúdo a regulamentação das matérias de maior relevância. A forma escrita é a mais comum não sendo vedada a forma oral (MELLO, 2004).

¹¹ A expressão convenção é utilizada para indicar um tratado que cria normas de caráter geral (MELLO, 2004).

dos Estados instituidores. Isso implica em dizer que não estão sob a tutela específica de um grupo de Estados, mas recebem atribuição para prática dos atos e consecução de objetivos próprios.

Mesmo sendo criadas através de tratados ou convenções, as organizações internacionais não se encontram limitadas apenas aos Estados signatários do instrumento originário, outros Estados também podem se tornar membros ou se retirar da organização, portanto a composição pode variar dependendo da adesão ou da saída de membros. O tratado que institui uma organização internacional não está sujeito ao ato de reserva¹² por qualquer Estado signatário da convenção.

A personalidade jurídica das organizações internacionais tem início no momento em que ela começa a funcionar efetivamente (MAZZUOLI, 2007) e não se confunde com a personalidade dos Estados que participaram da sua criação. Com a atribuição da personalidade, passa a organização a ter autonomia para gerir seus interesses e praticar os atos relacionados com a sua finalidade. Os limites e poderes da personalidade da organização encontram-se consignados na convenção ou tratado que a instituiu, mas não deixam de representar a vontade coletiva dos seus membros.

A atribuição de personalidade jurídica não indica autonomia absoluta para prática de qualquer ato na esfera internacional. A organização não pode fugir dos propósitos de sua criação e deve seguir estritamente o contido no documento de sua criação. “É de se observar que a personalidade internacional não significa automaticamente um poder de concluir tratado, dependendo isto do tratado que cria a organização” (MELLO, 2004, p. 604). Portanto, quando um organismo internacional celebrar um pacto internacional com outra entidade ou Estado, deve estar devidamente autorizado pelo seu documento de criação.

A personalidade jurídica das organizações internacionais é reconhecida de forma expressa pela legislação pátria. Para o direito brasileiro, as organizações internacionais são pessoas jurídicas de direito público externo, de conformidade com o disposto no artigo 42 do Código Civil (CC) de 2002: “são pessoas jurídicas de

¹² “Por reservas, entende-se uma declaração unilateral, qualquer que seja sua redação e denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar os efeitos jurídicos de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado. As reservas, para serem válidas, devem preencher uma condição de forma, isto é, devem ser apresentadas por escrito pelo poder competente dentro do Estado para o trato dos assuntos internacionais e uma condição de fundo que é a aceitação da reserva pelos outros contratantes” (GUERRA, 2013, p. 97).

direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público”. Assim, como o Direito Internacional Público rege as organizações internacionais, essas são consideradas internamente como pessoas jurídicas de direito público externo e regidas pelo direito internacional público.

Da mesma forma como ocorre com as sociedades de direito privado, as organizações internacionais também são providas de um estatuto que regulamenta seus órgãos internamente. A estrutura interna de uma organização pode variar de conformidade com as suas finalidades, em regra apresentam um conselho que é o órgão executivo, uma assembleia que congrega todos os membros e um secretariado que trata da parte administrativa.

Quanto aos objetivos, a organização internacional pode ter fins gerais e fins específicos. Quando criadas para a manutenção da paz, da segurança internacional ou continental, a solução pacífica de controvérsias e a cooperação dos Estados são denominadas de fins gerais, por exemplo: a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA); caso tenha por objetivo uma finalidade delimitada como a cooperação econômica, social ou técnica passam a ser consideradas como de fins específicos, são exemplos: o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Mundial (BM); a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) (MAZZUOLI, 2007).

Com relação ao alcance, especificamente, quanto à sua área de atuação, podem ser consideradas como universal ou regional. Quando uma organização admite o ingresso de qualquer Estado como é o caso da ONU é considerada universal, se a participação está restrita ao âmbito de uma determinada área, como por exemplo, a OEA que congrega apenas os Estados americanos, é denominada de regional. Do mesmo modo, as organizações de fins específicos, também conhecidas como agências especializadas ou técnicas podem ser universais¹³ ou regionais¹⁴ (MAZZUOLI, 2007).

Outro aspecto relevante é a questão da independência das organizações internacionais. Quando a organização não mantém nenhum vínculo com qualquer

¹³ São exemplos: o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD); a Organização Internacional do Trabalho (OIT); e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

¹⁴ São exemplos: a Comunidade Econômica Européia (CEE); a Associação Latino Americana de Integração (ALADI) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

outro ente, estando subordinada exclusivamente ao Direito Internacional Público recebe a denominação de independentes. Todavia, algumas organizações são denominadas de dependentes, pois mantêm vínculos advindos de uma convenção com outra organização. É o que ocorre com a ONU relativamente a alguns de seus organismos especializados.

De conformidade com a base territorial, as organizações podem ser identificadas como globais ou regionais. Aquelas que são favoráveis a admissão de qualquer país como membro recebem a denominação de globais, e regionais são as organizações que só admitem como membro países da mesma base territorial (MAZZUOLI, 2007).

Embora o Direito Internacional Público discipline as organizações internacionais, em muitos casos, não é possível ordená-las dentro de uma classificação específica, em decorrência do grande número de pessoas jurídicas internacionais que proliferaram na contemporaneidade. Nas palavras de Rezek (1991, p. 250) “[...] é extraordinária a heterogeneidade dos entes que se podem designar pelo termo organizações internacionais”.

A heterogeneidade das organizações internacionais, e a dificuldade encontrada, muitas vezes, para proceder a identificação da natureza jurídica do ente internacional, levou a prática da utilização da expressão “organismos internacionais”¹⁵ para conceituar um grande número de organizações, agências especializadas, órgãos componentes ou outras pessoas do Direito Internacional Público. Adotaremos, portanto, o termo “organismos internacionais”, ora como sinônimo de organização internacional em sentido amplo, ora como organização internacional com fins específicos.

Em decorrência da influência exercida pelas organizações internacionais e organismos especializados nas políticas públicas nacionais dos países membros,

¹⁵ Paul Reuter (Observações sobre o projeto Dupuy; A. Inst. 1973, v.5, p. 396), citado por Rezek (1991, p. 250) “E isto sucede, note-se bem, no estrito das organizações internacionais propriamente ditas, assim conceituáveis à luz do direito das gentes. Para o reconhecimento da heterogeneidade em causa não é preciso, dessarte, que se resvale rumo ao domínio dos *organismos internacionais* – essa miraculosa expressão concebida pra socorrer-nos quando não sabemos exatamente de quê estamos falando: se de uma verdadeira organização internacional, como a UNESCO ou a OACI; se de um órgão componente de organização internacional, como o UNICEF ou a Corte Internacional de Justiça; se de uma personalidade de direito interno, cuja projeção internacional não tenha exato contorno jurídico, como o Comitê da Cruz Vermelha; se de um mero tratado multilateral, cujo complexo mecanismo de vigência produza a ilusão da personalidade, como o GATT; ou ainda – extrema impertinência – se de uma associação internacional de empresas, situada à margem do direito das gentes, como a IATA”.

quer na orientação para a formatação das políticas a serem implantadas nos países signatários, quer na liberação de financiamentos para execução das referidas políticas públicas, se faz necessário, portanto, a verificação de alguns aspectos relativos à criação e funcionamento das organizações internacionais e suas agências especializadas. Procederemos, na sequência, à verificação da Organização das Nações Unidas. O estudo deste ente internacional é relevante, pois os documentos que servirão de fonte primária para a pesquisa (Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial) advém do Banco Mundial, que é um organismo de cooperação econômica vinculado à Organização das Nações Unidas. Assim, antes de iniciarmos a análise dos textos orientadores, passaremos inicialmente à contextualização da organização e do organismo internacional responsáveis pela publicação dos relatórios sobre o desenvolvimento mundial.

2.1.1 A Organização das Nações Unidas – ONU

Após a Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações¹⁶, desenvolve-se a ideia de estabelecer um ente de cooperação internacional. Diante do fracasso da Liga, em evitar os conflitos armados, as grandes potências da época, que estavam envolvidas em mais uma guerra mundial (1939 a 1945), firmam o propósito de estabelecer uma organização internacional geral.

O movimento para criar um novo organismo internacional, com o objetivo de zelar pela manutenção da paz e segurança mundial, em substituição à Liga das Nações, surge durante a Segunda Guerra Mundial, liderado pelos países que lutavam contra o eixo nazista formado pela Alemanha, Itália e Japão.

¹⁶ “A Liga das Nações tratava-se de uma organização intergovernamental de natureza permanente, baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre os Estados e suas atribuições essenciais estavam assentadas em três grandes pilares: a segurança internacional; a cooperação econômica, social e humanitária; e a execução do Tratado de Versalhes que pôs termo à Primeira Guerra Mundial” (GUERRA, 2013, p. 228). A Liga das Nações é a organização internacional, criada pelo Tratado de Versalhes em 1919 e, apresenta mudanças significativas quanto ao aspecto estrutural. Era composta por um Conselho constituído por um número fechado de Estados membros; uma Assembléia que deliberava por maioria de dois terços. No âmbito institucional tinha competências diversas inclusive de ordem política (GUERRA, 2013).

Na declaração assinada em 1º de janeiro de 1942, em Washington, aparece pela primeira vez a expressão Nações Unidas¹⁷, quando 26 Estados, entre eles Reino Unido e União Soviética, se comprometeram a continuar lutando contra as nações do eixo na Segunda Guerra Mundial (GUERRA, 2013). Foi na Conferência de Moscou em outubro de 1943, entretanto, que China, Estados Unidos, União Soviética e o Reino Unido, através de declaração, mencionaram a necessidade de criar uma nova organização internacional. Em 1944, em Washington, uma nova conferência é realizada na qual foi preparado um protocolo de intenções objetivando a criação da nova organização (GUERRA, 2013).

No mês de fevereiro de 1945, em Yalta, os Chefes de Estado e Governo Roosevelt¹⁸, Stalin¹⁹ e Churchill²⁰, analisam as questões finais referentes ao sistema de tutela e de votação do Conselho de Segurança, selam os últimos pontos para a criação do novo ente internacional. Ficou deliberado entre os participantes também, a realização de outra conferência em São Francisco no mesmo ano de 1945 (MELLO, 2004).

A Conferência de São Francisco, realizada em abril de 1945, oficializou a criação da Organização das Nações Unidas, pelos países que lutaram aliados na Segunda Guerra Mundial contra o eixo e franqueou a participação às denominadas “Nações Unidas”, contou inicialmente com 50 Estados. A Carta da ONU foi assinada em 26 de junho de 1945, iniciando sua vigência em 24 de outubro, também de 1945 e sua sede foi estabelecida em Nova Iorque.

A Carta da ONU apresenta natureza jurídica de tratado, porém, alguns autores salientam que o documento contém características de uma Constituição. “Esse aspecto é ressaltado claramente na supremacia que tem a Carta da ONU em relação a todo e qualquer tratado internacional que não pode violar os dispositivos imperativos” (MELLO, 2004, p. 654). Outras características distinguem o documento

¹⁷ “Foi o próprio presidente dos Estados Unidos da América – Franklin Delano Roosevelt – que utilizou pela primeira vez a expressão Nações Unidas, na Declaração assinada em 1º de janeiro de 1942, em Washington” (GUERRA, 2013, p. 269).

¹⁸ Franklin Delano Roosevelt nasceu em 1882, cumpriu quatro mandatos como presidente dos Estados Unidos da América do Norte, faleceu em 1945.

¹⁹ Josef Stalin nasceu em 1879, foi secretário geral do Partido Comunista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e do Comitê Central a partir de 1922, faleceu em 1953.

²⁰ Winston Leonard Spencer Churchill nasceu em 1874, foi primeiro ministro do Império Britânico por duas vezes, faleceu em 1965.

da ONU de outros tratados, por exemplo, o fato de não estar sujeita a reservas e as suas emendas serem aplicadas a todos indistintamente uma vez aprovadas.

Diante da aparente semelhança da Carta da ONU com as Constituições Estatais, alguns autores do Direito Internacional comparam o documento da organização a uma Constituição propriamente dita, contudo não se confundem, pois a ONU é uma organização internacional e não um Estado. A Organização foi constituída através de convenção internacional e a natureza da Carta da ONU é de um tratado.

A Carta da Organização das Nações Unidas apresenta um preâmbulo, uma parte dispositiva que contém 111 artigos e, ao final, o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Os principais propósitos da ONU são encontrados logo no início do documento, no primeiro artigo, e estão relacionados com: a manutenção da paz; a segurança internacional; o fomento às relações amistosas entre as nações com fundamento no respeito da igualdade e liberdade dos povos; a cooperação internacional para solução de problemas nas áreas econômica, social cultural e humanitária. O artigo 1º da Carta das Nações Unidas (1945) está assim disciplinado:

Os propósitos das Nações unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (ONU, 1945, p. 5).

No texto da Carta da ONU, pode ser observada uma preocupação com a melhoria nas condições de vida, bem como na redução das desigualdades econômicas e sociais. O artigo 55 da Carta menciona que visando “[...] criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e

amistosas entre as Nações” (ONU 1945, p. 33). A Organização das Nações Unidas favorecerá:

a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ONU, 1945, p. 33).

Relativamente ao aspecto econômico e social, cultural e educacional, o conteúdo do artigo demonstra que a ONU, já na sua constituição enquanto organização internacional, adota como política a necessidade de favorecimento nessas áreas, visando o desenvolvimento humano como condição para a estabilidade das relações internacionais.

Dentre os objetivos delineados pela ONU, verifica-se a cooperação internacional na busca de soluções de problemas econômicos. A carta da ONU destina o capítulo X ao Conselho Econômico e Social nos artigos 61 ao 72, nos quais são tratados o regulamento acerca da composição, função, atribuição, votação e processo.

O Conselho Econômico e Social, além de outras atribuições, tem a função de realizar estudos e relatórios sobre assuntos internacionais de caráter “[...] econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos e poderá fazer recomendações a respeito de tais assunto à Assembléia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas” (ONU, 1945, p. 36). Poderá também estabelecer acordos com as entidades especializadas criadas por acordos intergovernamentais, visando estabelecer as condições para vinculação das mesmas às Nações Unidas, conforme art. 63 (ONU, 1945).

Quanto à vinculação das entidades especializadas à ONU, o Conselho Econômico e Social poderá coordenar as atividades das referidas entidades, através de consultas e recomendações, bem como poderá tomar as medidas cabíveis com a finalidade de obter relatórios regulares das entidades especializadas, art. 64 (ONU, 1945).

Quando da criação do texto da Carta da ONU, as nações que participaram do processo de elaboração estavam envolvidas no conflito militar (Segunda Guerra

Mundial), a economia europeia devastada e as nações americanas voltadas para o esforço de guerra. A preocupação estava centrada na solução do conflito armado e a manutenção da paz, bem como a reconstrução dos países destruídos. Naquele momento, a estrutura organizacional foi criada para atender as necessidades do período, mas também pensada para atuar nas décadas futuras.

A criação do Conselho Econômico e Social foi fundamental para viabilizar a cooperação em questões econômicas, sociais e culturais. É relevante mencionar “[...] que foi no Conselho Econômico e Social que se elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em Paris em 10 de dezembro de 1948” (MAZZUOLI, 2007, p. 522).

Retomando o texto do artigo 63, verifica-se que o dispositivo indica o mecanismo através do qual as denominadas entidades especializadas foram vinculadas à Organização das Nações Unidas, indicando, ainda, que esta poderá coordenar as atividades das referidas entidades por meio de consultas e recomendações.

Já o artigo 57 da Carta prevê expressamente a vinculação à ONU, dos entes especializados nas áreas econômicas, social, cultural educacional, sanitárias e conexas, criadas por acordos internacionais.

As várias entidades especializadas criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais definidas em seus instrumentos básicos nos campos econômicos social, culturais, educacional, sanitário e conexas, serão vinculadas às Nações Unidas de conformidade com as disposições do art. 63. Tais entidades assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas daqui por diante como entidades especializadas (ONU, 1945, p. 34).

Para consecução de suas atividades, a ONU necessita de vários organismos especializados, de caráter técnico e administrativo. Algumas dessas entidades são anteriores à criação da ONU, “[...] muitos dos organismos especializados que hoje a ela pertencem já existiam, e outros foram por ela posteriormente criados. O certo é que, todos eles, atualmente encontram-se vinculados às Nações Unidas” (MAZZUOLI, 2007, p. 525). É o que ocorreu, por exemplo, com os organismos internacionais de cooperação econômica, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja criação precedeu a Carta da ONU. Alguns dos organismos internacionais de cooperação econômica foram criados em 1944, antes mesmo do ato constitutivo

da Organização das Nações Unidas. Todavia, a Carta da ONU já estabelecia a ligação aos organismos já existentes.

A vinculação dos organismos à ONU é apenas de ordem formal ou institucional e não retira a independência da agência especializada. Cada organismo goza de certa autonomia, embora sujeito à autoridade da Organização Internacional. Desenvolve atividades próprias na esfera internacional, a estrutura administrativa é autônoma, com orçamento distinto e sede própria. A estrutura é formada normalmente por três órgãos: o Conselho; a Assembleia e o Secretariado.

Para uma adequada interlocução com os documentos orientadores que serão analisados na pesquisa, procederemos previamente a uma verificação dos organismos especializados da Organização das Nações Unidas de cooperação econômica. Limitaremos o estudo aos organismos internacionais de cooperação econômica, pois é de lá que buscaremos subsídios para as análises, interpretações e reflexões. Focaremos, principalmente, no Banco Mundial, pois os relatórios sobre o desenvolvimento mundial, que embasam a pesquisa, são escritos pelos técnicos do Banco e publicados anualmente.

2.2 ORGANISMOS INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, os Estados europeus mergulharam novamente em uma séria crise econômica, agravada pela destruição dos meios de produção, desemprego, descontrole e instabilidade política e social, gerada pelo conflito bélico de grandes proporções. Ao final da Guerra, com a necessidade de reconstrução dos países atingidos, uma reestruturação do sistema capitalista começa a ser delineada com a liderança dos Estados Unidos da América.

O horror da II Guerra Mundial (1939-1945), acompanhado de circunstâncias fáticas comparativamente piores do que as da I Guerra Mundial, as relações econômicas internacionais e especialmente, o ideário capitalista ocidental teve que ser remodelado em vários aspectos. Terminada a guerra, o mundo ocidental tinha claramente delineado um novo centro de comando econômico, político e militar: os Estados Unidos da América (SILVA; MAZZUOLI, 2003, p. 26).

Durante a Segunda Guerra Mundial, vários países se reuniram em Bretton Woods (New Hampshire, EUA), sob a liderança dos EUA e da Grã-Bretanha na denominada Conferência Monetária e Financeira, onde foi tratado assuntos relacionados com os rumos da economia mundial e a criação de organismos internacionais de cooperação econômica²¹. Os Tratados de Bretton Woods foram relevantes no período, pois abordavam conteúdos econômicos e financeiros adotados pelos países signatários da convenção no pós-guerra, incluindo o Brasil²². No ano de 1944, na referida conferência, foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI), que segundo Mello (2004, p. 713):

[...] é uma conciliação dos planos White²³ e Keynes²⁴, sendo que o primeiro exerceu maior influência. Keynes, no seu projeto, propunha que o FMI pudesse criar uma moeda internacional específica. As dívidas da Inglaterra seriam pagas nesta moeda e não em moeda nacional, como o dólar, cuja emissão não era controlada por ela. O plano Keynes visava mais objetivos de ordem interna, como pleno emprego, etc. Este plano poderia ser embrião “de um futuro governo econômico do mundo”. Havia nele um abandono importante da soberania. O plano White visava a liberalização do comércio, a estabilidade do câmbio e os pagamentos internacionais.

O Fundo Monetário Internacional, quando de sua criação, tinha a finalidade de desenvolver o comércio internacional, evitar a depreciação da moeda e ofertar

²¹ São considerados como organismos internacionais de cooperação econômica: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial); o Fundo Monetário Internacional (FMI); a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e a Sociedade Financeira Internacional (SFI). A junção de todos recebe a designação de “grupo do Banco Mundial”. A Associação Internacional de Desenvolvimento e a Sociedade Financeira Internacional são consideradas filiais do Banco Mundial.

²² Em maio de 1944, Roosevelt estende ao Brasil o convite para participar, junto com 43 outras “nações unidas e associadas”, da conferência que deveria discutir a reconstrução econômica do pós-guerra. O Brasil esteve representado em Bretton Woods pelo ministro da Fazenda do governo Vargas, Arthur de Souza Costa, que chegou a presidir um dos comitês (o de “organização e administração”) da Comissão I da Conferência (que tratava do próprio FMI) (SILVA; MAZZUOLI, 2003).

²³ Harry Dexter White, representante dos Estados Unidos na Conferência de Bretton Woods, funcionário do Departamento do Tesouro americano, participou da criação das instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Seu projeto sobre relações econômicas e financeiras, para regulamentar a política econômica mundial, prevaleceu na organização do sistema de cooperação econômica das Nações Unidas (MELLO, 2004).

²⁴ John Maynard Keynes, economista, representante da Grã-Bretanha em Bretton Woods. Embora suas propostas não tenham sido aprovadas na integralidade na Conferência, pois pretendia a instituição de uma “[...] moeda contábil de referência internacional (o bancor), houve acordo quanto ao retorno a um regime de paridades correlacionadas entre as moedas (fixas, mas ajustáveis, após aprovação dos membros), tomando como base o dólar, ou seu equivalente em ouro, à razão de 34 dólares por onça de ouro” (SILVA; MAZZUOLI, 2003, p. 33).

recursos aos Estados membros. E, a partir dos anos de 1970, com as modificações introduzidas nos seus estatutos, o FMI não intervém mais na questão da desvalorização da moeda (MELLO, 2004).

No âmbito internacional, o FMI passou a ter as seguintes funções: promover a cooperação monetária; colaborar na resolução de problemas monetários; facilitar a expansão e estabilidade do comércio; manter de forma pacífica os acordos comerciais firmados entre seus membros; auxiliar os membros no pagamento das transações celebradas; disponibilizar os recursos do fundo de forma temporária aos membros, observadas determinadas salvaguardas; reduzir a duração e o desequilíbrio nos pagamentos internacionais entre os Estados membros (GUERRA, 2013).

Quanto à estrutura organizacional, o FMI é composto de uma Assembleia de Governadores, de um Comitê Monetário e Financeiro Internacional, de um Comitê de Desenvolvimento, de uma Diretoria Executiva, de um Diretor Gerente além do corpo de funcionários.

O órgão mais elevado do FMI é a Assembleia de Governadores, na qual estão representados todos os países membros do Fundo, os quais reúnem-se ordinariamente uma vez por ano. Cada Estado membro nomeia um Governador, geralmente o ministro das finanças ou o presidente do Banco Central do país.

A Diretoria Executiva é composta por vinte e quatro Diretores Executivos presidida por um Diretor Geral. As reuniões da Diretoria Executiva são realizadas em Washington na sede da organização em média três vezes por semana. Os maiores cotistas²⁵ do FMI são: Estados Unidos da América, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, China, Rússia e Arábia Saudita (GUERRA, 2013). Na atualidade, o FMI vem perdendo espaço para outros agentes financeiros os seus recursos representam menos de 5% das trocas internacionais.

Outro organismo de cooperação econômica de relevância é o denominado Banco Mundial. O BM foi fundado em 1944, em Bretton Woods, e sua primeira sessão foi em 1946, em Savannah (EUA), junto com a do FMI. É um projeto dos Estados Unidos e visava, essencialmente, conceder empréstimos rentáveis. Foram os representantes dos países latino-americanos que reivindicaram, na ocasião, que

²⁵ “A cada 5 anos o conselho de Governadores deve rever as quotas-partes e propor a sua revisão, se for o caso. Os EUA têm 19,88% das quotas-partes e têm 19,14 votos, o que pode impedir decisões importantes que são tomadas por 85% de votos. Cerca de 50 países têm em conjunto 1,2% de quotas-partes” (MELLO, 2004, p. 714).

o Banco Mundial visasse, também, um programa de desenvolvimento (MELLO, 2004). Assim, o Banco Mundial foi criado com o intuito de proporcionar maior estabilidade na economia mundial, evitar novas crises e impulsionar o crescimento e desenvolvimento econômico mundial. Os países que se reuniram em Bretton Woods, sob hegemonia norte-americana, inicialmente concentraram o interesse no FMI, “[...] cabendo ao Banco Mundial um papel secundário voltado para a ajuda à reconstrução das economias destruídas pela guerra e para a concessão de empréstimos de longo prazo para o setor privado” (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 2000, p. 18). Em um segundo momento, a partir dos anos de 1950, o Banco Mundial passou a ter um perfil voltado para o financiamento dos países em desenvolvimento.

O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) em 1954, em virtude de uma resolução da Assembleia Geral da ONU, criou a Sociedade Financeira Internacional (SFI). A finalidade era promover o desenvolvimento de empresas privadas nos Estados em desenvolvimento. Os órgãos da SFI são os mesmos do BIRD e os mesmos indivíduos que atuam no BIRD também exercem funções na Sociedade Financeira Internacional²⁶.

Em 1960, é instituída a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) com o objetivo de prover assistência aos países com menor grau de desenvolvimento. Enquanto o BIRD atuava como um banco clássico com empréstimos para o financiamento de projetos considerados rentáveis utilizando taxa de juros do mercado, a AID²⁷ financiava a atividade de países mais pobres com juros mais baixos e prazos mais dilatados.

Na atualidade, o BIRD tem a finalidade de favorecer o desenvolvimento, combater a pobreza proporcionando empréstimos a países de “[...] rendas médias com bons antecedentes de crédito” (GUERRA, 2013, p. 303). O BIRD é composto

²⁶ “Ela não somente concede empréstimos, mas acima de tudo investe. Adota uma política de rotação na sua carteira, fazendo a venda de suas inversões logo que os atrativos destas atraiam os investidores privados. A SFI, na maioria dos casos, não investe em empresas cujo capital seja inferior a 500 mil dólares” (MELLO, 2004, p. 717).

²⁷ “A Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) surgiu para atender, como indica o seu nome, ao desenvolvimento. O BIRD não atende, muitas vezes, a esta finalidade, uma vez que ele só fornece empréstimos com juros altos e em moedas fortes. Ao contrário, a AID fornece empréstimo com juros baixos, a longo prazo, podendo ser pagos na moeda de quem contraiu o empréstimo. Ela visa atender certas necessidades do desenvolvimento que não são rendosas o suficiente para se contrair empréstimos a curto prazo e a juros do mercado. A idéia de um organismo deste gênero foi do Senador Monroney (EUA) em 1958. A AID teve a sua constituição elaborada pelo Conselho de Administração do BIRD e entrou em funcionamento em 1960. O pessoal e a estrutura da AID se confunde com os do BIRD” (MELLO, 2004, p. 717).

por 186 países membros que o administram para benefício próprio, a sede do Banco é no Estado membro que possui maior número de quotas, neste caso, nos Estados Unidos, pois detém 20,9% dos votos do BIRD. No desempenho de suas atividades, o banco se vale de seus próprios recursos, mas também se utiliza de valores obtidos, principalmente, no mercado internacional de capitais.

A organização do BIRD compreende: o Conselho de Governadores, no qual todos os Estados membros estão representados; Conselho de administradores composto por cinco membros que são indicados pelos maiores contribuintes do banco e os demais eleitos. A presidência do banco é ocupada sempre por norte americanos e, geralmente, banqueiros. O presidente do BIRD também é o presidente da AID e da SFI. O Conselho de Administração reúne-se com frequência, várias vezes por mês. Já o Conselho de Governadores, que é formado normalmente por ministros da economia ou finanças, é reunido apenas anualmente, ocasião em que são analisadas as atividades do ano fiscal anterior e previstas as linhas gerais de atuação do ano seguinte (MELLO, 2004).

A política de empréstimos do BIRD é a de realizar empréstimos apenas para os Estados que mantêm o pagamento de suas dívidas públicas externas de forma adequada, ou seja, são adimplentes, bons pagadores, e ainda, para aqueles que pagam indenizações, no caso de nacionalizações. Os banqueiros internacionais visam, sem dúvida, o recebimento dos empréstimos concedidos e procuram evitar o inadimplemento na liberação das verbas a título de empréstimo.

Os empréstimos concedidos são regidos pelas normas previstas no estatuto do BIRD e, também, por normas gerais do Direito Internacional Público. Os acordos firmados são concluídos entre sujeitos do Direito Internacional, ou seja, Estado e Organização Internacional. Se porventura o empréstimo for contraído por uma entidade não estatal, serão adotadas as regras contidas no estatuto do BIRD, excluindo a aplicação do direito interno de Estado de nacionalidade da entidade tomadora da verba. Contudo, o Estado de origem da entidade não estatal participa do acordo como garantidor do empréstimo.

Os litígios advindos dos pactos celebrados serão resolvidos de forma amigável ou através de tribunal arbitral especial. Os acordos firmados entre o Banco e os Estados ou entidades não estatais são registrados na ONU. Com relação ao funcionamento do BIRD:

[...] com uma estrutura semelhante à de uma cooperativa, o BIRD é “propriedade” de seus 186 Países-Membros, que acabam por administrá-lo para benefício próprio. Os Estados-Membros conseguem obter resultados satisfatórios, na medida em que oferecem produtos financeiros flexíveis, oportunos e adaptados para cada necessidade, bem como serviços técnicos e consultoria estratégica. Em geral compete ao BIRD: suportar as necessidades de desenvolvimento humano e social a longo prazo, que as fontes de crédito privado não financiam; preservar a solidez financeira dos tomadores de crédito, oferecendo respaldo em tempo de crise, principalmente quando os pobres são mais afetados; aproveitar o efeito multiplicador do financiamento para promover reformas normativas e institucionais; criar um clima de investimento favorável para atrair o capital privado (GUERRA, 2013, p. 305).

A proposta apresentada pelo BIRD é de fomento ao desenvolvimento humano e econômico, promovendo o financiamento de projetos em diversas áreas. O banco tem dedicado “[...] crescentemente à promoção da gestão governamental eficaz e do fortalecimento da sociedade civil, do investimento em setores de infraestrutura e serviços e do incentivo ao desenvolvimento do setor privado” (GUERRA, 2013, p. 305).

De fato, o Banco Mundial, ao financiar projetos, exige contrapartida dos Estados tomadores de investimentos, não apenas com o pagamento de juros, mas também assumindo uma conduta que seja compatível com a política adotada pelo grupo Banco Mundial. Ao assinar um acordo, do qual resulta liberação de recursos para o Estado, o organismo de fomento econômico assume uma posição de mentor dos governos dos países em desenvolvimento, tanto de forma direta, como indiretamente influenciando nas políticas locais. Segundo Tomasi (2000, p. 43), “[...] apesar de promover doutrinariamente a ideologia do livre mercado, o Banco Mundial continua sendo uma instituição intervencionista por natureza”.

Na década de 1980, o Banco Mundial e o FMI pressionaram o Brasil, para que fossem adotadas políticas de ajustes, contudo o país relutou em aceitá-las, mas, posteriormente, cedeu ao modelo de ajuste preconizado pelos organismos internacionais de fomento econômico. “Na verdade, o modelo de ajuste dos organismos multilaterais se revelou incompatível com a complexa estrutura da economia brasileira”, segundo Tomassi, Warde e Haddad (2000, p. 33).

O Brasil, no início dos anos de 1980, assinou o primeiro acordo com o FMI de estabilização da economia, adotando uma política considerada recessiva com o intuito de pagamento da dívida externa, em conformidade com as exigências do Banco Mundial (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 2000). Para concessão de novos

empréstimos, o Banco Mundial passou a exigir uma série de condicionalidades, inclusive, interferindo na formulação das políticas internas dos países tomadores de empréstimo.

É nesse contexto que surgem os programas de ajuste estrutural (SAPs) – nova modalidade de empréstimo não vinculada a projetos mas sujeita a condicionalidades amplas e severas de cunho macroeconômico e setorial –, que passaram a ser geridos pelo Banco Mundial a partir do início dos anos 80 (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 2000, p. 21).

O Banco Mundial visava com o programa de ajustes, além do pagamento da dívida externa, assegurar a adoção do padrão neoliberal de desenvolvimento. Na segunda metade da década de 1980, algumas tentativas de estabilização econômica foram realizadas, com a implementação de programas que, muitas vezes, contrariaram as orientações emanadas dos organismos internacionais. E, no final da década, o governo brasileiro decreta moratória parcial, relativamente, à dívida externa, causando uma reação imediata dos organismos de fomento econômico internacionais (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 2000).

Já na década de 1990, caiu de forma acentuada o número de empréstimos tomados pelo país, junto aos organismos de fomento econômico (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 2000). Nesse período, foram implementadas reformas, pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e, no país, ocorreu a adoção de políticas de cunho neoliberais.

O pensamento neoliberal foi estruturado a partir da década de 1940, por autores americanos, franceses, alemães e difundido através das teses do economista austríaco Frederich August Von Hayek, que dividiu em 1974 com Gunnar Myrdal o prêmio Nobel de Economia (NETTO, 2008). Trata-se de uma ideologia de natureza política e econômica que preconiza a adaptação dos princípios do liberalismo econômico ao capitalismo moderno (SANDRONI, 1994).

Os neoliberais, como os liberais, defendem a liberdade econômica e acreditam no poder de autoregulação do mercado, no exercício da livre concorrência e entendem que para combater os excessos o Estado deve disciplinar a ordem econômica, intervindo no mercado apenas exercendo uma função regulatória.

Como a escola liberal clássica, os neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola mestra é o mecanismo dos preços. Entretanto, defendem o disciplinamento da economia de mercado, não para asfixiá-la, mas para garantir-lhe sobrevivência, pois, ao contrário dos antigos liberais, não acreditam na autodisciplina espontânea do sistema (SANDRONI, 1994, p. 240).

Os defensores do neoliberalismo apregoam que a força intervencionista do Estado deve permanecer restrita a alguns setores da sociedade. “De acordo com a teoria, o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio” (HARVEY, 2012, p. 75).

Ao Estado, portanto, segundo os neoliberais, cumpre a função de assegurar os direitos e garantias individuais, a propriedade e o exercício das atividades econômicas e o livre comércio. Friedman (1985, p. 12) entende que os objetivos do governo devem ser bem delimitados, segundo ele: “sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra os nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover mercados competitivos”.

A estratégia da corrente neoliberal é no sentido de reduzir as funções do Estado, deixando-o com o mínimo de intervenção nas atividades econômicas, restrito a promover as garantias individuais básicas tais como: segurança, propriedade, manutenção da lei e da ordem. Segundo Netto (2008, p. 227), o primeiro alvo da ideologia neoliberal foi “constituído pela intervenção do Estado na economia: o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado”. Para os teóricos do neoliberalismo, o Estado deve “diminuir” a sua área de atuação, liberar-se de algumas atividades e permanecer apenas nas bases essenciais para manutenção da “paz” social, assim, estaria em melhores condições para atender a população.

As propostas de linha neoliberais apregoam a reforma do Estado, no sentido de restringir a atuação governamental, retirando da esfera estatal o controle de empresas e serviços. Trata-se da transferência para a esfera mercantil de bens e serviços cujo controle pertencia ao Estado.

[...] – trata-se do processo de privatização, mediante o qual o Estado entregou ao grande capital, para exploração privada e lucrativa, complexos industriais inteiros (siderurgia, indústria naval e automotiva, petroquímica) e serviços de primeira importância (distribuição de energia, transportes, telecomunicações, saneamento básico, bancos e seguros). Essa monumental transferência de riqueza social, construída com recursos gerados pela massa da população, para o controle de grupos monopolistas operou-se nos países centrais, mas especialmente nos países periféricos – onde, em geral, significou uma profunda desnacionalização da economia e se realizou em meio a procedimentos profundamente corruptos [...] (NETTO, 2008, p. 228).

A agenda neoliberal entende necessária a transferência para a iniciativa privada empresarial, não apenas de empresas públicas, mas, também, de serviços prestados pelo Estado à população, principalmente aqueles que não são de iniciativa exclusiva do setor público e que podem ser desempenhados pelo setor privado em conjunto com a esfera estatal. Segundo Moraes (2001), as principais ideias neoliberais estão diretamente associadas à privatização e redução da participação do Estado na esfera privada.

Tentemos agora uma primeira síntese das principais ideias neoliberais. Elas acentuam duas grandes exigências gerais e complementares: privatizar empresas estatais e serviços públicos, por um lado; por outro, “desregulamentar”, ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados. O Estado deveria transferir ao setor privado as atividades produtivas em que indevidamente se metera e deixar a cargo da disciplina do mercado as atividades regulatórias que em vão tentar estabelecer (MORAES 2001, p. 36).

No Brasil, a reforma do aparelho do Estado²⁸ realizada em 1995, pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, segue a linha de propostas do ideário neoliberal. A Lei Federal nº 8.031/90 instituiu o programa nacional de desestatização e dentre os objetivos visados na referida Lei estavam: as estratégias de reordenar a posição do Estado na economia; a transferência para a iniciativa privada de atividades que eram exploradas pelo setor público; o saneamento das finanças do setor público e a redução da dívida pública.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, foram intensificados os processos de privatizações, de reformas liberalizantes e ampliou-se a abertura

²⁸ Que será analisada na seção quatro.

econômica para o mercado internacional. As reformas realizadas no país estavam alinhadas com a política do Banco Mundial (redução do tamanho do Estado e de privatizações), o que motivou uma reaproximação do organismo internacional de fomento econômico com o Brasil.

Segundo dados publicados pela ONU²⁹, o Grupo Banco Mundial investe anualmente 60 bilhões de dólares em empréstimos e doações a 187 países membros. O Brasil mantém parcerias com os organismos de fomento econômicos há mais de 60 (sessenta) anos, pois o Banco Mundial atua no país concedendo empréstimos ao Governo Federal, Estados e Municípios. Já foram realizados mais de 430 financiamentos que somam quase 50 bilhões de dólares. A cada ano é realizado, em média, liberações no importe de aproximadamente 3 bilhões de dólares, financiamentos em áreas com gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, saúde, educação e para o meio ambiente.

A relevância da análise do Banco Mundial, enquanto organismo internacional de cooperação econômica, prende-se não apenas ao montante dos valores entregues a título de empréstimo e à abrangência de sua atuação nos países em desenvolvimento, mas, também, à influência que seus documentos orientadores exercem nos ajustes econômicos e nas políticas sociais internas dos países tomadores de recursos, em especial no campo da educação que é o foco desta tese. Assim, tomaremos como fonte primária para a nossa pesquisa os documentos produzidos pelo Banco Mundial, “Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial”, no período de 1990 a 2000. Na Figura 1 está sistematizada a organização dos principais órgãos das Nações Unidas.

²⁹ Ver site da ONU. Disponível em: <<http://www.onu.org.br>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

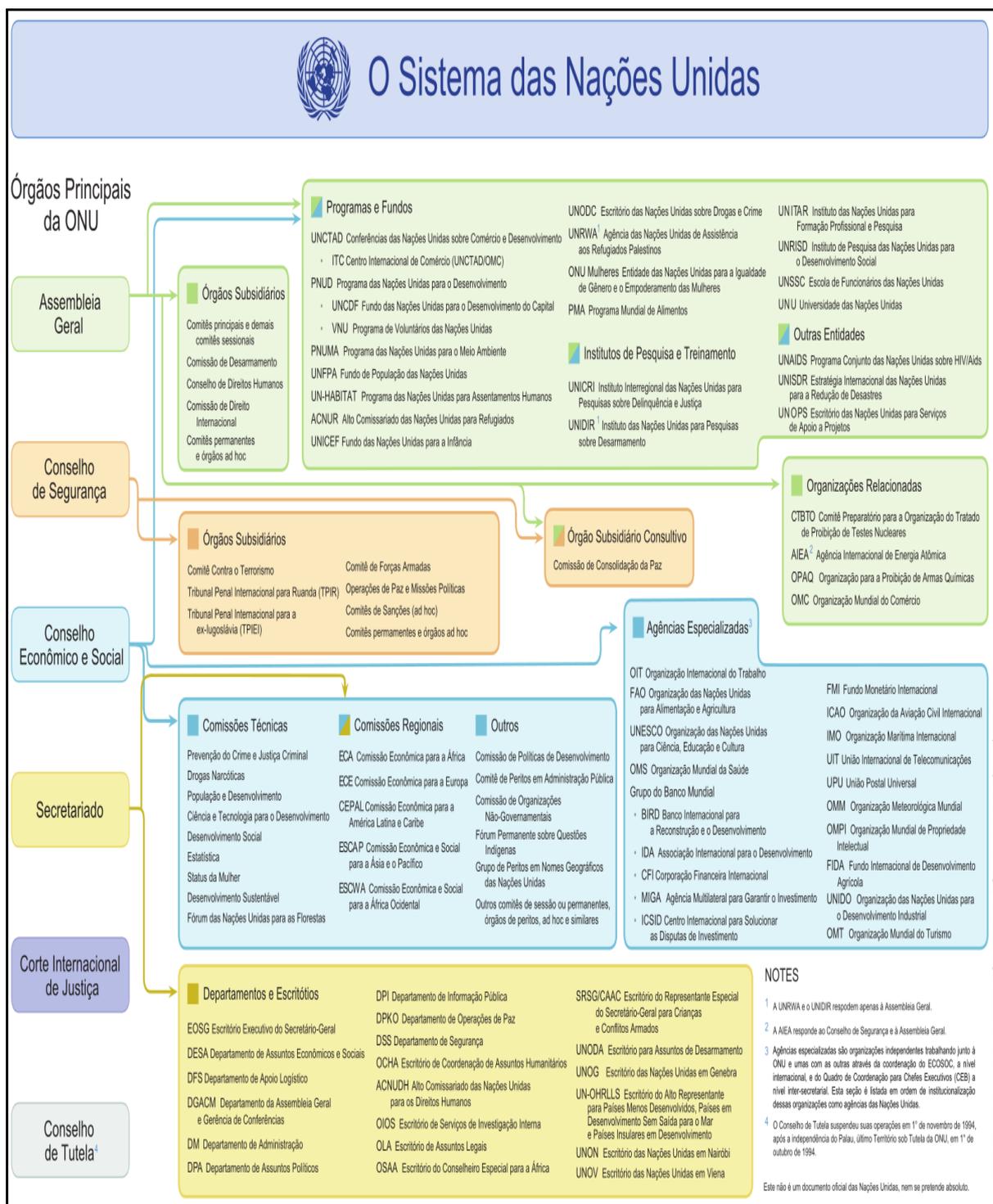


Figura 1: Organograma das Nações Unidas
Fonte: ONU (2014).

No Sistema organizacional das Nações Unidas, o Banco Mundial está inserido no denominado Conselho Econômico e Social que, por sua vez, coordena Agências Especializadas, dentre elas os organismos de cooperação econômica da qual faz parte integrante o Banco Mundial. Os documentos produzidos pelos organismos

internacionais, em relação à constituição da política interna de um país signatário, são considerados como documentos orientadores, que abordamos na sequência.

2.3 DOCUMENTOS ORIENTADORES

A crise do capitalismo, na década de 1990, levou os Estados à adoção de mecanismos para a solução dos seus problemas, passando pela reestruturação das políticas públicas governamentais. No Brasil, as reformas preconizadas no período apontavam mudanças nas políticas vigentes, mas sem romper com os princípios básicos do neoliberalismo, prevalecendo o ideário de Estado não intervencionista e privatista.

As reformas adotadas no país, no campo da educação nos anos de 1990 seguiram a mesma linha proposta pelas organizações internacionais, especialmente dos organismos de financiamento. Os documentos orientadores publicados pelas organizações internacionais preconizavam a valorização do capital humano³⁰ e apontavam para a necessidade da descentralização das obrigações do poder público e uma reorganização dos deveres do Estado para com a sociedade.

Uma das propostas dos organismos internacionais diz respeito à necessidade de investimento na educação do indivíduo, para que a sua formação contribua diretamente no aumento de produtividade. O Banco Mundial trabalha com o conceito de capital humano.

³⁰ O conceito de capital humano foi desenvolvido a partir da década de 1960, por economistas norte-americanos e ingleses, preocupados em encontrar uma fórmula que equacionasse o crescimento econômico com a distribuição de rendas das nações. Um dos pioneiros na divulgação da teoria é Theodore W. Schultz, que publicou em 1962 “O Capital Humano”. “Muito daquilo a que damos o nome de consumo constitui investimento em capital humano. Os gastos diretos com a educação, com saúde e com a migração interna para a consecução de vantagens oferecidas por melhores empregos são exemplos claros. Os rendimentos auferidos, por destinação prévia, por estudantes amadurecidos que vão à escola e por trabalhadores que se propõem a adquirir um treinamento no local de trabalho são igualmente claros exemplos. Não obstante, em lugar algum tais fatos entram nos registros contábeis nacionais. A utilização do tempo de lazer para a melhoria de capacidades técnicas e de conhecimentos é um fato amplamente difundido e, também isto, não se acha registrado. Por estas e outras maneiras, a qualidade do esforço humano pode ser grandemente ampliada e melhorada e a sua produtividade incrementada. Sustentarei que um investimento desta espécie é o responsável pela maior parte do impressionante crescimento dos rendimentos reais por trabalhador” (SCHULTZ, 1973, p. 31-32).

Em educação, o Banco Mundial também exhibe antecedentes conceituais e propositivos; com o enfoque das necessidades, básicas, introduz o conceito de “capital humano” que se define como a acumulação de conhecimentos e de aptidões das pessoas. A formação de capital humano, através da educação consiste em prestar atenção à sua produtividade (como no capital físico), mas, também à conduta sócio-política (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 190).

O Banco Mundial, ao trabalhar o conceito de capital humano, adota uma posição de fomento na formação de profissionais para o trabalho. De conformidade com a teoria do capital humano, o investimento que se faz no indivíduo, através da educação resulta em uma maior ou menor produtividade.

Um dos pontos centrais da teoria é o de que o capital humano é algo deliberadamente produzido pelo investimento que se faz no indivíduo a partir da educação formal e do treinamento; que a produtividade do indivíduo resulta na maior ou menor quantidade de capital humano que este venha a possuir (ARAPIRACA, 1982, p. 41).

A teoria explicita a relação entre a educação e o crescimento da economia. Fundamenta que a qualificação dos recursos humanos, por meio da educação, interfere diretamente no desempenho econômico, ou seja, quanto maior o nível de escolaridade da população maior o desenvolvimento econômico do país (LOMBARDI; SAVIANI; SANFELICE, 2002).

Outro aspecto considerado na teoria do capital humano diz respeito à relação entre a educação do indivíduo e sua renda. Sustenta a teoria que na medida em que cresce o nível de educação do indivíduo, haverá também um aumento em sua renda. Frigotto (1984, p. 40) explicita que para a teoria do capital humano, a educação “[...] é o principal capital humano enquanto é concebida como produtora de capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. Nesse sentido, é um investimento como qualquer outro”.

Para os adeptos da teoria do capital humano, a educação estaria diretamente vinculada com o desenvolvimento econômico. A aprendizagem está relacionada com a aquisição de habilidades intelectuais necessárias para o exercício da atividade laboral e conseqüente desenvolvimento e aumento da produtividade. “A educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda” (FRIGOTTO, 1984, p. 41). Do ponto de vista da

economia, o investimento no indivíduo, constitui fator de aumento da produtividade e impulsiona o crescimento econômico.

O Banco Mundial, por meio dos documentos produzidos no início da década de 1990, parece adotar a teoria do capital humano, recomendando aos países em desenvolvimento que invistam em políticas públicas voltadas para uma educação como investimento, no sentido de qualificar o indivíduo para o trabalho. Assim, a educação é considerada um investimento. Cabe ao cidadão investir em sua educação, quer recebendo-a de forma pública pelo Estado, ou pagando à iniciativa privada.

Outras propostas contidas nos documentos emitidos pelas organizações internacionais, para os países em desenvolvimento, também podem ser identificadas nas políticas públicas nacionais, em especial nas políticas educacionais, adotadas ao longo da década de 1990. Com vistas à concretização de uma nova hegemonia³¹ global, as organizações internacionais apontam para a necessidade de reformas na administração pública, transferindo para a sociedade civil encargos de competência do Estado. Reformas realizadas no Estado culminaram na privatização de empresas públicas brasileiras, terceirização e prestação de serviços públicos pela iniciativa privada.

As organizações internacionais, em especial, os organismos de fomento econômico, buscando a mundialização do capital e um consenso global na reconfiguração do papel do Estado nos países em desenvolvimento, apresentam uma nova agenda de natureza política e econômica. Defendem uma nova ordem social, em consonância com o sistema capitalista.

A proposta dos organismos internacionais, em especial do Banco Mundial, remete à globalização não só do comércio, mas da tecnologia e da informação, no

³¹ A expressão pode ser empregada com o significado de domínio. Nos escritos de Gramsci, o termo é usado como referência “[...] a uma estratégia da classe operária” (BOTTOMORE, 2003, p. 177). “Em um ensaio que escreveu pouco antes de ter sido preso em 1926, Gramsci emprega a palavra para referir-se ao sistema de alianças que a classe operária deve criar para derrubar o ESTADO burguês e servir como a base social do Estado dos trabalhadores” (BOTTOMORE, 2003, p. 177). “Nos *Quaderni Del cárcere*, Gramsci vai além desse emprego do termo, semelhante ao sentido que tinha nos debates da Internacional Comunista no período, para aplicá-lo ao modo pelo qual a burguesia estabelece e mantém sua dominação” (BOTTOMORE, 2003, p. 177). A utilização do termo hegemonia como sinônimo de dominação pode ser percebido em Gramsci, a título de exemplo, na obra *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*, quando o autor fala sobre forças políticas e a luta de um grupo dominante sobre o grupo subordinado assim expõe: “Coloca todas as questões em torno das quais se acende a luta não num plano corporativo, mas num plano *universal*, criando, assim, a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (GRAMSCI, 1991, p. 50).

sentido de que todos tenham acesso a mercadorias, bens e serviços, inclusive informação em tempo real.

Giddens (2001) pondera que a globalização econômica é uma realidade e que não diz respeito apenas ou basicamente à economia, mas afeta direta e imediatamente a todos nós.

A globalização, em suma, é uma complexa variedade de processos, movidos por uma mistura de influências políticas e econômicas. Ela está mudando a vida do dia-a-dia, particularmente nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que está criando novos sistemas e forças transnacionais. Ela é mais que mero pano de fundo para políticas contemporâneas: tomada como um todo, a globalização está transformando as instituições das sociedades em que vivemos (GIDDENS, 2001, p. 43).

Com as transformações ocorridas na sociedade, os Estados têm buscado uma reconfiguração no seu papel. Para além das políticas de características neoliberais, uma nova proposta é apresentada pela denominada política de terceira via³², que sugere um Estado democrático, capaz de se articular com a sociedade. As propostas de renovação do Estado seriam realizadas através da prática das seguintes metas: “[...] descentralização administrativa, democratização, transparência, eficiência administrativa, espaços de participação e a função reguladora dos riscos sociais, econômicos e ambientais” (NEVES, 2005, p. 51).

A denominada Terceira Via entende que o Estado deve ser pensado como um ente capaz de gerir suas ações democraticamente, mas em sintonia com os organismos da sociedade civil³³. Faz parte da política da Terceira Via a promoção de uma sociedade civil ativa, envolvendo o terceiro setor em parceria com o Estado. “Estado e sociedade civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la” (GIDDENS, 2001, p. 89).

³² A crise do capitalismo, na década de 1990, levou os Estados à adoção de práticas alternativas, passando pela reestruturação das políticas governamentais. Na Inglaterra, o denominado novo trabalhismo do primeiro ministro Tony Blair, propôs uma resposta à crise, adotando o que se convencionou chamar de “terceira via”, uma resposta à tradicional política social-democrata incorporando elementos do neoliberalismo. Giddens (2001, p. 36), explicitando as reformas esclarece: “[...] terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo”.

³³ Sociedade civil está relacionada com o campo do privado em oposição ao Estado de natureza pública, trataremos da questão de forma mais detalhada na próxima seção.

Para os defensores da Terceira Via, o Estado atuando em parceria com setores da sociedade deve promover a descentralização e transferir para a sociedade civil atividades que estão sob sua responsabilidade, inclusive no âmbito social. A participação da sociedade civil, operando em conjunto com o Estado, é considerada primordial para torná-lo mais eficiente. Caberia a sociedade civil, também, atuar no controle e fiscalização das atividades desenvolvidas, ao Estado fica delegada a função de regular administrativamente os setores de risco.

Neves (2005, p. 73) menciona que: “[...] na linguagem do Banco Mundial, desde a década de 1990 novas funções do Estado são necessárias para conduzir um mundo em transformação”, continua a autora, “[...] um novo bloco histórico conservador em defesa do capital é gestado”. O Estado aparece com “novas funções”, devendo liberar-se da sobrecarga que o torna ineficiente e realizar reformas para transferir responsabilidades para a sociedade, criando uma nova ordem social. Na visão da autora, “[...] essa presença de novos sujeitos políticos não só é reconhecida pelo Banco Mundial como são estimuladas cada vez mais as ações de associações de natureza extra-econômica na condução de diversas políticas sociais” (NEVES, 2005, p. 74).

As diretrizes elaboradas pelas organizações internacionais e de seus organismos especializados podem ser identificadas pelos documentos orientadores produzidos e pela influência exercida nas mais diversas áreas, como na economia, infra-estrutura, saúde e, também, no campo da educação. Oliveira (2006, p. 67) enfatiza que “[...] o Banco Mundial não tem sua estrutura voltada especificamente para o processo educacional”, contudo, em razão da influência da economia nas demais áreas, ocorre “[...] uma interferência cada vez maior desta agência financeira na determinação das políticas educacionais financiando projetos e principalmente, tutorando seus conteúdos” (OLIVEIRA, 2006, p. 67).

As recomendações dos organismos internacionais, em especial, dos órgãos de fomento, interferem na formatação das políticas públicas internas, exigindo dos governos programas e ajustes em conformidade com os programas e políticas elaborados pelas agências internacionais. Nesse sentido, Dale (2004, p. 454) afirma: “[...] surgem os programas de ajustamento impostos pelo Banco Mundial e pelo FMI que frequentemente exigem que os países alterem a ênfase que colocam na educação e especialmente na forma como se procede ao respectivo financiamento”.

No campo das políticas públicas, podemos chamar de documentos orientadores aqueles emanados por organizações e organismos internacionais, mas

que indiretamente podem influenciar na elaboração das políticas públicas nacionais, como, por exemplo, os documentos publicados pelo Banco Mundial ou outro organismo internacional. Os documentos oriundos dessas agências são relevantes como fontes de pesquisa, pois suas orientações influenciam na elaboração de políticas públicas nacionais nas mais diversas áreas como: economia, infraestrutura, saúde e, também, na educação.

Confirmando a influência das agências multilaterais nas políticas educacionais dos países emergentes, Peroni (2003, p. 97) explicita: “[...] a política educacional em curso no Brasil sofre grande influência dos organismos internacionais, principalmente da Cepal e do Banco Mundial”.

Como organismo de fomento econômico, o Banco Mundial, ao tratar de questões educacionais, o faz com uma visão economicista e tem por objetivo fomentar o desenvolvimento econômico do país tomador de recursos. As orientações emanadas de seus técnicos estão voltadas para a adoção de políticas públicas educacionais de natureza produtivistas.

Em razão dessa influência, que os organismos internacionais exercem na elaboração das políticas internas dos países signatários e daqueles que buscam recursos financeiros, é que seus documentos orientadores são fonte de pesquisa para a educação. O tipo de fonte que essas instituições produzem, pode interferir em nossa legislação, como por exemplo: o tratado, a convenção, a declaração, o ato, o pacto, o estatuto, o protocolo, o acordo, o compromisso, a troca de notas, a carta e o convênio.

O tratado é um acordo, firmado entre pessoas jurídicas de Direito Internacional Público, destinado a produzir efeitos jurídicos (REZEK, 1991)³⁴. **A**

³⁴ As condições de validade para os tratados internacionais são: capacidade das partes contratantes; habilitação dos agentes signatários; consentimento mútuo; objeto lícito e possível. Todo Estado soberano e demais entes internacionais possuem capacidade para celebrar tratados, também os Estados membros de uma federação podem concluir tratados internacionais. Quando apenas dois são os entes envolvidos, o tratado denomina-se bilateral, mas se superior o número de participantes recebe a designação de multilateral. Quanto à habilitação dos agentes signatários, em regra, podem celebrar tratados internacionais representando os Estados, os chefes de Estado e de Governo; e nas organizações internacionais os secretários gerais e os secretários adjuntos, contudo, como nem sempre é possível a representação direta, essa pode ocorrer através do instituto dos “plenos poderes”, cuja finalidade é atribuir habilitação aos agentes que vão negociar e concluir o tratado. “As pessoas que os recebem são denominadas de plenipotenciários” (MELLO, 2004, p. 216). A questão do consentimento mútuo implica na manifestação das partes. A vontade emanada pelas partes não deve sofrer nenhum vício. O erro, o dolo e a coação podem viciar os tratados. O objeto do tratado deve ser lícito e possível. Será nulo o tratado que violar norma imperativa de Direito Internacional geral (MELLO, 2004). Como também o tratado não pode ter objeto que contrarie a moral ou impossível de ser executado. No Brasil, os tratados, convenções e atos internacionais estão sujeitos ao referendo do Congresso Nacional. Artigo 84, VII, da Constituição Federal de 1988.

convenção é um tratado que cria normas gerais específicas; **a declaração** é utilizada para os acordos que estabelecem princípios jurídicos; **o ato** estabelece regras de direito; **o pacto** é considerado um tratado de extrema solenidade; **o estatuto** é empregado no Direito Internacional, como tratados coletivos geralmente estabelecendo normas; **o protocolo** pode significar a ata de uma conferência ou um tratado em que são criadas normas jurídicas; **o acordo** é um pacto não submetido ao poder legislativo para sua aprovação, é concluído pelo poder executivo; **o compromisso** é utilizado para os acordos sobre litígio, que será submetido à arbitragem; **a troca de notas** é acordo sobre matérias administrativas; **a carta** é um tratado solene que estabelecem direitos e deveres, é utilizada, também, para os instrumentos constitutivos de organizações internacionais; por fim, **o convênio** é utilizado para tratados que versam sobre matéria cultural ou transporte (MELLO, 2004).

Além dos termos indicados, os organismos internacionais podem gerar outros documentos como fonte de pesquisa, tais como: termo de cooperação, recomendações, estudos, declarações, relatórios e avaliações. Sanfelice (2004, p. 101) comenta que: “estas fontes, às vezes, ficam deliberadamente interdidas e torna-se um duro martírio acessá-las”. Contudo, dada a sua relevância como fonte de pesquisa para a história da educação, tais fontes não podem e nem devem ser negligenciadas pelo pesquisador. Para a nossa análise procederemos à verificação de alguns relatórios do Banco Mundial.

Desde 1978, o Banco Mundial publica anualmente relatórios sobre questões ligadas ao desenvolvimento mundial, contendo dados sociais e econômicos. Os documentos são elaborados a partir de informações coletadas e selecionadas em mais de 150 países. Participaram da elaboração dos documentos pessoal técnico e especializado, pertencentes aos quadros do Banco Mundial e, também, colaboradores que refletem o pensamento e a política orientadora das práticas do ente de cooperação econômica, relativa aos países membros do organismo internacional e em estágio de desenvolvimento.

Os Relatórios Sobre o Desenvolvimento Mundial tratam de problemas econômicos e sociais (pobreza, saúde, meio ambiente, trabalho infraestrutura e educação). O documento, a cada ano, elege um tema para verificação das questões de maior urgência, nos países pobres e de renda média, não só da América Latina, mas também de todos os continentes. Para análise documental do presente

trabalho, concentraremos nossa pesquisa nos documentos orientadores publicados, em especial os relatórios sobre o desenvolvimento mundial, no período compreendido entre os anos de 1990 a 2000. Nos documentos selecionados, buscamos identificar as principais ideias que embasam a política do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, incluindo-se aí o Brasil e a adoção dessas recomendações no contexto das políticas educacionais públicas nacionais. Identificamos, em especial, nos documentos orientadores, as recomendações do organismo internacional acerca da questão do investimento de verbas públicas na iniciativa privada empresarial e no terceiro setor.

3 RELATÓRIOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL: 1990-2000

O foco de discussão na presente seção, são os relatórios sobre o desenvolvimento mundial, publicados pelo Grupo Banco Mundial anualmente. O relatório em cada publicação aborda um tema específico relacionado com os principais problemas apresentados pelos países pobres e em desenvolvimento ao redor do mundo. Para nossa discussão, trabalhamos especificamente as questões sociais, os tópicos sobre educação e políticas relacionadas ao tema. A abordagem pretendida está voltada para a identificação, nos documentos do Banco Mundial, das principais ideias esboçadas e publicadas ano a ano, com o intuito de construir uma análise dos fatores que influenciaram na formatação das políticas públicas nacionais para a educação na década 1990-2000, em especial os elementos de identificação e adoção na nossa legislação da questão público não estatal³⁵, nas políticas públicas para a educação.

3.1 DA POBREZA AO TRABALHO: 1990-1995

No início da década de 1990, um clima de instabilidade foi instaurado até mesmo nos países ricos. Padrões políticos tradicionais foram abalados e entraram em colapso. Hobsbawm (1995, p. 398) aponta que “[...] entre 1990 e 1993, poucas tentativas se fizeram de negar que mesmo o mundo capitalista desenvolvido estava em depressão”. O sistema capitalista passava por mais uma crise e quase nada podia ser feito para administrar o problema na econômica mundial. “Ninguém afirmava a sério saber o que fazer a respeito, além de esperar que aquilo passasse” (HOBBSAWM, 1995, p. 398).

Sobre os países do terceiro mundo, quase todos se encontravam profundamente endividados, no continente americano entre os maiores devedores

³⁵ Por público não estatal entendemos a parcela de recursos públicos que o Estado destina para a iniciativa privada, quer de fins lucrativos ou não, gerido pelo setor privado, com ou sem a fiscalização do Estado. No campo da educação, podemos encontrar verbas públicas aplicadas no setor privado, no ensino superior e profissionalizante. O termo público não estatal será analisado de forma detalhada na próxima seção 4.

do Banco Mundial estavam: Brasil, México e Argentina. Em 1990, dos países endividados com os organismos internacionais de fomento econômico, 24 deles deviam mais do que produziam; contudo, a América Latina, Caribe e Oriente Médio, ainda, se encontravam em uma situação bem melhor em relação a outras regiões do mundo (HOBSEAWM, 1995). O principal efeito produzido pela crise econômica e o endividamento externo foi ampliar a diferença existente entre países ricos e pobres.

Naquele contexto de crise econômica e redefinição do papel do Estado, o Banco Mundial, em 1990, atribui ao relatório sobre o desenvolvimento mundial o título de: “**A Pobreza**”. O documento apresenta uma visão geral sobre a pobreza na perspectiva dos anos 1990, bem como o encaminhamento que deveria ser tomado pelos países para redução do número de pessoas que viviam na linha de miséria. Neste documento, o Banco Mundial, ao analisar a questão, recomendava aos países em desenvolvimento a adoção de certas práticas para o combate à pobreza:

Como sugerem dados apresentados neste Relatório, foi possível combater a pobreza de modo rápido e politicamente sustentável mediante uma estratégia composta por dois elementos de igual importância. Um deles é a utilização produtiva do bem que os pobres mais dispõem – o trabalho. Para tanto, é preciso que as políticas de incentivos de mercado, de instituições políticas e sociais, de infraestrutura e de tecnologia se adaptem para o combate à pobreza. O outro elemento é a prestação de serviços sociais básicos aos pobres – em especial atendimento médico, planejamento familiar, nutrição e educação primária (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3).

O documento do Banco Mundial sugeriu algumas práticas no combate à pobreza: investir em tecnologia e a utilização de mão de obra da grande massa populacional. Também indicou a necessidade de prestação de serviços assistenciais básicos na área da saúde. No campo da educação o fomento à educação básica³⁶.

Na apreciação do tema, o relatório não apenas se limitou a proceder à identificação dos problemas nos países analisados, como também apontou o caminho para a adoção de um modelo de política que, segundo os técnicos do

³⁶ O texto do Relatório do Banco Mundial utiliza a expressão “educação primária” para indicar os anos iniciais de atendimento à criança e ao adolescente. Na presente tese utilizaremos o termo educação básica, pois, no Brasil, foi adotada a designação de ensino primário para a educação correspondente ao que se denominou de ensino de primeiro grau, compreendido dos 07 (sete) aos 14 (quatorze) anos destinados à formação da criança e do pré adolescente, com duração de 08 (oito anos), de conformidade com o disposto na Lei nº 5.692/71, todavia a referida lei foi revogada pela Lei nº 9.394/96, em vigência, que utiliza o termo educação básica para indicar o ensino dos 04 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, organizado em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Banco, levasse ao crescimento econômico e à redução da pobreza. De acordo com o documento, “as políticas devem estar afinadas com três tarefas amplas” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 77): a primeira delas está relacionada ao setor macroeconômico, com a efetivação de políticas que estimulem o desenvolvimento rural e o emprego na área urbana, sugerindo a prática de uma tributação moderada para a atividade agrícola; a segunda, de natureza mais específica, aponta para a melhoria do acesso a terra bem como ao crédito. Os analistas acreditam que a transferência de terras à população de baixa renda pode reduzir a pobreza, todavia criticam a política de subsídios ao crédito, afirmando que o empréstimo em grupo seria uma alternativa mais promissora³⁷. Por fim, a terceira tarefa está relacionada com a degradação ambiental das regiões mais pobres, que mereciam atenção especial por parte do governo, com subsídios para preservação dos recursos naturais (BANCO MUNDIAL, 1990).

O relatório apontava, ainda, para a ineficiência dos governos na distribuição de verbas na área da saúde e educação, “[...] sob vários aspectos, a despesa governamental com serviços sociais é ineficiente. E sobretudo tende a não beneficiar aqueles que mais necessitam – os pobres” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 81). O documento procurava desqualificar as ações governamentais, nos países em desenvolvimento, e apontava para a ineficiência do aparelho do Estado³⁸ no atendimento da população carente.

A educação foi percebida como instrumento para o aumento da produtividade. “O principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar. A educação aumenta a produtividade deste bem. O resultado no nível individual, é uma renda mais alta, como demonstram muitos estudos” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 85). Para os técnicos do Banco Mundial, o maior patrimônio da pobreza é a sua força de trabalho e a educação é entendida como mecanismo para alavancar a produtividade da população economicamente ativa. O documento, além de delegar para a educação a prerrogativa de aumentar a produtividade da mão de obra, recomendou, também, que a educação poderia ser responsável pela redução da taxa de mortalidade

³⁷ “Programas e crédito subsidiado não conseguiram alcançar os pobres, mas mecanismos como o dos empréstimos em grupo oferecem uma alternativa promissora. Programas flexíveis que envolvam os beneficiários pretendidos, criem instituições, empreguem ONGs e grupos locais, e atendam às necessidades dos pobres” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 77).

³⁸ Entendemos por aparelho de Estado: a estrutura governamental política e legalmente organizada nas esferas federal, estadual e municipal, para o atendimento e prestação de serviços à população nacional.

infantil. “A mortalidade infantil abaixo dos cinco decai 9% para cada ano de instrução que a mãe recebeu” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 85).

O foco do documento é o investimento no capital humano, com intuito de aumentar o contingente de mão de obra qualificada para o mercado. O documento até reconhece a necessidade da prática de políticas amplas, “[...] qualquer país que pretenda ser competitivo na economia mundial precisa ter políticas educacionais amplas, o que exige gastos em educação superior, ciência e tecnologia, e exige também a formação de profissionais capacitados” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 91). Contudo, a recomendação do Banco para os países em desenvolvimento foi bem diferente: “[...] se ao invés de se financiar serviços mais sofisticados se passar a financiar serviços sanitários básicos e educação primária, haverá ganhos tanto de eficiência quanto de equidade” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 91).

A destinação do financiamento do Banco Mundial no relatório é para educação básica, visando à formação de mão de obra. O atendimento deve ser focado no ensino básico e não na educação superior e tecnológica. Para o relatório, a centralidade deve estar concentrada na educação básica (no documento saber ler e conhecer aritmética são considerados como conhecimentos básicos), pois agricultores instruídos têm maior facilidade para adotar novas técnicas de cultivo, a mortalidade infantil diminui, os índices de nutrição aumentam, há um aumento da produtividade e maior crescimento econômico, o que reduz a pobreza.

No Brasil, os reflexos do documento orientador de 1990, podem ser percebidos nas políticas públicas para a educação no período, que deu prioridade à educação básica e à preparação do indivíduo para a inserção no mercado de trabalho. As políticas públicas para a década de 1990 foram formuladas atendendo as orientações dos organismos internacionais:

No Brasil, a partir dos anos 1990, não é de admirar que o foco da reforma da educação escolar seja a formação básica da classe trabalhadora para aceitar a cidadania e a preparação geral para o trabalho adequadas ao contexto da reestruturação produtiva, do desemprego estrutural e da precarização das relações profissionais (NEVES, 2005, p. 213).

No quadro geral da Organização das Nações Unidas a orientação no início da década de 1990, estava voltada para a universalização da educação básica. No ano

de 1990, acontecia a Conferência Mundial de Educação para Todos³⁹, cujo objetivo foi o de promover o acesso à educação básica de forma universalizada, bem como a promoção da equidade. Foi nesse contexto que as políticas públicas para educação foram formuladas no Brasil, dando resposta aos organismos internacionais.

O relatório de 1991, intitulado **“O desafio do desenvolvimento”** enfatizou o desenvolvimento humano e o alívio da pobreza, ao lado do crescimento econômico. Considerou que o investimento em educação gera um considerável retorno no setor econômico da nação. Uma pesquisa realizada, especificamente, para o relatório sugeriu que: “[...] aumentando-se em um ano o número médio de anos de instrução do contingente de mão-de-obra, o PIB aumenta em 9%” (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 49). Segundo a pesquisa, o aumento do produto interno bruto do país é elevado no importe de 9% (nove por cento) nos três primeiros anos de instrução, ou seja, em uma situação de ausência de instrução três anos de educação eleva o PIB do país em 27% (vinte e sete por cento). “A partir daí, o retorno produzido por um ano adicional de instrução diminui para cerca de 4% ao ano ou em total de 12% para os três anos seguintes. Esses resultados são compatíveis com estudos anteriores” (BANCO, 1991, p. 50). Percebe-se aqui a utilização da teoria do Capital Humano, demonstrando a relação existente entre educação e crescimento econômico⁴⁰.

A educação também foi entendida no relatório de 1991, como uma experiência capaz de proporcionar ao indivíduo conhecimento e maior habilidade para a prática da cidadania, permitindo a satisfação das necessidades pessoais e do grupo familiar. “A educação reforça a capacidade das pessoas de satisfazer suas necessidades próprias e as de sua família, aumentando-lhes a produtividade e tornando-as mais capazes de alcançar um melhor padrão de vida” (BANCO

³⁹ A Conferência Mundial de Educação para Todos foi realizada em Jomtien, na Tailândia, no período de 5 a 9 de março de 1990, tendo como patrocinadores: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Banco Mundial (PERONI, 2003).

⁴⁰ “Essa visão de educação objetivada na ‘teoria do capital humano’ configurou-se a partir das pesquisas de Schultz que, fazendo intervir o fator educação, conseguiu completar o esquema explicativo sobre o crescimento da economia americana no pós-guerra, sobre o qual, considerados apenas os fatores econômicos convencionais, restava um resíduo inexplicável de cerca de 17%. Foi então que Schultz teve a idéia de considerar o fator relativo à qualificação dos recursos humanos, isto é, a educação, para verificar sua eventual incidência no desempenho da economia. Ao investigar a relação entre níveis de renda e graus de escolaridade, constatou que os níveis de renda aumentavam em proporção aritmética para os indivíduos que possuíam escolaridade média, em relação aos que só possuíam escolaridade primária e aumentavam em proporção geométrica para os que possuíam escolaridade superior” (LOMBARDI; SAVIANI; SANFELICE, 2002, p. 22).

MUNDIAL, 1991, p. 63). Ficou evidenciada a concepção de que o indivíduo instruído é o único responsável pela sua subsistência e realização pessoal, a educação seria capaz de multiplicar as oportunidades de sucesso pessoal e profissional.

Outro aspecto a ser destacado, no campo da educação e desenvolvimento, é a questão da educação da mulher⁴¹. O relatório considerou que a mulher mais instruída consegue lidar melhor com as questões relacionadas com higiene e saúde e, assim, tende “[...] a ser menos afetada pela inexistência de programas comunitários de saúde e, quando esses existem, a usá-los com maior frequência” (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 63). Em outro ponto do relatório, tratando sobre desenvolvimento humano, o documento fez referência, também, à questão da mulher, enfatizando que o aumento das oportunidades de trabalho e a prestação de serviços de creches são medidas necessárias para o desenvolvimento social, tanto quanto políticas nas áreas da educação e saúde (BANCO MUNDIAL, 1991).

O relatório de 1991 apontou para a prestação não governamental de serviços sociais. O entendimento esboçado é de que as organizações privadas com ou sem fins lucrativos, em decorrência da sua estrutura, capacidade de atendimento em menor escala e sem a burocracia estatal, seria mais ágil e eficiente na prestação de serviços sociais.

Confiar certos serviços a organizações não-governamentais, com ou sem fins lucrativos, contribui para aumentar o acesso a educação e serviços de saúde adequados. Os fornecedores privados, sem finalidade de lucros, tendem a ser menores e mais flexíveis no tocante ao planejamento e orçamento; o governo limitado pelas normas que regem o serviço público e pelos sindicatos de servidores, é menos capaz de alterar programas ineficazes. Permitindo a prestação de serviços por organizações privadas em programas controversos – como o é o planejamento familiar em certos países latino-americanos – o governo pode manter-se distante da controvérsia, ao mesmo tempo em que garante a disponibilidade dos serviços. A cooperação entre os setores público e privado é especialmente adequada quando os fornecedores não-governamentais são experientes e eficientes e quando o governo não conseguiu expandir a prestação de serviços com a rapidez necessária para atender a procura (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 76).

⁴¹ Sobre educação das mulheres ver: “A educação feminina na perspectiva das Agências Multilaterais” GOUVÊA, Leda Aparecida Vanelli Nabuco; NOMA, Amélia Kimiko. Revista HISTEDBR on line. Disponível em: <www.histedbr.fae.unicamp.br/revista>. Acesso em: 23 jun. 2014.

O Banco Mundial apresenta uma estreita ligação com as ONGs⁴². As primeiras experiências do organismo com as organizações não governamentais ocorreram na década de 1970, com a participação destas no plano operacional de projetos, em setores específicos nos países tomadores de empréstimos. Também na década de 1980, a colaboração das ONGs estava limitada à implementação de projetos. Já nos anos de 1990, o Banco passa a alimentar um diálogo político com as organizações não governamentais (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 2000). O Banco Mundial adotou uma política de interação e até mesmo colaboração com as ONGs, recomendando que os Estados delegassem para a iniciativa privada a realização de serviços e atendimento à população, principalmente naqueles setores em que o setor público tem dificuldade ou lentidão para atuar.

No campo da economia, o documento sugeriu a prática do empreendedorismo, ou seja, o incentivo ao desenvolvimento de habilidades para criar e gerir o próprio negócio. Os técnicos do Banco Mundial recomendaram ao Estado ofertar uma estrutura legal protetora dos direitos de propriedade que facilitasse as transações comerciais e o ingresso de novas empresas no mercado. De conformidade com o relatório, o setor público deveria agir no sentido de apoiar e financiar iniciativas privadas.

Quando isso acontece, a taxa de retorno econômico dos projetos é maior. São necessários investimentos e instituições públicas para promover a concorrência. Nesse particular, há também margem para promover maior fornecimento, pelo setor privado, de bens e serviços normalmente oferecidos pelo setor público: energia e telecomunicações, pequenos créditos e crédito rural, pesquisa e desenvolvimento, e extensão agrícola. São vitais boas políticas públicas, instituições e investimentos; mas a chave do rápido desenvolvimento é o empresário. Os governos devem servir às empresas – sejam elas grandes ou pequenas – e não suplantá-las (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 79).

Para o Banco Mundial, o caminho necessário ao rápido desenvolvimento está nas mãos da iniciativa privada no fomento do setor empresarial. Os governos devem

⁴² As organizações não governamentais (ONGs) são pessoas jurídicas de direito privado constituídas sob a forma de associações ou fundações e não possuem uma definição prevista em lei. Trata-se de uma categoria sem uma caracterização específica, reconhecidas pela atuação de seus agentes ou atividades desenvolvidas (LANDIM; COTRIM, 1996). Podem receber recursos públicos ou privados, mas, sem fins lucrativos e reconhecidas como: ONGs caritativas – de natureza assistencial – ONGs desenvolvimentistas – voltadas para as questões sociais – ONGs cidadãos – vinculadas aos direitos oriundos da cidadania – ONGs ambientalistas – dedicadas aos problemas ecológicos (COELHO, 2000).

servir aos grandes ou pequenos empresários dando-lhes condições adequadas para a expansão da atividade empresarial. Outro ponto de destaque foi a ênfase na integração da economia mundial. A livre circulação de bens, capital, serviço e tecnologia foram apontadas como fator de crescimento econômico entre as nações (BANCO MUNDIAL, 1991).

O relatório mencionou, ainda, uma agenda de reformas a ser considerada pelos Estados em desenvolvimento, propôs aos governos uma menor intervenção em áreas onde a iniciativa privada atue e participação ativa onde os mercados não pudessem atuar (BANCO MUNDIAL, 1991). Outro ponto que merece destaque é a questão das privatizações, “[...] por difícil e demorada que seja, a privatização é altamente necessária e desejável. Não deve ser empreendida como fim em si mesma, mas como meio para um fim: maior eficiência no uso dos recursos” (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 163). No Brasil, a partir da década de 1990, o governo Federal adotou uma agenda de reformas políticas que incluiu privatizações.

O documento publicado em 1992, **“Desenvolvimento e meio ambiente”** foi dedicado à análise dos problemas ambientais nos países em desenvolvimento. O documento está focado nas questões ligadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento mundial. Tratou das principais questões ambientais, discorreu sobre prioridades, políticas públicas para o setor e custos. Embora o documento tenha tratado da problemática ambiental, destacamos alguns pontos de relevância com a educação: o relatório de início afirmou que apesar do progresso registrado, mais de 1 bilhão de pessoas vivem em extrema pobreza com acesso precário à “[...] educação, saúde, infra-estrutura, terra e crédito” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1); que os problemas ambientais poderiam frustrar o desenvolvimento em prejuízo da qualidade da água, do ar e, também, comprometer a produtividade futura.

Especificamente no campo da educação o relatório ressaltou que o investimento na educação feminina é essencial para o desenvolvimento e para o meio ambiente, “[...] mães mais instruídas criam famílias mais saudáveis, têm menos filhos e os educam melhor, além de produzirem mais, em suas casas e em seus empregos” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 31). O documento mencionou que mulheres instruídas controlam melhor a taxa de natalidade, o que via de consequência, impulsiona a redução populacional. Mulheres poderiam gerir melhor os recursos naturais disponíveis além de melhorar a possibilidade de empregabilidade.

Uma educação melhor para as meninas talvez seja a política ambiental mais importante, a longo prazo, no mundo em desenvolvimento. Mulheres mais instruídas têm menos filhos, e esses filhos geralmente são mais saudáveis e mais instruídos. Além disso, geralmente as mulheres são as principais administradoras dos recursos naturais: apanham lenha e água e encarregam-se de grande parte do trabalho agrícola. Se recebem mais educação, usariam os recursos naturais de modo mais produtivo, e também poderiam depender menos dos recursos naturais para ter sua renda. Teriam assim mais oportunidades de conseguir empregos fora do campo – fonte vital de renda, à medida que se reduz a área média das propriedades agrícolas (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 187).

Outro aspecto que entendemos relevante, no relatório do Banco Mundial, diz respeito à constatação de que, em muitos países, a população recebe serviços relacionados ao meio ambiente através de ONGs ou da iniciativa privada. Nas localidades em que isso acontece, ficou evidenciada uma melhoria nas áreas de baixa renda, especificamente nas questões de saneamento, limpeza pública e coleta de lixo (BANCO MUNDIAL, 1992).

Quanto ao relatório de 1993, “**Investindo em saúde**”, o Banco Mundial tratou sobre investimento em saúde. Todo relatório é voltado para análise da saúde nos países em desenvolvimento, abordou a questão da saúde da família, da saúde pública, do papel do governo e do mercado e reformas das políticas de saúde nos países periféricos.

O relatório recomendou, também, a adoção de políticas macroeconômicas viáveis para a redução da pobreza. Considerou o investimento em educação fundamental para que a população possa adquirir boas condições de saúde, especialmente o ensino fundamental para as meninas, pois a forma pela qual “[...] as famílias, em particular as mães, usam as informações e os recursos financeiros para tomar decisões sobre alimentação, fecundidade, assistência médica e estilo de vida em geral tem forte influência sobre a saúde de seus membros” (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 7).

Em vários pontos do relatório foi ressaltada a importância da educação feminina para os países em desenvolvimento. O documento afirmou ser benéfica a instrução da mulher, pois, na maioria dos casos, ela fica responsável pela higiene, preparo dos alimentos, o cuidado com as crianças e idosos. Não raro é a mulher também responsável pela fonte de renda da família, bem como por promover o encaminhamento, quando necessário, dos familiares ao sistema público de saúde.

Segundo o relatório, a educação feminina é particularmente benéfica para manutenção da saúde da família (BANCO MUNDIAL, 1993).

As mães instruídas também estão em melhores condições de se informar acerca de saúde e agir em conformidade com as informações. No Brasil, o maior benefício que a instrução dos pais proporciona à saúde dos filhos é a renda que permite auferirem; já os efeitos da instrução das mães são fruto do que elas lêem a respeito de saúde nos jornais, ou vêem e ouvem na televisão e no rádio (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 45).

As políticas que objetivam a expansão do ensino são essenciais para promoção da saúde e acesso aos avanços científicos. O relatório propôs um aumento rápido nas oportunidades de oferta educacional para todos, com estabelecimento de um padrão mínimo de escolarização de seis anos completos (BANCO MUNDIAL, 1993). Segundo pesquisas realizadas pelo Banco Mundial, sempre que a família é instruída, pode se observar que adultos e crianças usufruem de uma melhor qualidade de vida (BANCO MUNDIAL, 1993). Os técnicos do Banco Mundial, no relatório, recomendaram, também, que, para maior efeito na área da saúde, seria conveniente que os currículos escolares incluíssem tópicos relativos à saúde (BANCO MUNDIAL, 1993).

Como objetivos e políticas de governo, o relatório salientou uma série de medidas, tais como: adoção de políticas econômicas de crescimento em benefício dos pobres; tornar mais criterioso o investimento de verbas públicas para a saúde; aprimorar os serviços sanitários; incentivar o financiamento de seguros privados; e incentivar a prestação de serviços clínicos pelo setor privado (BANCO MUNDIAL, 1993).

No ano de 1994, o Banco Mundial publicou o relatório denominado “**Infra-estrutura para o desenvolvimento**”. Logo no início, o documento chamou a atenção para os seguintes dados: 1 bilhão de pessoas não conseguiam ter acesso a água tratada; quase 2 bilhões não dispunham de saneamento básico; a energia elétrica ainda não atenderia a 2 bilhões de indivíduos; e, em muitos países, a intermitência do fornecimento prejudicava a produção e o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1994). Nesse contexto, o relatório chamou a atenção para a questão do investimento em infraestrutura financiamento e reformas.

A existência ou melhoria de infraestrutura de serviços de energia, abastecimento de água potável, prédios, edificações para prestação de serviços de saúde, estradas, telecomunicações, saneamento e coleta de lixo são necessários para promover o crescimento econômico e conseqüente redução da pobreza, bem como promover o bem estar da população.

O acesso aos serviços de infraestrutura foi um dos critérios utilizados para indicar o nível de bem estar da população. A ausência de infraestrutura mínima, além de diminuir a qualidade de vida nos países em desenvolvimento, reduziria o ritmo de crescimento econômico. Para o Banco Mundial: “[...] pobres são os que não consomem uma quantidade básica de água tratada e vivem em ambientes insalubres, com pouquíssima mobilidade e pouca comunicação com o meio exterior” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 21). A falta de serviços de infraestrutura acarreta um volume maior de problemas relacionados com a saúde e menores oportunidades de educação e de emprego.

Um diagnóstico dos principais problemas com relação ao fornecimento e manutenção de serviços de infraestrutura foi apontado pelo documento: a maioria dos serviços de infraestrutura, nos países em desenvolvimento, eram prestados por empresas públicas com administração centralizada, ou por repartições governamentais sob a forma de monopólio estatal, portanto, sem concorrência, o que, segundo o entendimento dos técnicos do Banco Mundial, não seria salutar. Ainda, o documento enumerou a falta de autonomia administrativa e financeira, bem como a falta de responsabilidades dos fornecedores e prestadores de serviços pelos atos praticados, como fatores que contribuiriam para o mau desempenho do setor; por fim, outro problema apontado foi a questão dos usuários, do preço e da demanda (BANCO MUNDIAL, 1994).

O documento criticou, também, a política dos países em desenvolvimento de deixar quase que exclusivamente, nas mãos do setor público, a prerrogativa de fornecer infraestrutura à população. O relatório reconheceu que a infraestrutura é “[...] de interesse público e portanto merece atenção dos governos” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 27). Contudo, esclareceu que: “[...] as características especiais da infra-estrutura não explicam nem justificam o fato de os governos e agências do setor público terem dominado nas últimas décadas quase todos os aspectos desse setor nos países em desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 27).

Indicou o relatório que as melhores empresas prestadoras de serviços de infraestrutura, quer públicas ou privadas, são aquelas administradas em bases comerciais com as seguintes características: independência financeira; autonomia administrativa; metas bem definidas e responsabilidade (dos empresários e empregados) quanto aos resultados obtidos (BANCO MUNDIAL, 1994).

Algumas circunstâncias foram apontadas no documento como mecanismos de melhoria da eficácia da prestação de infraestrutura. A primeira foi a autonomia e remuneração, “[...] os contratos de administração apresentam melhor resultado quando o empreiteiro tem bastante autonomia para tomar decisão” e remuneração baseada “[...] pelo menos em parte, no desempenho” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 47).

A terceirização também foi lembrada como mecanismo recorrente na prestação de serviços, por ser um modo flexível de realização das atividades e um mecanismo eficaz na redução de custos de mão de obra.

A terceirização está se tornando comum na área de prestação pública de serviços de infra-estrutura. Trata-se de um instrumento flexível e eficaz em termos de custos para estimular um melhor atendimento dos usuários. Além disso, utiliza um *know how* caro demais para ser mantido nas folhas de pagamento do setor público. A terceirização também permite a concorrência entre muitos prestadores de serviços, sendo os contratos breves e específicos (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 48-49).

A terceirização ocorre com maior frequência nos setores de construção e manutenção, serviços de auditoria, processamento de dados e recrutamento de pessoal. Ao lado da terceirização, outras práticas foram recomendadas no sentido de melhorar a questão de infraestrutura dos países em desenvolvimento, como por exemplo: a prática da concorrência de mercado e participação dos usuários e demais interessados do setor.

Constata-se que, em matéria de infraestrutura, a posição do Banco Mundial foi no sentido de indicar aos governos o uso de técnicas de financiamento que acelerassem o processo de transferência de risco do setor público para o setor privado. Segundo o documento, os governos “[...] vão deixando de ser fornecedores de infra-estrutura para se tornarem facilitadores, e que a iniciativa privada – empresários e financiadores – vai assumindo um papel mais direto” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 97).

O relatório propôs, como medida para melhorar a prestação de serviços de infraestrutura nos países em desenvolvimento, a observação de algumas medidas: a adoção de princípios comerciais; a prática de concorrência entre prestadores de serviços privados; a maior participação dos usuários e interessados nos serviços de infraestrutura (BANCO MUNDIAL, 1994).

Embora o documento de 1994 não tenha tratado diretamente sobre educação, ele é relevante na pesquisa para entender a linha de políticas recomendadas pelo organismo internacional. Nesse relatório percebe-se, claramente, a indicação do Banco Mundial para a adoção das seguintes práticas: transferência para a iniciativa privada de atividades desenvolvidas pelo Estado; quebra do monopólio estatal com relação ao fornecimento e manutenção na prestação de serviços; terceirizações e administração com bases comerciais.

No ano de 1995, o Banco Mundial apresentou o relatório “**O trabalhador e o processo de integração**”, que analisou várias questões relativas ao trabalho e ao trabalhador como: o desenvolvimento; demanda de mão de obra; mercado globalizado e mobilidade; políticas públicas e reformas. Naquele ano, estimava-se em 2,5 bilhões o número de homens e mulheres em idade produtiva para o trabalho, com indicativo de crescimento mundial de mais 1,2 bilhão até 2025 (BANCO MUNDIAL, 1995).

A desigualdade econômica entre Estados, e, internamente dentro dos países, continuava uma característica comum das economias globalizadas. Mesmo nos países industrializados, nos primeiros anos da década de 1990, já não existia mais a crença no pleno emprego e no Estado de bem estar social, que algumas economias do primeiro mundo vivenciaram em período anterior.

Uma geração se acostumara ao pleno emprego ao à confiança em que o tipo de trabalho que alguém fazia certamente logo iria aparecer em algum lugar. Embora a depressão do início da década de 1980 houvesse trazido a insegurança de volta à vida dos trabalhadores nas indústrias manufatureiras, só no início da de 1990 os grandes setores de empregados de escritórios e profissionais liberais em países como a Grã-Bretanha sentiram que nem seus empregos, nem seus futuros estavam seguros: quase metade de todas as pessoas nas partes mais prósperas do país achava que poderia perder os seus. Foram tempos em que era provável que as pessoas, com os antigos estilos de vida já solapados e mesmo desmoronando, [...] perdessem suas referências (HOBSBAWM, 1995, p. 405).

Novas configurações com relação ao trabalho e à preparação de mão de obra para o mercado foram gestadas, pois os modelos existentes, nas décadas anteriores, estavam exauridos e não atendiam mais a demanda do capital que foi se adaptando aos novos períodos e exigindo, cada vez mais, qualificação do trabalhador em uma sociedade competitiva e mundializada.

Para os técnicos do Banco Mundial em 1995, o novo desafio do desenvolvimento consistia em determinar quais as espécies de intervenção pública seriam adequadas para apoiar o funcionamento dos mercados e, ainda, estimular os investimentos no setor produtivo, tecnológico e no capital humano (BANCO MUNDIAL, 1995). Recomendava-se que os governos deveriam contribuir diretamente investindo em bens públicos, mas, também, que facilitassem os investimentos das empresas e das famílias, dando acesso à educação e proteção ao direito de propriedade. Competia às famílias⁴³, como forma de tornar mais rentável o trabalho, investir “[...] no seu próprio capital humano, na forma de melhorias da saúde e da nutrição, bem como de instrução escolar e treinamento” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 24-25).

O relatório sugeriu que o investimento em capital físico e humano é a chave para o desenvolvimento econômico e o aumento de produtividade, contudo, só o aumento de capital físico e dos anos de escolaridade não levarão automaticamente ao chamado “crescimento sustentado”. Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento que aumentará a demanda de mão de obra, “[...] mas, o simples aumento do estoque de capital físico e dos anos de escola, não se traduzirá automaticamente em crescimento sustentado” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 27). De acordo com o documento, “[...] uma estratégia desse tipo permitirá aos países de renda baixa e média expandir as oportunidades de emprego e melhorar os salários das suas forças de trabalho, muitas vezes em processo de rápido crescimento” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 27). Fica claro que para se chegar ao denominado “crescimento sustentado” outras variáveis precisam ser seguidas.

A maioria dos indivíduos, independentemente de sua nacionalidade, nos chamados países em desenvolvimento, trabalham durante a maior parte de sua vida para prover o seu sustento e o de sua família. Mészáros (2008) chama a atenção

⁴³ No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação publicada em 1996, “[...] diminuiu a responsabilidade e o papel do Estado no atendimento à educação com a inversão da responsabilidade do Estado em relação à família, colocando-a em primeiro lugar” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 51).

para os trabalhadores que consomem sua vida lutando pela subsistência e são praticamente absorvidos pelo trabalho. Se isso não bastasse nos períodos de graves crises econômicas os trabalhadores também sofrem com a “[...] perversidade do desemprego, a mazela cinicamente camuflada e hipocritamente justificada da *flexibilidade do trabalho* e a selvajeria da difundida *precarização*” (MÉSZÁROS, 2008, p. 98, grifos no original). Tanto o desemprego, como a flexibilidade das condições do trabalho e a denominada precarização são condições que emergem do sistema capitalista de trabalho.

Para garantir a subsistência do grupo familiar, praticamente todos os membros trabalham, contudo, é no âmbito da família que a divisão entre trabalho doméstico e mercantil é realizada. Cumpre à família decidir quem trabalhará e em qual atividade. “Numa longa lista de países, quase todos os homens na faixa etária dos 25 aos 54 anos dedicam-se diretamente a atividades geradoras de renda, seja no lar, seja na gleba ou empresa familiar, seja no mercado de trabalho” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 28).

Dados levantados no relatório apontaram que entre os indivíduos que participam de atividades no mercado de trabalho, o emprego assalariado é mais comum entre os indivíduos mais jovens, ao passo que o trabalho desenvolvido de forma autônoma ou empresarial cresce com o aumento da idade dos indivíduos. E, o desemprego, é mais frequente entre os trabalhadores jovens (BANCO MUNDIAL, 1995).

Quanto à participação feminina no mercado de trabalho, ocorrem mudanças dependendo do grau de desenvolvimento econômico alcançado pela sociedade.

Os índices de participação da mulher tendem a ser mais altos quando a economia está organizada em torno da produção agrícola familiar. Com o crescimento econômico e a crescente urbanização, essa participação muitas vezes diminui, na medida em que a mulher permanece no lar enquanto o homem sai para trabalhar. Nos níveis ainda mais altos de renda *per capita*, a participação da mulher volta a crescer, face ao incremento das suas opções no mercado de trabalho. Os padrões de participação na mão-de-obra refletem também diferenças culturais e ideológicas (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 29).

A maior ou menor inserção da mulher no mercado de trabalho não depende única e exclusivamente da questão econômica, mas, também, deve se levar em consideração, as questões culturais e ideológicas.

Quanto à escolaridade, o documento indicou que, nas famílias menores os pais tendem a investir de forma mais intensa na educação dos filhos. Especificamente, na América Latina, as meninas permanecem um maior número de anos na escola, “[...] o sexo feminino efetivamente recebe mais educação” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 30), o que gerou maior oportunidade para as mulheres ingressarem no mercado de trabalho.

Avaliou o relatório que, em uma economia globalizada e competitiva, é essencial promover a melhoria das aptidões e capacidade do trabalhador. O investimento em capital humano é necessário para dotar o indivíduo de habilidades que lhe proporcionem auferir rendimentos e melhoria na qualidade de vida do grupo familiar. Habilitar o indivíduo proporcionando-lhe melhores condições de saúde, nutrição e educação foi considerado pelo Banco Mundial como investimento em capital humano.

Os investimentos em recursos humanos requeridos para o aprendizado dessas aptidões – investimentos em saúde e nutrição e em educação e treinamento – começam na primeira idade e se estendem por toda a vida. Tais investimentos geram o capital humano necessário para aumentar a produtividade da mão-de-obra e o bem-estar econômico do trabalhador e sua família. A redução da desnutrição por carência de proteínas e o aumento do consumo de micronutrientes como o ferro e o iodo podem, melhorando a capacidade física e mental, aumentar a produtividade da mão-de-obra (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 42).

Para o Banco Mundial, o crescimento nacional está diretamente ligado ao incremento do capital humano, quanto maior o grau de escolaridade maior a produtividade e o desenvolvimento econômico. Segundo o documento, quando o crescimento econômico permanece estagnado, mesmo diante do investimento em capital humano e do aumento do nível de escolaridade, duas variantes podem estar acontecendo:

Primeiro a utilização do capital humano pode ser insuficiente. O aumento dos investimentos em capital humano pode não compensar nem superar os efeitos de um ambiente pouco propício ao crescimento econômico. Segundo, os investimentos em capital humano podem ser de tipo incorreto ou de má qualidade. Muitas vezes, os gastos em recursos humanos não chegam a oferecer a quantidade, a qualidade ou o tipo de capital humano que poderiam ter produzido se os fundos tivessem sido melhor aplicados (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 43).

O documento expôs, ainda, que os investimentos em capital humano e em educação nem sempre “dão dividendos”, em razão do excesso de despesas com burocracia e infraestrutura escolar, em detrimento de investimentos em docentes e em material de ensino, o que compromete a quantidade e a qualidade do ensino. Professores preparados de forma inadequada aliado a um currículo que não atende às aptidões exigidas pelo mercado resultam em investimentos improdutivos em capital humano. Recomendam os técnicos do Banco Mundial (1995, p. 44) que: “[...] há necessidade de melhoria da política educacional para assegurar que as despesas com a educação resultem em investimentos produtivos em capital humano”.

No documento do Banco Mundial, o aprendizado para a vida profissional não deveria ficar restrito aos anos escolares. Os indivíduos, com o intuito de melhorar as suas aptidões, poderiam buscar durante a sua vida profissional centros de capacitação formal. Trata-se de uma concepção de educação permanente ou educação efetivada durante toda a vida do cidadão. A aprendizagem, nesse sentido, é concebida para proporcionar ao trabalhador a aquisição de habilidades para permanecer no mercado de trabalho.

A perspectiva de uma educação ao longo de toda a vida foi discutida no relatório preparado por uma comissão presidida por Jacques Delors, a pedido da UNESCO publicado em 1996. O relatório intitulado “Educação: um tesouro a descobrir”, é o resultado de um processo de consulta e análise desenvolvido em escala global ao longo de três anos. De conformidade com o relatório, a redução da jornada de trabalho, o aumento da expectativa de vida e a rápida evolução da sociedade tem exigido cada vez mais uma atualização frequente do conhecimento. O conceito que foi defendido explicita não ser mais possível adquirir na juventude uma bagagem de conhecimentos suficientes para toda a existência. “Doravante, temos de aprender ao longo de toda a vida, e que alguns saberes penetram e enriquecem os outros” (DELORS, 2012, p. 85).

O aparato tecnológico agregado aos mecanismos de produção e as exigências do mercado cada vez mais especializado, bem como, as demandas da economia, faz com que o indivíduo busque uma preparação permanente para conseguir um trabalho e manter-se empregado em uma sociedade cada vez mais competitiva.

O desenvolvimento científico e tecnológico, bem como, os novos processos de produção exigem cada vez mais do indivíduo uma formação profissional permanente para atender de forma eficiente as demandas econômicas e conseqüente manutenção do emprego. Entretanto, a educação ao longo de toda a vida, no sentido em que entende a Comissão, vai ainda mais longe. Deve fazer que cada indivíduo saiba conduzir o seu destino, em um mundo no qual a rapidez das mudanças se conjuga com o fenômeno da globalização, para modificar a relação que homens e mulheres mantêm com o espaço e o tempo. As alterações que afetam a natureza do emprego, ainda circunscritas a uma parte do mundo, certamente vão se generalizar e levar a uma reorganização dos ritmos de vida. Para nós, a educação ao longo de toda a vida torna-se, assim, o meio de chegar a um equilíbrio mais perfeito entre trabalho e aprendizagem, bem como ao exercício de uma cidadania ativa (DELORS, 2012, p. 86).

A educação de forma permanente é apregoada como mecanismo de empregabilidade, suporte para atender as demandas sociais e econômicas. Cada indivíduo é, portanto, responsável por manter-se atualizado com as necessidades do mercado.

Na verdade, a aprendizagem ao longo da vida reentrou com grande vigor nos discursos políticos, a partir sobretudo de meados da década de 1990 e, especialmente, no contexto da União Europeia. Mas, como advertiu Barry Hake (2006, p. 35), a aprendizagem ao longo da vida conta agora uma história bem diferente, centrada em estratégias para a competitividade econômica, para a criação de emprego, para a flexibilidade e a coesão social: “aprender para ganhar (*learning for earning*) é o nome do jogo da aprendizagem ao longo da vida no século XXI” (LIMA, 2012, p. 41).

A ideia que foi difundida no Relatório do Banco Mundial adotou a perspectiva de que cada indivíduo é responsável pela sua formação e conseqüente capacidade de adquirir um emprego. Não raro, o próprio trabalhador é quem suporta os ônus do “investimento” em qualificação profissional. O documento sinalizou o aspecto da relevância quanto à intervenção governamental no treinamento dos trabalhadores. Contudo, considerou que a iniciativa privada ofereceria melhores condições de promover a capacitação dos trabalhadores.

Em geral, o treinamento proporcionado por iniciativa da empresa é o meio de maior custo/eficiência para o desenvolvimento das aptidões dos trabalhadores. Em comparação, na maioria dos países, o treinamento proporcionado pelo governo em centros estatais e especialmente o ensino profissionalizante revelaram-se caros e em muitos casos dotaram os participantes de pouco mais do que

algumas aptidões comerciáveis. Seria preciso encontrar fórmulas para reorganizar as instituições públicas de treinamento, em atenção às demandas dos consumidores e do mercado. Muitas vezes, a melhor maneira de fazer isso consiste em transferir o financiamento público daqueles que proporcionam treinamento para o lado da demanda do mercado, possibilitando à população alvo de trabalhadores comprar treinamento num ambiente onde existe concorrência entre fornecedores alternativos. Essa reorientação ocorreu em alguns países da América Latina. As instituições de treinamento receberam garantias de financiamento por conta dos impostos que incidem sobre as folhas de pagamento, para que oferecessem capacitação prévia ao emprego, embora muitas vezes tenha sido impossível encontrar colocação para os seus egressos. Com os incentivos apropriados, contudo, muitas dessas mesmas instituições evoluíram e hoje vendem valiosos serviços diretamente a empresas privadas e indivíduos (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 47).

Outro aspecto a ser considerado, com relação ao investimento em capital humano, diz respeito ao financiamento público para a capacitação dos trabalhadores para o mercado. O relatório do Banco Mundial sugeriu que os governos concentrassem seus investimentos em educação, saúde e nutrição para a população infantil, ensino público gratuito somente na educação básica. “Na educação primária, geralmente faz sentido o ensino público gratuito, para fazer avançar a sociedade em geral e dar cobertura aos pobres”. Com relação aos demais níveis de capacitação, o documento explicita: “contudo, para a maioria dos demais programas de recursos humanos, via de regra não se justifica o ensino gratuito” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 47).

No documento constata-se o fenômeno da globalização⁴⁴. O relatório já indicava que a maior parte da população mundial se concentra em países que estão integrados em mercados globalizados e, aqueles que não estão integrados, caminham rapidamente na direção da integração comercial. A integração econômica criou um mercado globalizado, inclusive em relação a mão de obra, no qual, as decisões tomadas em um determinado país ou continente pode influenciar outros mercados, provocando alterações na estratégia de desenvolvimento nacional.

⁴⁴ Para Moraes (2004, p. 311), nos anos de 1980, abre-se a era da globalização, trata-se de “[...] transnacionalização dos negócios, financeirização da riqueza, reformas estruturais que pretendem retirar ao Estado o papel de coordenador dos fatos sociais para atribuí-lo aos mercados”. “A globalização econômica, portanto, é uma realidade, e não se trata apenas de uma continuação de tendências de anos anteriores ou de uma reversão a elas. Embora uma parte considerável do comércio permaneça regionalizada, há uma ‘economia plenamente global’ no nível dos mercados financeiros” (GIDDENS, 2001, p. 40).

O relatório de 1995 termina indicando que os principais problemas a serem solucionados, nos países da América Latina, com relação ao trabalho, dizem respeito à preparação de mão de obra especializada, trata-se de uma política que, embora tenha registrado certo progresso, ainda apresenta distorções. Os técnicos do Banco Mundial recomendaram que a preparação do trabalhador para o mercado de trabalho deve ficar com a iniciativa privada. A política preconizada foi a de transferência de responsabilidade do poder público para a iniciativa privada, contudo viabilizando a destinação de verbas públicas, para financiar o prestador de serviços privado.

Ao finalizar esta seção inserimos quadro com a síntese dos principais apontamentos e recomendações contidas nos documentos analisados no período: Relatórios do Banco Mundial do período de 1990-1995.

ANO	TÍTULO	APONTAMENTOS E RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL
1990	“Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990: à pobreza” - 271 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar recursos em tecnologia. - Promover o investimento em capital humano com o intuito de aumentar o contingente de mão de obra qualificada. - Focar os esforços na educação básica e sua universalização.
1991	“Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1991: o desafio do desenvolvimento” – 323 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Investir em educação como mecanismo de promoção do crescimento econômico. - Destacar a ineficiência na prestação de serviços públicos. - Incentivar a prestação não governamental de serviços sociais. - Intervenção mínima do Estado no mercado e a realização de privatizações.
1992	“Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1992: desenvolvimento e meio ambiente” – 302 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Cuidar do meio ambiente, pois os problemas ambientais podem frustrar o desenvolvimento e comprometer a produtividade futura. - Prestar serviços públicos através de ONGs e pela iniciativa privada.
1993	“Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1993: investindo em saúde” – 347 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Adotar políticas macroeconômicas para redução da pobreza. - Ampliar a oferta de educação para todos. - Incentivar a prestação de serviços pelo setor privado.
1994	“Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1994: infraestrutura para o desenvolvimento” – 267 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Investir em infraestrutura. - Transferir para a iniciativa privada atividades desenvolvidas pelo Estado. - Quebrar o monopólio estatal no fornecimento e manutenção de prestação de serviços. - Promover terceirizações e administrar com bases comerciais.

1995	“Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1995: o trabalhador e o processo de integração” – 273 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Investir em capital físico e humano. - Promover melhorias nas aptidões e capacidades do trabalhador. - Responsabilizar o trabalhador pela sua capacitação profissional e de forma permanente. - Transferir para a iniciativa privada a capacitação do trabalhador.
------	--	---

Quadro 1: Síntese de apontamentos e recomendações do Banco Mundial

Fonte: Banco Mundial (1990 a 1995) (elaborado pela pesquisadora, 2015).

Da análise dos documentos do Banco Mundial, de 1990 até 1995, verificamos que uma das principais recomendações é no sentido de transferir para a iniciativa privada, por meio de privatização e terceirização, a prestação de serviços do Estado. É recorrente nos documentos analisados a recomendação no sentido de quebra do monopólio do Estado quanto ao fornecimento de serviços e a necessidade de transferir para o setor privado atividades desenvolvidas pelo Estado.

3.2 UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO E A ENTRADA NO SÉCULO XXI: 1996-2000

A década de 1990 foi marcada por crises econômicas e conflitos regionais. Guerras nos Bálcãs⁴⁵, no Oriente Médio e na África, além de problemas internos nos países da América Latina. Grupos políticos separatistas, em várias regiões do globo, promoveram atentados violentos: como o Exército Republicano Irlandês (IRA) na Grã Bretanha e grupos radicais islâmicos. No leste Europeu o colapso do modelo soviético provocou a separação do bloco e a criação de novos Estados independentes (HOBSBAWM, 1995).

Na América Latina, desde o início dos anos de 1990, na maioria dos países, foi adotada a prática de uma política de juros reais muito elevados, com o intuito de atrair investimentos estrangeiros ou repatriar o capital nacional investido em outros mercados. Por outro lado, faltava dinheiro para financiar pequenos e médios

⁴⁵ “A Guerra dos Bálcãs tem início na década de 90. Em 1991, inicia-se a guerra civil na Eslovênia e, em 2001, surge uma outra entre guerrilheiros de origem albanesa e as Forças Armadas da ex-República Iugoslava da Macedônia (*Former Yugoslavia Republic of Macedonia* – FYROM). Eslovenos, croatas e sérvios, cristãos e muçulmanos perpetraram cenas trágicas que levaram ao fim da ex-Iugoslávia e à intervenção internacional” (AGUILAR, 2003, p. 9).

produtores, bem como o acesso interno ao crédito, o que gerou uma queda na produção interna dos países. Especificamente, no Brasil, tem início nos anos de 1996 e 1997 um processo mais intenso de privatizações (TOUSSAINT, 2002).

Na visão de Hobsbawm (1995, p. 541), “[...] em suma, o século acabou numa desordem cuja natureza não estava clara, e sem um mecanismo óbvio para acabar com ela ou mantê-la sob controle”. Continua o autor afirmando que a razão da impotência em conter a desordem, não se encontrava apenas na complexidade da crise na qual o mundo estava mergulhado, mas, também, “[...] no aparente fracasso de todos os programas, velhos e novos, para controlar e melhorar os problemas da raça humana” (HOBBSAWM, 1995, p. 541).

O fracasso do modelo soviético de tentar basear a economia na propriedade coletiva dos meios de produção e no planejamento centralizado, não foi o único mecanismo que deflagrou os problemas econômicos enfrentados nos últimos anos do século XX, mas, também, a incapacidade do modelo capitalista de proporcionar a melhoria na qualidade de vida das populações mais pobres. “Mais sério que o evidente colapso dos dois extremos polares foi a desorientação do que se poderia chamar de programas e políticas intermediários ou mistos que presidiram os mais impressionantes milagres econômicos do século” (HOBBSAWM, 1995, p. 543).

Naquele contexto de crise mundial do capital e dificuldade nas economias internas, bem como de reestruturação política e econômica de alguns países, próximos da virada do século e do milênio, os organismos internacionais lançaram documentos no intuito de preparar os países em desenvolvimento para assumirem uma nova configuração perante a economia globalizada.

“**Do Plano ao Mercado**” é o título do relatório do ano de 1996. O Banco Mundial dedicou todo o documento à análise das questões econômicas e sociais dos países que, na ocasião, estavam fazendo a transição do denominado “planejamento central” para a economia de mercado. O relatório é centrado exclusivamente nos países da Europa Central e Oriental, nos Estados que se tornaram independentes da antiga República Soviética, e também na China e no Vietnã.

Por tratar-se o relatório de 1996, de um documento que foi dedicado, particularmente, aos Estados mencionados, não há referência à América Latina e a outros países em desenvolvimento, fato que prejudica a análise mais detalhada do relatório, pois foi pensado, especificamente, para analisar a questão da transição econômica dos países socialistas para a economia de mercado.

Assim, destacaremos apenas algumas referências que ilustram o pensamento dos técnicos do Banco Mundial acerca da educação. O propósito do “sistema educacional é infundir conhecimentos e aptidões e, o que igualmente importante, transmitir certos valores” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 136). Como objetivo subsidiário, a atividade educacional deveria preparar o indivíduo para a sociedade em que vive tanto econômica, social como politicamente.

Para melhoria na prestação de serviços educacionais, o relatório recomenda a descentralização da atividade, com o intuito de aferir as necessidades locais com maior sensibilidade. Propôs, também, a diversificação da oferta, com o intuito de promover a concorrência e, assim, melhorar a eficiência da prática educacional (BANCO MUNDIAL, 1996).

Em 1997, o Relatório sobre o desenvolvimento mundial publicado pelo Banco Mundial recebeu o título de **“O Estado num mundo em transformação”**. O documento é dedicado à verificação da questão do papel do Estado e sua efetividade na perspectiva de transformação social. Nesse documento, o Estado é considerado como essencial para o desenvolvimento econômico e social, deve garantir uma base jurídica à propriedade e investir em serviços sociais para proteger os grupos vulneráveis.

O Estado deve agir não diretamente promovendo o crescimento econômico, mas como parceiro facilitador da iniciativa privada. A ideia defendida é de que um Estado eficiente permite que o mercado floresça e as pessoas possam desfrutar de bens e serviços de uma forma eficiente, o que lhes proporcionará uma melhor qualidade de vida.

De acordo com o relatório, para fomentar o bem estar humano, o Estado primeiro necessita aumentar a sua capacidade e eficiência para promover ações coletivas, em áreas como: infraestrutura básica; saúde pública, lei e ordem. Para conseguir eficiência, os técnicos do Banco Mundial sugeriram que o Estado, em primeiro lugar, deveria ajustar as suas funções à sua capacidade, ou seja, “deve concentrar a sua capacidade nas tarefas que pode e deve executar” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3). Como a capacidade do Estado é limitada recomenda-se firmar parcerias com empresas e a sociedade civil para fortalecimento de sua capacidade. O segundo elemento a ser observado consiste em “aumentar a capacidade do Estado revigorando as instituições públicas” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4). Dar vigor às instituições públicas para o Banco Mundial significava:

combater a corrupção; sujeitar as instituições públicas à concorrência, com o intuito de melhorar a eficiência; melhorar salários e incentivos; aproximar a população do governo promovendo uma descentralização. “Reconhece-se cada vez mais que os monopólios públicos de infra-estrutura, serviços sociais e outros bens e serviços em muitos países não têm condições para fazer um bom trabalho” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 6).

O documento classificou as funções do Estado em mínimas, intermediárias e ativistas. São consideradas como funções mínimas: a defesa da lei e da ordem; garantia dos direitos de propriedade; a gestão macroeconômica e a saúde pública. São entendidas como funções intermediárias: a educação básica; a proteção ambiental; a regulamentação dos serviços públicos; a política antitruste; o seguro (saúde, vida e pensões); a regulamentação financeira; a proteção do consumidor; o subsídio familiar e o seguro desemprego. E, como funções ativistas: a promoção dos mercados; o agrupamento de iniciativas e a redistribuição de ativos (BANCO MUNDIAL, 1997).

Segundo o relatório, quando o país não detém uma capacidade considerável para atender todas as funções, deve concentrar-se, de início, na concretização das denominadas funções básicas, com ênfase na estabilidade macroeconômica, controle de doenças infecciosas, controle da água, estradas e proteção dos mais pobres. Após, deve intervir nas funções intermediárias entre elas controle da poluição, seguros sociais e educação⁴⁶. Nessas funções, os governos também não poderiam deixar de intervir, mas é possível escolher a forma de atuar, podem firmar parceria com os mercados e a sociedade civil, com o intuito de assegurar o fornecimento desses serviços públicos. Dessa forma, somente os Estados dotados de maior capacidade teriam a prerrogativa de assumir as “funções ativistas” para solucionar os problemas de mercado (BANCO MUNDIAL, 1997). O relatório nesse ponto chama atenção para o fato de que os Estados se encontram limitados e, para bem desenvolver suas atividades, devem firmar parcerias com o setor privado e a sociedade civil.

⁴⁶ A orientação adotada pelo Banco Mundial, acerca da prestação de serviços educacionais, é a mesma esboçada por Friedman: “Os serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa. O papel do governo estaria limitado a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas, da mesma forma que inspeciona presentemente os restaurantes para garantir a obediência a padrões sanitários mínimos” (FRIEDMAN, 1985, p. 86).

O conceito de sociedade civil sofreu uma evolução ao longo dos séculos, até chegar a atual forma de compreensão do termo. Embora Estado e sociedade civil, muitas vezes, apareçam como antíteses, não estão totalmente dissociados, pois a sociedade civil está contida no Estado (BOBBIO, 1982). A sociedade organizada, enquanto nação, faz parte do Estado.

Podemos entender sociedade civil como um conjunto de entes ligados ao campo privado, ou seja, as atividades desenvolvidas na esfera mercantil de natureza empresarial, como também as ações realizadas pela sociedade (população), de forma organizada, visando um fim que pode estar relacionado: com a defesa do meio ambiente; com as atividades políticas; filantrópicas; educacionais; artísticas; científicas; literárias; entre outras, contudo, sem a participação do Estado.

A sociedade civil abarca o complexo de relações materiais desenvolvidas entre os indivíduos, enquanto o Estado determina a ordem política da nação. Para Marx e Engels (2007), a sociedade civil engloba as relações econômicas de sustentação do Estado.

A sociedade civil compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas. Compreende o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e ultrapassa, por isso mesmo, o Estado e a nação, embora deva, por outro, lado, afirmar-se no exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado (MARX; ENGELS, 2007, p. 33).

Gramsci (1979), ao realizar a distinção entre as expressões sociedade civil e Estado, considera a primeira como um conjunto de organismos privados e, a segunda, como uma força de hegemonia exercida sobre toda a sociedade. Sociedade civil é o campo de atuação dos indivíduos, dos grupos e classes, ao passo que o Estado desempenha uma função de poder sobre toda a sociedade.

Pode-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é; o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, que correspondem à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 1979, p. 10).

Sociedade civil está diretamente relacionada com o campo privado em oposição ao Estado, cuja natureza é de ordem pública. “Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1210).

O conceito de sociedade civil, em sentido amplo, é abrangente e atinge toda atividade privada desenvolvida pelos cidadãos, incluindo também as atividades de ordem comercial e não apenas as denominadas de terceiro setor⁴⁷. O Estado exerce a prerrogativa de disciplinar essas relações. Estado e sociedade “atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna” (BOBBIO, 1986, p. 52).

A política do Banco Mundial é no sentido de envolver tanto a iniciativa privada mercantil como a sociedade civil organizada, no atendimento e na prestação de serviços públicos à população. As recomendações do organismo internacional estão em consonância com as ideias esboçadas pelos ideários políticos da denominada “terceira via”. Giddens (2001), ao tratar da questão da sociedade civil, menciona que Estado e sociedade deveriam trabalhar em parceria, um como agente facilitador e controlador do outro.

Não há fronteiras permanentes entre governo e sociedade civil. Dependendo do contexto, o governo precisa por vezes ser empurrado mais profundamente para a arena civil, por vezes recuar. Onde o governo se abstém de envolvimento direto, seus recursos podem continuar sendo necessários para apoiar atividades que grupos locais desenvolvem ou introduzem – sobretudo em áreas mais pobres. Contudo, é particularmente em comunidades mais pobres que o incentivo à iniciativa e ao desenvolvimento locais podem gerar o maior retorno (GIDDENS, 2001, p. 90).

Assim, mesmo que o Estado se retire da prestação, ou se abstenha de se envolver de forma direta, os recursos públicos podem ser utilizados pela sociedade civil, para atendimento, principalmente, da população de baixa renda, nas comunidades carentes.

⁴⁷ O terceiro setor está relacionado com a prestação de atividades não mercantis, é constituído por organizações sem fins lucrativos, como as associações e fundações. “Terceiro setor é a denominação mais recente e a menos utilizada. Os autores que a ela recorrem consideram o mercado como primeiro setor e a área governamental como segundo, e essas organizações – que têm características dos dois setores – vêm a ser o terceiro setor” (COELHO, 2000, p. 59) Trataremos do terceiro setor em tópico específico nos próximos itens.

Retornando ao relatório do Banco Mundial, quanto à capacidade do Estado no desempenho de suas atividades, o ajuste recomendado deve envolver não apenas o que o Estado deve fazer, mas, também, como fazer. Novos instrumentos ou alternativas devem ser utilizados para proporcionar um aumento na efetividade do Estado. No campo da educação, a título de exemplo, o Banco Mundial recomenda que: “embora Estado ainda tenha um papel central na provisão garantida de serviços básicos – educação, saúde e infra-estrutura –, não é obvio que deva ser o único provedor, ou mesmo que deva ser provedor” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 28). O organismo menciona que as decisões do Estado, com relação ao financiamento e a regulamentação dos serviços relacionados, devem estar fundamentadas nas possíveis vantagens ofertadas pelo mercado e pela sociedade civil, em relação aos órgãos do governo (BANCO MUNDIAL, 1997).

O documento indicou que para maior eficiência do Estado, na provisão de serviços coletivos, será necessária a adoção de práticas de redistribuição de despesas e utilização mais eficaz dos recursos. Elenca como prática vital para mudança institucional a adoção de um enfoque pluralista na prestação de serviços: “permitir a participação privada, concentrando ao mesmo tempo a participação pública diretamente na provisão de bens e serviços genuinamente coletivos”, embora, segundo o relatório, “os governos possam também subsidiar o consumo de bens por parte de grupos carentes, mesmo quando os rendimentos sejam totalmente privados” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 56).

Para justificar e legitimar a proposta de prestação privada de serviços sociais, o documento invoca a perspectiva histórica de prestação de serviços pela iniciativa privada. “Na verdade, a participação privada e comunitária na provisão de infra-estrutura e serviços sociais tem uma longa tradição histórica” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 56)⁴⁸.

⁴⁸ O Relatório do Banco Mundial explicita que, historicamente, “somente no século XX, o Estado assumiu um papel importante na provisão de serviços sociais, como educação e atenção de saúde. Mas a capacidade do Estado de fornecer esses serviços varia, resultando em diferentes combinações de atividades públicas e privadas. Os sistemas de ensino modernos tiveram por base iniciativas privadas, muitas vezes, religiosas. Das escolas islâmicas na Indonésia e na África Ocidental aos gurus hindus na Índia, às igrejas cristãs na maior parte da Europa e aos mestres-escolas de aldeia na China, as escolas particulares vêm ensinando as crianças há séculos. Em geral, porém, a educação era privilégio das elites. O ensino público de massa é uma invenção do século XIX, originada na Europa e na América do Norte, de onde se propagou às ex-colônias após a independência. Um vultuoso investimento público levou a uma expansão da matrícula nas escolas públicas, acompanhada em muitos países por uma redução no papel das escolas particulares” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 57).

O relatório expõe ser necessário, em um contexto de reorganização do papel do Estado, enxugar a máquina estatal, quando apresentar uma participação “sobredimensionada”. A forma de diminuir o tamanho do Estado, recomendada pelo Banco Mundial, é através de privatizações e liberalização de mercado.

Muitos países com fraca capacidade institucional carregam o ônus da sua experiência com governos que estenderam em demasia o seu alcance; para eles, a privatização e a liberalização do mercado são partes essenciais da agenda política. À medida que a capacidade se desenvolve, as organizações e autoridades públicas poderão assumir iniciativas coletivas mais importantes, promover os mercados e utilizar instrumentos normativos eficientes, mas difíceis de manejar (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 65).

O documento orientador do Banco Mundial recomendou aos Estados em desenvolvimento adoção de reformas com a prática da privatização. O termo privatização é amplo e pode ser empregado para indicar várias circunstâncias, desde iniciativas governamentais voltadas para a redução da intervenção estatal na economia, como também fomentar o papel da iniciativa privada na prestação de serviços de natureza pública.

Privatização abrange todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem, fundamentalmente: a. a **desregulação** (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico ou, pelo menos, a mudança na forma de regulação); b. a **desmonopolização** de atividades econômicas; c. a **venda de ações de empresas estatais ao setor privado** (desnacionalização ou desestatização); d. a procura pelas formas privadas de gestão, como a **concessão de serviços públicos e, mais recentemente, as parcerias público-privadas** (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo), além das concessões de obras públicas e várias modalidades de concessões para exploração de bens públicos; e. os **contracting out** (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nesta última fórmula que entra o instituto da **terceirização**; f. a liberalização de serviços públicos, em movimento inverso ao da *publicatio*; por outras palavras, atividades antes assumidas como serviços públicos perdem essa qualidade, passando a ficar abertas à livre iniciativa (DI PIETRO, 2012, p. 6, grifos no original).

No Brasil, a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização e revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que havia promovido de forma mais incisiva no país práticas de privatização. A mencionada Lei de 1997 reafirmou o objetivo de reordenar a posição estratégica do Estado na economia e transferir para a iniciativa privada atividades consideradas indevidamente exploradas pelo setor público. No setor de serviços públicos fez previsão da desestatização através de concessão⁴⁹, permissão⁵⁰ ou autorização⁵¹.

Com relação à privatização, algumas práticas podem ser destacadas: como a liberação de determinados setores da economia, o Estado deixa de intervir, ficando para o mercado a condução da atividade econômica; a transferência de empresas públicas para a iniciativa privada, através da venda de ações, bens e outros ativos; alocação na iniciativa privada da prestação de serviços públicos, como no caso de saúde educação e segurança; e, ainda, a utilização de métodos de gestão privada na administração pública. Na atualidade, considera-se privatização uma expressão ampla que engloba uma série de circunstâncias (DI PIETRO, 2012).

O termo privatização é amplo e abarca uma série de práticas, dentre elas novos mecanismos de transferência de serviços públicos para a sociedade civil, quer de natureza empresarial quer de cunho filantrópico. Dentre as novas formas de contratação, verificam-se as parcerias público privada com a sociedade. No campo da educação, destacam-se as parcerias com as instituições privadas de ensino superior, com os entes de cooperação e com o terceiro setor.

⁴⁹ “[...] contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço” (DI PIETRO, 2012, p. 77).

⁵⁰ “O vocábulo *permissão* possui um sentido amplo, que designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público por terceiros” (DI PIETRO, 2012, p. 133).

⁵¹ O termo *autorização* compreende três acepções: “num primeiro sentido, designa o ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos. Trata-se da autorização como ato praticado no exercício do poder de polícia” (DI PIETRO, 2012, p. 137). “Na segunda acepção, *autorização* é o ato unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público faculta ao particular o uso privativo de bem público, a título precário. Trata-se da *autorização de uso*. Na terceira acepção, que ora interessa, *autorização* é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço público, a título precário. Trata-se de *autorização de serviço público*” (DI PIETRO, 2012, p. 138).

Como que a confirmar essa idéia de que a privatização é um conceito em aberto, constata-se o surgimento de novas formas de parceria, como os contratos de gestão com as chamadas organizações sociais, os termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e as parcerias público-privadas. Verifica-se uma privatização de atividades estatais e uma fuga crescente do direito administrativo, com suas fórmulas rígidas tradicionais e a busca do direito privado que, por ser utilizado pela Administração Pública, acaba se mesclando com o direito administrativo, ficando a meio caminho entre o público e o privado (DI PIETRO, 2012, p. 7).

No Brasil, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, novas formas de parceria pública privada foram criadas e estão sendo executadas em conjunto com a iniciativa privada e terceiro setor, trataremos na próxima seção em item específico.

Retomando a análise do relatório de 1997, o Banco Mundial, no documento, além de recomendar a prática da política de privatização, elencou quais as objeções que os Estados poderiam encontrar ao adotarem tais medidas e, também, apresentaram os argumentos que os governantes deveriam utilizar para convencer a população acerca das vantagens da prática privatista.

Os técnicos do Banco Mundial levantaram as principais críticas com relação à política de privatização que poderiam ser suscitadas pelos cidadãos. Como se não bastasse identificar as críticas que poderiam ser apontadas pela população, em seguida apresentaram o mecanismo argumentativo de convencimento da população. Ou seja, tentaram explicar para os governos como “acalmar” os ânimos locais diante de uma eventual crítica popular à política de privatização. Os analistas do Banco Mundial pontuaram algumas questões que poderiam ser apresentadas na pauta de discussão quando da proposta de privatização de empresas públicas.

Foram colocadas seis objeções quanto à privatização e contrapontos para afastá-las. Os seis obstáculos que o relatório informa, que poderiam ser suscitados pelos cidadãos, quando da proposta de privatização de empresas públicas, estão relacionados com as seguintes questões: funcionalismo público; enriquecimento indevido da classe política; transferência de ativos nacionais para estrangeiros; prejuízo na economia em razão da venda de empresas públicas; criação de monopólios privados e administração das empresas públicas.

Na sequência, apresentamos o quadro extraído do Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial do ano de 1997, elaborado pelos técnicos do Banco Mundial contendo as objeções críticas que poderiam ser levantadas, no caso de

privatizações, e as recomendações dos técnicos do organismo internacional de fomento econômico, indicando o mecanismo adequado para rebatê-las.

Quadro 4.2 Seis objeções à privatização e como rebatê-las

"Não podemos jogar os funcionários públicos na rua. Isso é errado — e eles vão reclamar."

Obter a concordância dos funcionários é essencial para o êxito da privatização. Alguns países ofereceram ações aos funcionários ou privatizaram mediante a venda aos gerentes e funcionários. Outros ofereceram indenizações generosas. A privatização torna-se mais fácil quando os países elaboram programas para proteger os grupos vulneráveis, conforme descrito no Capítulo 3.

"A privatização é apenas outra maneira de os políticos e empresários poderosos se ajudarem mutuamente e enriquecerem à custa do povo."

O processo é importante. A privatização deve basear-se em licitação competitiva e os critérios de seleção dos compradores devem ser cuidadosamente especificados com antecedência. E tudo deve ser feito às claras, diante dos olhos da imprensa e dos cidadãos.

"Nossos cidadãos não aceitarão a transferência de ativos nacionais preciosos para poderosos mandarins estrangeiros (ou locais)."

Uma ampla base de distribuição da propriedade pode ajudar a angariar apoio público para a privatização. Uma abordagem, adotada na República Tcheca, na Rússia e na Mongólia, consiste em distribuir cupons de privatização aos cidadãos, a serem trocados por ações. Outra, adotada na Argentina, no Chile e no Reino Unido, é efetuar uma oferta pública inicial de ações aos cidadãos a preços convidativos. Ambas as estratégias podem ser elaboradas de modo a deixar espaço para um forte parceiro estratégico com o incentivo e os conhecimentos para reestruturar efetivamente a empresa.

"O nosso setor privado é muito fraco. Sem empresas estatais, a nossa economia ficará paralisada."

Certamente, a privatização é mais fácil quando já existe uma economia de mercado em boas condições, incluindo mercados financeiros. Assim, um complemento (e, se for o caso, antecedente) essencial da privatização é a liberalização do mercado, talvez acompanhada das iniciativas ativistas de promoção de mercados descritas mais adiante neste capítulo. Mesmo assim, na maioria dos casos, é precisamente a mão pesada do Estado hiperestendido que restringe a atividade privada — a objeção confunde causa e efeito.

"O máximo que a privatização pode fazer é pôr um monopólio privado no lugar do monopólio público."

A reforma normativa é outro complemento importante da privatização: desregulamentação para abolir os privilégios monopolistas artificiais e elaboração de um sistema normativo que restrinja o abuso do poder econômico em mercados não competitivos.

"Por que nos vamos colocar numa situação traumática? Vamos procurar administrar melhor as empresas estatais."

Se os governos estiverem dispostos a adotar restrições orçamentárias, permitir a concorrência de empresas privadas e proporcionar incentivos apropriados aos gerentes, o desempenho das empresas estatais pode melhorar. Mas a dura realidade é que, embora alguns governos decididos tenham reformado as suas empresas estatais a curto prazo, a preservação dessas reformas é muito mais difícil. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1983* destacou várias empresas estatais que apresentavam um bom desempenho; em 1993, a maioria delas havia entrado em declínio.

Quadro 2: Objeções à privatização e formas de combatê-las

Fonte: Banco Mundial (1997, p. 68).

O quadro traz em destaque as recomendações quanto aos funcionários públicos, sugerindo como salutar a concordância dos mesmos com o processo de privatização e o incentivo de práticas para "proteger" o funcionalismo, como por exemplo, venda de ações aos servidores (a ideia propagada com a venda das empresas públicas aos servidores públicos é a de que serão os donos das empresas) e o pagamento de valores a título de indenização. O Brasil adotou,

durante um período, programas de demissão voluntária de funcionários públicos como mecanismo para “enxugar” as empresas públicas.

O documento enfatizou que, na hipótese de alegação de enriquecimento indevido da classe política com a venda de bens públicos, em razão da privatização, a questão deveria ser rebatida com a argumentação acerca da transparência na realização da transferência do ato, ou seja, a venda de bens públicos de forma transparente seria melhor aceita pela população. Outro ponto a ser combatido, segundo o documento, diz respeito a eventuais críticas relacionadas com a transferência de ativos nacionais para estrangeiros. O argumento que o Banco Mundial sugeriu é no sentido de, em primeiro lugar, ofertar os bens para a população nacional, como forma de conquistar a simpatia do povo no momento da privatização e só após proceder a oferta para outros grupos.

Recomendaram, ainda, os analistas do Banco Mundial aos governantes, que a privatização deveria ser precedida de uma liberalização econômica, pois a população poderia criticar afirmando que a ausência de empresas estatais traria prejuízos à economia local. Outra questão levantada, pelo documento, está relacionada com o problema dos monopólios. O documento menciona que objeções podem ser levantadas no sentido de que a privatização colocará um monopólio privado no lugar do público. Segundo o documento, a crítica deve ser rebatida utilizando-se da máxima de que a privatização promoverá a abolição de privilégios monopolistas.

E, por fim, salientou o documento que na hipótese de argumentação crítica, no sentido de que é mais adequado melhorar a administração das empresas públicas ao invés de vendê-las, recomenda o organismo aos governantes que sinalizem à população de que a longo prazo haverá um declínio das empresas estatais.

Além da privatização em sentido amplo, o Relatório sobre o desenvolvimento Mundial, no ano de 1997, ainda, enfatizou e recomendou a terceirização⁵² e a

⁵² “A terceirização, bastante utilizada no âmbito da iniciativa privada, aparece hoje entre os institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca a parceria com o setor privado para a realização de suas atividades. Pode-se dizer que a terceirização constitui uma das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a Administração Pública” (DI PIETRO, 2012, p. 215). “Contudo, tal como os contratos reguladores e os vales, a terceirização não é remédio heróico. Em geral, a terceirização é mais positiva quando os resultados são fáceis de especificar e os mercados são fortes, permitindo assim uma rápida avaliação da efetividade de diferentes fornecedores. Para atividades complexas ou não rotineiras, a terceirização inevitavelmente resultará em alta dos custos transacionais. Ademais, é tão sujeita à corrupção ou malversação quanto os contratos dentro do setor público” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 93).

parceria com a sociedade civil, bem como, com o setor privado empresarial e entidades que compõem o terceiro setor, como é o caso das organizações não governamentais (ONGs). Especificamente, quanto ao terceiro setor, o documento menciona:

Os governos estão também terceirizando a prestação de serviços sociais, especialmente com organizações não-governamentais (ONG) (sic). Ainda que, neste caso, os produtos sejam difíceis de especificar, os governos têm adotado esse rumo quando têm a impressão de que as ONGs são entidades empenhadas na alta qualidade ou quando podem, devido à sua orientação religiosa ou ideológica, prestar melhores serviços a certos grupos (nos Baixos, por exemplo, há muito tempo os serviços educacionais são confiados por contrato a ONG). Na Bolívia, a terceirização da administração de escolas públicas com uma organização religiosa local está produzindo resultados promissores (Quadro 5.5). O governo de Uganda está formando parcerias com ONG (sic) para a prestação de serviços preventivos e curativos de saúde, antes reservados ao setor público (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 93).

A parceria pública e privada vem ocorrendo em vários países da América Latina, o documento relatou, especificamente, na área da educação, a experiência Chilena do sistema de captação⁵³, o qual habilita os estudantes a procederem à matrícula escolar em qualquer escola pública ou privada, e as escolas recebem o pagamento do governo baseado no número de alunos matriculados. Segundo o documento do Banco Mundial, em 1997, os resultados ainda não estavam bem claros (BANCO MUNDIAL, 1997). Outro exemplo, da parceria pública e privada, relatada no documento, é a experiência na Bolívia de uma ONG religiosa na prestação de serviços educacionais. “Essa parceria público-privada entre o governo e uma ONG religiosa parece ser tão bem-sucedida que o governo estaria considerando a sua adoção como possível modelo para a reforma nacional do ensino” (BANCO MUNDIAL, 1997). A parceria pública e privada, no Brasil será objeto de estudo na próxima seção.

O Banco Mundial advertiu, ainda, que a aproximação do governo com setores da sociedade civil poderia ser salutar ou resultar em novas disparidades entre

⁵³ O Chile é o país na América Latina com a maior experiência em privatização na educação. A privatização Chilena foi iniciada, ainda, no governo Pinochet (1973-1990) foi intensificada nos anos seguintes. Em 2011, os estudantes saíram às ruas para protestar contra o sistema de ensino, enfatizando que a prioridade na iniciativa privada de educação chilena era a rentabilidade econômica das instituições. O Chile está imerso em um debate sobre o sistema educacional. Disponível em: <<http://www.brasil.elpais.com./brasil>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

aqueles que foram assistidos e os que ainda não foram incluídos, afastando ainda mais o povo do governo.

Nem todas as organizações da sociedade civil são adequadamente representativas dos seus próprios membros ou do público em geral. E, embora certos grupos possam ser muito atuantes, os interesses que representam podem não ser unanimemente compartilhados. Ao se aproximar de grupos da sociedade civil, deve o governo estar consciente dos interesses que tais grupos representam, mas também daqueles que eles não representam (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 116).

Outra recomendação do Banco Mundial diz respeito à questão da descentralização⁵⁴, argumentaram que, bem orientada, pode melhorar a capacidade do Estado de adequar os serviços prestados pelo governo, ajustando-o às necessidades locais e apoiando o desenvolvimento econômico. Contudo, se a política não for bem conduzida, o governo central pode perder “o controle da macroeconomia em consequência da falta de coordenação das decisões locais; e as disparidades regionais podem ampliar-se exacerbando tensões econômicas e sociais” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 117). E, ainda, os técnicos do Banco Mundial argumentaram que: “os governos locais podem render-se à influência de interesses

⁵⁴ A expressão descentralização, segundo Peroni (2003), pode ser utilizada para atender dois enfoques distintos: um relacionado com o aparelho do Estado no qual a descentralização é realizada de uma esfera de governo para outra e o segundo trata da descentralização do Estado para a sociedade. Com relação ao aspecto administrativo: “descentralização é assim, de modo genérico, a transferência de atribuições, em maior ou menor número, de entidades centrais para entidades locais, sendo estas pessoas, físicas ou jurídicas; ou órgão” (CRETILLA JÚNIOR, 2000, p. 65). A descentralização administrativa implica a transferência, não apenas de atribuições no âmbito da administração, mas também de poder decisório. Para que a descentralização ocorra, é necessário que existam algumas circunstâncias: primeiro a atribuição de personalidade jurídica a um ente diverso daquele que está delegando os poderes, por exemplo, da União para o Estado membro; segundo, delegar poderes decisórios em matéria específica ao ente descentralizado e por fim, estabelecer o mecanismo de controle normativo que será exercido pelo poder central sobre o ente descentralizado. Para o Direito Administrativo o controle é denominado de “tutela administrativa” ou “controle administrativo” (MEDAUAR, 2005, p. 65). O segundo enfoque trata da transferência do aparelho de Estado para a sociedade. Neste caso, a descentralização ocorre através de privatizações, terceirizações e participação da população na gestão pública, com a presença de controle social por parte do cidadão, que transfere para a sociedade atividades que eram de exclusividade do setor público. “Nesse contexto, a descentralização, gradualmente, tenta retirar responsabilidades do Estado, o qual quer transferir para a sociedade tarefas que eram suas no que se refere às políticas públicas e, principalmente, às políticas sociais” (PERONI, 2003, p. 69). A autora menciona ainda que: “a tensão descentralização/centralização constitui, também, as bases da política educacional dos anos 1990. No levantamento das políticas educacionais dessa década, verificamos que o Estado está centralizando o controle, principalmente através dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e descentralizando o financiamento da educação, sobretudo através do Fundef e do repasse de dinheiro direto para as escolas” (PERONI, 2003, p. 71).

particulares, levando ao abuso do poder estatal e a uma administração menos sensível e responsável” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 117).

A descentralização passou a fazer parte da agenda de reformas propostas pelo Banco Mundial, segundo o relatório, o termo abrange uma ampla série de processos distintos. Os principais elementos caracterizadores da descentralização elencados no documento são:

[...] a desconcentração administrativa ou a transferência de funções estatais para níveis de governo mais altos ou mais baixos, com simultânea retenção do controle central do orçamento e da formulação de políticas; a descentralização fiscal ou a cessão de influência sobre decisões orçamentárias e financeiras dos níveis mais altos aos mais baixos; e a devolução ou transferência de recursos e de autoridade política a autoridades de mais baixa hierarquia, em grande parte independentes dos níveis mais altos de governo (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 127).

Para os analistas do Banco Mundial, a descentralização requer a transferência de funções estatais para outros níveis de governo, porém com controle central, inclusive, com relação ao orçamento e formatação de políticas. A descentralização pressupõe, também, a cessão acerca de decisões orçamentárias e financeiras para níveis mais baixos e, ainda, a transferência de recursos para autoridades hierarquicamente mais baixas. Contudo, salienta o documento que “raramente a descentralização abrange esses três aspectos” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 127).

A descentralização implica na transferência de funções de um nível de governo para outro, contudo, com controle centralizado. Pode ser caracterizada, ainda, como cessão de decisões e de recursos orçamentários de um nível hierárquico a outro. Na hipótese de prestação de serviços pelo Estado, pode ser observada a descentralização de um nível para o outro dentro do governo e, até mesmo, para setores da sociedade civil empresarial ou sem fins lucrativos.

Segundo o Banco Mundial (1997, p. 129), “é indispensável contar com normas verticais e, incentivos horizontais para que os governos locais desempenhem bem as suas funções (Figura 7.3)”.

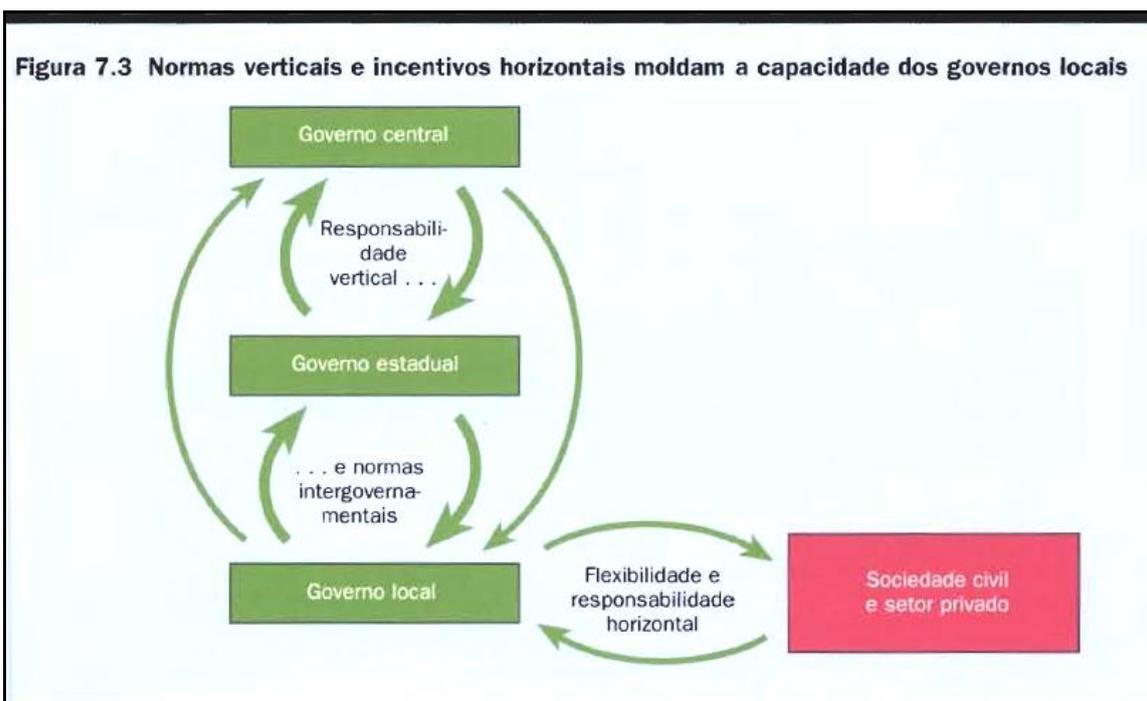


Figura 2: Descentralização e responsabilidade

Fonte: Banco Mundial (1997, p. 129).

Embora o relatório do Banco Mundial tenha recomendado a descentralização nos países em desenvolvimento, no caso específico do Brasil, o documento menciona expressamente que a descentralização política e fiscal não oferece melhoria com relação à eficiência do setor público.

O caso do Brasil mostra que a descentralização política e fiscal não garante a melhoria da eficiência do setor público e pode ameaçar a estabilidade macroeconômica. Para alcançar os seus objetivos, a descentralização fiscal deve ser acompanhada de uma correspondente descentralização das responsabilidades de despesa: cumpre melhorar a capacidade institucional dos governos estaduais e municipais, e o governo federal deve exigir orçamentos rígidos nas suas relações fiscais e financeiras com os governos subnacionais (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 133).

O texto do documento enfatiza que a descentralização na prestação de serviços, quando conveniente para o Estado, deverá ser realizada de forma cuidadosa, adotando-se uma abordagem por etapas ou setoriais, inicialmente em áreas consideradas como prioritárias tais como: saúde, educação ou infraestrutura. Deve adotar, também, mecanismos adequados de monitoramento para que assegure a presença de normas gerais com o intuito de coibir arbitrariedades, tanto na esfera central como local (BANCO MUNDIAL, 1997).

Outro ponto que destacamos no relatório, no ano de 1997 diz respeito à constatação de alternativas de cunho privado para oferta e prestação de serviços de natureza pública. O crescimento das Organizações não governamentais é um exemplo da assunção de tarefas que, primitivamente, seriam de competência do poder público, mas que cada vez mais estão sendo realizadas pela iniciativa privada não empresarial.

A partir do final dos anos de 1980, verificou-se um rápido crescimento das ONGs em todo o mundo, inclusive, na América Latina e no Brasil. As ONGs podem assumir várias formas, desde associações de cunho profissional ou, até mesmo, de vizinhos com diversas finalidades, podem também se constituírem como fundações de cunho filantrópico ou não.

As organizações não governamentais podem ser parceiras e até mesmo concorrentes na prestação de serviços públicos e, “[...] quando apoiadas pela voz do povo, podem exercer úteis pressões no sentido de que o governo melhore a prestação e a qualidade desses serviços” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 121). No entanto, o documento informa que as ONGs têm a possibilidade de prestar serviços de alta qualidade, mas, também, podem apresentar graves problemas, como a má qualidade ou inadequação dos serviços ofertados, além da ausência de responsabilidade (BANCO MUNDIAL, 1997).

No Brasil, as ONGs⁵⁵ têm atuado em vários setores, desde questões ambientais até o trabalho com crianças em situação de risco e carentes, bem como em áreas da educação, na alfabetização de jovens e adultos, dentre outras.

As Organizações não governamentais foram adaptadas às políticas sociais neoliberais e atualmente podem receber dinheiro público (quando se constituem em

⁵⁵ Nos anos de 1970 e 1980, as ONGs eram denominadas de “cidadãs” e “militantes”, pois estiveram envolvidas na maioria dos movimentos populares pelos direitos humanos e redemocratização do país. Nos anos de 1990, o foco das ONGs foi alterado em razão da crise econômica e também pela escassez de financiamento por parte dos organismos internacionais que voltaram sua atenção para a questão da redemocratização do leste europeu. Assim, as organizações não governamentais no Brasil, tiveram que buscar uma nova alternativa para viabilizar a manutenção financeira. “Com isto, as atividades de militância política, via pressões sociais, passaram para segundo lugar, e as atividades produtivas ganharam centralidade no dia a dia das ONGs”. [...] “Outro resultado das mudanças da conjuntura sobre as ONGs foi a necessidade de qualificação de seus quadros. A palavra de ordem passou a ser eficiência e produtividade na gestão de projetos sociais, para gerir recursos que garantam a sobrevivência das próprias entidades. Ter pessoal qualificado com competência para elaborar projetos com gabarito passou a ser a diretriz central, e não mais a militância ou o engajamento anterior à causa em ação. Os antigos militantes foram procurar programas de especialização e pós graduação” (GOHN, 2011, p. 85).

organizações da sociedade civil de interesse público) assinando termos de parcerias com o poder público para atendimento nas áreas sociais.

É possível a verificação de um entrelaçamento entre o setor público e o setor privado de natureza lucrativa e do terceiro setor no atendimento da população. No Brasil, a ligação entre o setor público e privado, na área da prestação de serviços tem-se estreitado. No final da década de 1990, algumas leis⁵⁶ foram publicadas contendo dispositivos autorizadores de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada empresarial e, também, com o terceiro setor. Termos de parceria e convênios podem ser firmados entre a sociedade civil e o governo, para liberação de verbas públicas na prestação de serviços, inclusive, na área da educação.

A Figura seguinte extraída do relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, produzido pelo Banco Mundial, demonstra o entrelaçamento entre o setor público, a esfera privada empresarial e o terceiro setor (BANCO MUNDIAL, 1997).

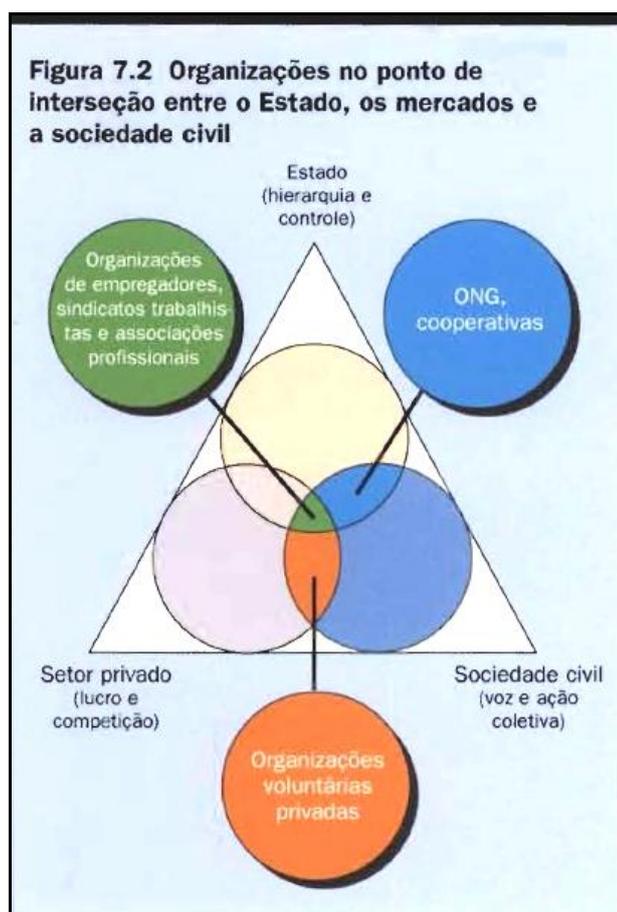


Figura 3: Entrelaçamento entre o setor público, privado empresarial e terceiro setor
Fonte: Banco Mundial (1997, p. 123).

⁵⁶ Na próxima seção trataremos da análise algumas Leis que admitem a parceria do setor público com a sociedade civil organizada.

O Banco Mundial mantém uma estreita relação com as organizações não governamentais, fomentando a participação ativa do terceiro setor, na resolução de problemas de cunho social, recomendando aos Estados a transferência de verbas públicas para que o terceiro setor atue em parceria com o Estado. A parceria público-privada é reconhecida como eficaz e recomendada pelo organismo internacional de fomento econômico.

Na sequência, passamos à análise do documento dos anos de 1998 e 1999, denominado “**Conhecimento para o desenvolvimento**”. O Banco Mundial publicou apenas um volume para os dois anos. O relatório sobre o desenvolvimento mundial neste volume propôs encarar os problemas relativos ao desenvolvimento, sob a perspectiva do conhecimento. O Banco focalizou dois tipos de conhecimento e duas espécies de problemas. O primeiro problema é classificado de defasagem de conhecimento, em razão do pouco conhecimento técnico ou *know-how* que prejudica áreas, como nutrição, o controle da natalidade, a engenharia de *software*. O segundo é denominado de informação, quando ausente, o conhecimento para identificar atributos como o de qualidade de um produto ou aptidão para o trabalho. A ausência do conhecimento sobre atributos afeta diretamente o funcionamento efetivo do mercado (BANCO MUNDIAL, 1998/1999)

O conhecimento foi considerado como indispensável para o crescimento. Os países em desenvolvimento precisariam investir em educação e aproveitar as novas tecnologias para adquirir e difundir conhecimento (BANCO MUNDIAL, 1998/1999)

A desigualdade de renda entre países ricos e pobres continuou sendo, segundo o documento, uma das razões do aumento da diferença na defasagem de conhecimento. “Na verdade, um dos motivos pelos quais a defasagem de renda ainda não está diminuindo é o fato de que, em muitos países em desenvolvimento, não se fez o suficiente para abolir a defasagem de conhecimento” (BANCO MUNDIAL, 1998/1999, p. 28). Apresenta, na realidade, a ideia de conhecimento como bem público. Quando o conhecimento for inserido no domínio público, ele pode ser livremente utilizado e divulgado para todos.

Quanto à aquisição de conhecimento, o Banco Mundial recomendou aos países em desenvolvimento que aproveitassem o conhecimento técnico produzido no mundo, levando-se em conta os direitos de propriedade intelectual, como também propôs o fomento da criação local de conhecimento técnico. Recomendou,

ainda, a pesquisa local concentrada em necessidades consideradas essenciais como agricultura e medicina (BANCO MUNDIAL, 1998/1999).

A educação no documento é vista como fonte de conhecimento, cada nível desempenha um papel específico na formação do indivíduo. A educação básica serve para agregar melhoria nas condições de vida da população. A educação superior e a educação técnica são destinadas à formação e manutenção do capital humano para o trabalho.

Para as pessoas, assim como para os países, a educação é a chave da criação, adaptação e difusão de conhecimento. A educação básica aumenta a capacidade de aprender e interpretar informações. Mas isso é apenas o começo. A educação superior e a capacitação técnica são também necessárias para formar uma força de trabalho que possa se manter em dia com um fluxo constante de inovações tecnológicas que comprime o ciclo de produção e acelera a depreciação do capital humano (BANCO MUNDIAL, 1998/1999, p. 44).

O relatório informa que, nas últimas três décadas, muitos países avançaram em termos de expansão do número de matrículas em todos os níveis de ensino, contudo, novos desafios se colocam em razão da necessidade de absorção cada vez maior de conhecimento e informações (BANCO MUNDIAL, 1998/1999). O documento apontou, por meio de pesquisas realizadas, que a educação de um indivíduo eleva, em geral, a aprendizagem de outros membros da família e da comunidade. Os filhos de pais mais instruídos recebem um maior grau de educação. “Por outro lado, constatou-se que níveis mais altos de instrução conduzem a rendas mais altas, colhendo o governo parte dos benefícios, na forma de pagamentos mais altos do imposto sobre a renda” (BANCO MUNDIAL, 1998/1999, p. 52).

Recomenda o Banco Mundial, diante do êxito limitado e do alto custo dos programas convencionais, que os países em desenvolvimento adotem formas alternativas no ensino superior, como o ensino à distância e as universidades abertas⁵⁷. Segundo o relatório, trata-se de uma forma de ampliar o acesso ao ensino sem reduzir a sua qualidade, especialmente, diante da escassez de salas de aulas e de professores.

⁵⁷ O Brasil adotou as duas práticas, criou a Universidade aberta e o ensino superior a distância vem crescendo de forma exponencial nos últimos anos.

Há cada vez mais pressão no sentido de ampliar o acesso ao ensino terciário sem reduzir a sua qualidade, especialmente nas economias de renda média que aumentaram as suas taxas de conclusão do curso secundário. Esses mesmos países enfrentam a necessidade de melhorar as aptidões da sua mão-de-obra em face das pressões competitivas globais. Como poderão proporcionar ensino superior relevante e de boa qualidade a um custo razoável? Também neste caso, a educação à distância pode ser uma alternativa viável. (BANCO MUNDIAL, 1998/1999, p. 59).

O documento menciona, que cada vez mais, diante do crescimento e da complexidade de conhecimento humano produzido, bem como da atualização em um ritmo cada vez mais célere, toda população mundial precisará buscar uma aprendizagem permanente⁵⁸, principalmente nos países em desenvolvimento. Consideram, também, que a educação básica é o alicerce para a formação da força de trabalho de um país com competitividade no mercado mundial, contudo “a educação além do ensino básico – mediante a atividade pedagógica tanto como a pesquisa – tem também um papel na criação de aptidões nos países para avaliar, adaptar e aplicar as novas tecnologias baseadas na informação” (BANCO MUNDIAL, 1998/1999, p. 60).

Para os países em desenvolvimento, as tecnologias de informação e comunicação foram consideradas com grande potencial na transmissão do conhecimento, chegando até mesmo em localidades de difícil acesso. O Banco Mundial afirmou que a tecnologia para melhorar a prestação de serviços de telecomunicação deveria chegar, primeiramente, ao setor privado e daí para toda a sociedade. Através de “privatização, concorrência, regulamentação e ação pública seletiva, os países em desenvolvimento podem suplementar os meios de comunicação tradicionais com esses novos instrumentos para transmissão do conhecimento” (BANCO MUNDIAL, 1988/1999, p. 76). De acordo com o Banco Mundial (1988/1999), se as estratégias tecnológicas forem bem aplicadas poderão fortalecer os sistemas

⁵⁸ Entre os anos de 1993 e 1996, foi produzido por uma comissão convocada pela UNESCO, um relatório sobre *Educação para o século XXI*, sob a coordenação do francês Jacques Delors. “Para municiar os habitantes do atual mundo multirrisco e ameaçador, a Comissão propõe um novo conceito de educação: educação ao longo de toda a vida, recomendando que se explore o potencial educativo dos meios de comunicação, da profissão, da cultura e do lazer, redefinindo, dessa forma, os tempos e espaços destinados às aprendizagens. Constituir-se-ia, por assim dizer, uma *sociedade educativa* ao mesmo tempo *sociedade aprendente*” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 56). A educação como forma de aprendizagem permanente é uma necessidade que se impõe em uma sociedade voltada para o conhecimento tecnológico. A sobrevivência dos cidadãos na sociedade globalizada vai depender da aquisição e atualização de seus conhecimentos.

educacionais, auxiliar na elaboração e implantação de políticas públicas e, ainda, ampliar as oportunidades de negócios.

De conformidade com o relatório as instituições internacionais, os países doadores e a comunidade que buscam o desenvolvimento em geral “estão chegando rapidamente à conclusão de que o conhecimento é essencial para o desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1988/1999, p. 144). O Banco Mundial apregoa a necessidade de promover a ajuda aos países em desenvolvimento para afastar a defasagem de conhecimento e, assim, ocorrer uma superação dos problemas de informação.

O relatório destacou, ainda, que a “comunidade do conhecimento” está assumindo a tarefa de criar, transferir e realizar a gestão do conhecimento. “Como nenhum país ou organização conseguirá criar todos os bens públicos internacionais de que necessita, essa tarefa cabe a toda a comunidade do desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1988/1999, p. 159). Seja qual for o bem público que venha a desenvolver, os participantes do projeto não devem ficar concentrados apenas nas entidades governamentais, mas expandirem-se também para as grandes entidades filantrópicas e organizações internacionais, recrutando as empresas e as ONGs (BANCO MUNDIAL, 1988/1999).

Para a melhoria da capacidade pessoal de absorção de conhecimento o Banco Mundial recomendou assegurar o acesso universal de todos à educação básica. Todavia, o acesso à educação básica é essencial, mas não é suficiente para proporcionar a redução da defasagem de conhecimento, é preciso também quadro de pessoal treinado, escolas de nível médio e superior consolidadas, e, ainda, previsão de oportunidades de aprendizagem permanente. O documento indicou, também, que os governos na abordagem da questão deveriam considerar as seguintes possibilidades:

- Descentralização do ensino para investir de maior poder os detentores de mais informação sobre necessidades educacionais e sobre como atendê-las: os estudantes, os pais e mestres e os administradores de escolas locais;
- Concentração dos recursos públicos naqueles que deles mais necessitam, orientando os recursos, por exemplo para os pobres e as meninas;
- Apoio à educação superior, especialmente em ciências naturais e engenharia, cuidando de garantir acesso aos pobres; e
- Uso de novas tecnologias de ensino para melhorar a qualidade da educação e ampliar o acesso (BANCO MUNDIAL, 1988/1999, p. 163).

O relatório de 1998 e 1999 deu ênfase à necessidade dos países em desenvolvimento de promoverem investimentos no ensino superior. Salientou a necessidade de acesso ao conhecimento por parte da população, no sentido de intensificar a prática da aprendizagem permanente como forma de garantir ao trabalhador a empregabilidade.

Quanto ao relatório dos anos de 1999/2000 intitulado “**No limiar do século XXI**”, ele examinou o cenário do desenvolvimento no início do século XXI. De acordo com o documento, a principal meta da política de desenvolvimento é a melhoria do padrão de vida da população mundial. A ideia propagada no documento é a de que as metas do desenvolvimento são múltiplas e que as políticas e processos para alcançá-las são interdependentes e complexas. Considera que o desenvolvimento sustentado⁵⁹ requer instituições bem administradas “que utilizem processos transparentes e participativos e envolvam parcerias e outras associações entre o governo e o setor privado, organizações não-governamentais (ONGs) e outros elementos da sociedade civil” (BANCO MUNDIAL, 1999/2000, p. 14).

No relatório de 1999/2000, o Banco Mundial constatou a presença de duas forças que moldaram o mundo na década de 2000: “a globalização (a contínua integração dos países) e a localização (o desejo de autodeterminação e a transferência de poder)” (BANCO MUNDIAL, 1999/2000, p. 33). Enfatiza o documento que, embora o movimento de mercadorias, serviços, tecnologia e capital não seja novo, o processo de integração se intensificou na última década do século XX. Foi deixada para traz a configuração de um mundo dividido em territórios estanques, vinculados entre si apenas por conveniências comerciais ou diplomáticas. Uma nova ordem econômica, segundo o documento, está em expansão criando um sistema internacional altamente integrado com vinculações estreitas, tanto nas relações comerciais, financeiras, tecnológicas como na movimentação constante de capital econômico e humano. Ao lado da globalização, outro movimento é percebido: a localização, a denominada “demanda de autodeterminação” (BANCO MUNDIAL, 1999/2000, p. 33).

⁵⁹ “Processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações” (FERREIRA, 2009, p. 646).

A demanda de autodeterminação pode revestir diferentes formas, entre as quais a substituição do mando autoritário ou unipartidário pela política pluripartidária, o aumento da autonomia de unidades políticas subnacionais e a participação de grupos comunitários e organizações não-governamentais (ONGs) nos assuntos de governo (BANCO MUNDIAL, 1999/2000, p. 33).

A localização é vista como um impulso no sentido de promover o aumento da participação popular na política, buscando uma maior autonomia local e envolvimento dos cidadãos no processo decisório. Os elementos que indicam o processo de localização estão relacionados da seguinte forma: com a delegação de poder e a autonomia para os níveis locais das unidades subnacionais; com a adoção de políticas pluralistas com a participação da cidadania ativa, por meio de grupos comunitários e ONGs (BANCO MUNDIAL, 1999/2000).

Com o aumento da participação do povo na sociedade, também aumenta o número de organizações que lhe dão voz. As ONGs e os movimentos cívicos estão crescendo, assumindo papel cada vez mais destacado na articulação de aspirações populares e pressionando por respostas dos governos. Essa participação intensiva promete ser de importância ainda maior do que as eleições. Ela afetará o processo de fortalecimento institucional e os tipos de políticas, com probabilidade de eficácia. Com a descentralização do poder e com um governo central menos capaz de impor suas próprias soluções, a demanda de políticas orientadas para o social se intensificará (BANCO MUNDIAL, 1999/2000, p. 45).

Ficou evidenciado no documento a crescente influência de setores da sociedade como: as organizações não governamentais; sociedades; associações e fundações. Esses grupos que constituem a sociedade civil podem influenciar o desempenho do setor público, bem como complementar a administração local na busca de uma gestão mais eficiente (BANCO MUNDIAL, 1999/2000).

Da análise dos documentos orientadores, verificamos que, já no início da década de 1990, o Banco Mundial aponta para a ineficiência do Estado na prestação de serviços sociais à população, principalmente, de baixa renda e recomenda aos países em desenvolvimento a prestação de serviços sociais, por meio de organizações privadas com ou sem fins lucrativos. Observamos nos documentos analisados um incentivo à prestação de serviços pela iniciativa privada, bem como a cooperação entre os setores público e privado. Podemos inferir, também, a recomendação do organismo internacional no sentido de que os países em

desenvolvimento adotem práticas de privatização, descentralização, terceirização e parcerias com o setor privado. No final da década de 1990, a ênfase do organismo é no envolvimento da sociedade civil organizada, tanto na prestação de serviços, como no incentivo à participação do cidadão no processo político, decisório e na solução dos problemas comunitários.

O documento de maior relevância para a presente tese é o relatório publicado no ano de 1997, no qual o Banco Mundial adotou claramente a posição de que o Estado não deve ser o único provedor de serviços educacionais, propondo a parceria público e privado. Recomendou, também, a prestação de serviços por entidades do terceiro setor, especialmente as ONGs, inclusive propôs aos Estados a transferência de verbas públicas para a iniciativa privada, com o intuito de prestação de serviços educacionais.

Destacamos no Quadro 3 síntese dos principais apontamentos e recomendações apresentadas nos documentos analisados neste item: Relatórios do Banco Mundial do período de 1996-2000.

ANO	TÍTULO	APONTAMENTOS E RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL
1996	“Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1996 : do plano ao mercado” - 273 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Aparelhar o sistema educacional para transmitir conhecimento, desenvolver aptidões e, também, valores. - Preparar o indivíduo para a sociedade, no aspecto econômico, social e político. - Prestar serviços educacionais de forma descentralizada e diversificada.
1997	“Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997: o Estado num mundo em transformação” – 276 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Promover o desenvolvimento econômico, social, garantir uma base jurídica e a propriedade e investir em serviços sociais para proteger os grupos vulneráveis. - Firmar parcerias com a sociedade civil – setor privado empresarial e filantrópico (terceiro setor). - Adotar a prática da privatização e da terceirização. - Buscar a descentralização na prestação de serviços públicos. - Realizar parcerias com as Organizações não Governamentais.
1998-1999	“Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1998/1999: o conhecimento para o desenvolvimento” – 269 páginas	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar a educação superior e técnica destinada à formação do trabalhador. - Adotar formas alternativas no ensino superior – ensino à distância e universidades abertas. - Ampliar as estratégias tecnológicas para fortalecer os sistemas educacionais. - Assegurar a universalização de todos à educação básica e consolidar as escolas de nível médio e

		superior. - Reafirma a necessidade de aprendizagem permanente.
1999-2000	“Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999/2000: no limiar do Século XXI” 301 paginas	- Promover o acesso da população à educação. - Intensificar a aprendizagem permanente como mecanismo de garantia da empregabilidade do trabalhador. - Fomentar a associação entre o governo e o setor privado.

Quadro 3: Síntese de apontamentos e recomendações do Banco Mundial

Fonte: Banco Mundial (1996-2000) (elaborado pela pesquisadora, 2015).

Nesta unidade, com relação ao período de 1996 a 2000, identificamos que as principais recomendações dos técnicos do Banco Mundial estão direcionadas ao fomento de parcerias entre o governo e a sociedade civil, inclusive no campo da educação. A orientação foi no sentido de promover e intensificar o acesso da população à educação, todavia através de iniciativas do setor privado. As principais orientações dos técnicos do Banco Mundial estão destacadas no próximo item, no qual realizamos a análise das recomendações de maior relevância para a pesquisa.

3.3 A CORRELAÇÃO ENTRE OS DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL E A CONSTITUIÇÃO DO SETOR PÚBLICO NÃO ESTATAL NO BRASIL

No presente tópico temos como objetivo correlacionar as orientações contidas nos documentos selecionados na seção 3 (relatórios sobre o desenvolvimento mundial 1990-2000), com o caminho escolhido pelos governos brasileiros para a constituição do denominado setor público não estatal.

No início da década de 1990, o relatório do Banco Mundial intitulado “A Pobreza”, apontou para a ineficiência dos governos dos países em desenvolvimento na distribuição de verbas na área social, inclusive no campo da educação. A prioridade no setor educacional estava voltada para o fomento na educação básica e sua universalização. Outro ponto de destaque no documento foi a ênfase na questão do trabalho, pautando-se pela “utilização produtiva do bem que os pobres mais dispõem – o trabalho” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3).

No relatório de 1991, denominado “O desafio do desenvolvimento”, restou evidente a posição crítica dos técnicos do Banco Mundial, no sentido de apregoar

uma perspectiva de ineficiência do setor público. E, de outro lado, exaltar a eficiência das organizações privadas com ou sem fins lucrativos. De conformidade com o disposto no documento, confiar serviços às organizações do terceiro setor contribuiria para aumentar o acesso por parte da população aos serviços sociais, uma vez que as organizações privadas seriam detentoras de uma melhor estrutura e com a vantagem de não carregar a burocracia estatal.

Além disso, a recomendação feita pelo Banco Mundial no período foi no sentido de que a política social, nos países pobres, deveria ser pautada pela participação da população na identificação dos problemas e pela apresentação de soluções. O Banco Mundial não só recomendou a aproximação com a sociedade civil através das ONGs, como também, apoiou e financiou projetos do terceiro setor na área social. A ideia difundida foi a de que a sociedade civil ou mercantil ofertaria serviços em melhores condições que o Estado.

Os documentos emitidos pelo Banco Mundial sinalizaram para o envolvimento participativo da sociedade, visando à consecução de objetivos outrora de exclusividade do Estado. A proposta apresentada é que a sociedade que vivencia os seus problemas, também pode apresentar a solução dos mesmos. Trata-se, na verdade, da apologia a uma cidadania ativa, na qual o cidadão está diretamente envolvido não apenas com a identificação, mas, também, com a solução dos problemas da coletividade em que está inserido.

Para o organismo de cooperação econômica, o Estado aparece com “novas funções”, assim deve liberar-se da sobrecarga que o torna ineficiente, gestar reformas e transferir responsabilidades para a sociedade, criando uma nova ordem social. Na visão de Neves (2005, p. 74), “[...] essa presença de novos sujeitos políticos não só é reconhecida pelo Banco Mundial como são estimuladas cada vez mais as ações de associações de natureza extra-econômica na condução de diversas políticas sociais”.

Os documentos subseqüentes: “Desenvolvimento e meio ambiente”, 1992; “Investindo em saúde”, 1993; e “Infra-estrutura para o desenvolvimento”, 1994, não trataram diretamente da questão relativa ao setor educacional, mas é perceptível uma linha de recomendações para as nações em desenvolvimento entre elas: transferência para a iniciativa privada filantrópica e empresarial de serviços sociais não exclusivos do Estado; quebra de monopólios estatais; privatizações, terceirizações; administração pública com bases empresariais.

No ano de 1995, foi publicado pelo Banco Mundial o documento denominado “O trabalhador e o processo de integração”, no qual ficou consignado que o aprendizado profissional não deveria ficar restrito aos anos escolares e que os indivíduos deveriam buscar capacitação para permanecer no mercado de trabalho. O documento afirmou ser relevante a intervenção governamental no treinamento dos trabalhadores, mas recomendou que a iniciativa privada deveria ficar com o encargo, pois, segundo os técnicos do Banco Mundial, o setor privado ofereceria melhores condições para promover a capacitação dos trabalhadores.

No Brasil, em dezembro de 1994, foi nomeado Luís Carlos Bresser Pereira, como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que iniciou no ano de 1995 o movimento de reforma do aparelho do Estado com fundamento nos ideais do pensamento neoliberal.

Assim, no primeiro governo Cardoso, após o discurso que deu a extrema-unção ao período varguista, nomeando, em dezembro de 1994, o ex-ministro da Fazenda, Luís Carlos Bresser Pereira, agora como titular do novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), começa-se o movimento geral e radical (contra-) reforma do Estado, orientada nos postulados do Consenso de Washington (MONTAÑO, 2010, p. 38).

No ano de 1995, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado aprovou o Plano da Reforma do Aparelho do Estado⁶⁰. Dentre as medidas que foram propostas no referido documento, destacamos a transferência de serviços públicos para o setor público não estatal. A educação foi catalogada entre os serviços denominados de não exclusivos do Estado e que foram submetidos ao programa de descentralização. O Estado foi retirado do papel de executor de serviços públicos e passou para a função de provedor de verbas públicas, regulador e fiscalizador. O processo de transferência de verbas públicas para a sociedade civil organizada, sob a forma de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, para que estas executassem serviços que seriam de competência do Estado, recebeu o nome de publicização.

Em 1996, o documento publicado pelo Banco Mundial, recebeu a denominação “Do Plano ao Mercado”. No campo da educação, recomendou a

⁶⁰ O documento da Reforma do Aparelho do Estado será analisado na seção seguinte.

descentralização da atividade e a diversificação da oferta de serviços educacionais como mecanismo para aprimorar a eficiência da prática educacional.

Com relação aos documentos analisados, o relatório de ano de 1997, intitulado “O Estado num mundo em transformação”, é o de maior ênfase quanto à adoção de medidas no sentido da transferência de atividades do Estado para a iniciativa privada empresarial ou filantrópica.

De conformidade com os técnicos do Banco Mundial, o Estado deveria agir como facilitador da iniciativa privada, agir em parceria com as empresas e a sociedade civil, com o intuito de assegurar o fornecimento de serviços públicos. A prática da privatização é uma circunstância recorrente no documento, ela não é apenas recomendada, como, também, incentivada, inclusive com argumentos para que os governantes convençam a população acerca dos aspectos, segundo eles, “positivos” da prática. Além da privatização, no documento, o Banco Mundial recomenda, ainda, a terceirização e o pacto de parceria com a sociedade civil e o setor empresarial privado.

No Brasil, o período é marcado por políticas reformistas, com o intuito de diminuir o tamanho do Estado, privatizações e demissões incentivadas no país. Planos de demissão voluntária (PDVs) são criados para o funcionalismo público, privatizações das empresas estatais, terceirizações e termos de parceria foram realizados com o intuito de diminuir o tamanho do Estado.

Seu perfil, inclusive geracional, seria profundamente modificado, através de demissões em massa inauguradas no governo Collor seguidas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) por Planos de Demissão “Voluntária” (PDVs) impulsionados por supressão de direitos, gerando demissões e aposentadorias precoces, sem falar no estímulo oficial às demissões decorrentes do engajamento governamental de longa duração nas privatizações das maiores empresas públicas (FONTES, 2010, p. 261).

Em decorrência da prática da privatização e demissões, o tamanho da máquina do Estado sofreu redução e, outras alternativas, precisavam surgir para suprir a demanda na prestação de serviços. No ano de 1998, com a criação do Programa Nacional de Publicização, previsto no Plano da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada a Lei nº 9.637/98 que trata das Organizações Sociais (OS).

A Lei das Organizações Sociais permite o pacto de contrato de gestão entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para o fomento e execução de atividades não exclusivas do Estado, entre elas aquelas dirigidas ao ensino e à pesquisa científica. Esta lei, de fato, permite a transferência de atividades de competência do Estado para a sociedade civil organizada do terceiro setor. O Estado pode através do contrato de gestão passar para uma Organização Social, mediante um programa de trabalho, os recursos públicos para que a mesma desempenhe as atividades contratadas, ficando com o poder público a responsabilidade de fiscalizar a execução do contrato de gestão.

Na mesma linha de desenvolvimento de uma política que transfere para a sociedade civil a prestação de determinadas atividades, com o custeio de verbas pelo Estado, em 1999 foi publicada a Lei nº 9.790, que regulamenta as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que dispõe sobre a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e disciplina o termo de parceria. Através dessa lei, o poder público, mediante termo de parceria, também pode transferir para instituições de caráter filantrópico verbas públicas para que estas realizem atividades descritas na própria lei, entre elas a promoção da cultura e a educação gratuita para a população. Estas duas legislações (OS) e (OSCIPs) tratam da questão específica do terceiro setor.

A forma como a sociedade civil pode atuar no Brasil vem ao encontro das propostas do Banco Mundial, de delegação do poder público e envolvimento da sociedade civil no atendimento das necessidades locais. Essa assunção das tarefas do Estado, pela sociedade, é fomentada pelos organismos internacionais, em especial pelo Banco Mundial, como pode ser observado da análise dos Relatórios sobre o desenvolvimento Mundial.

No campo educacional, as demandas são múltiplas e a iniciativa da sociedade civil organizada vai ao encontro das necessidades quanto a oferta de ensino. A expansão das iniciativas da sociedade civil atende às políticas propostas pelo Banco Mundial para a educação, de transferência de responsabilidade para o setor privado.

Assim, a execução compartilhada com a sociedade civil, na oferta dos serviços educacionais, orientando-se pelos critérios da negociação e da parceria entre os serviços públicos e privados, reforçou o discurso a favor da minimização do Estado, legitimando-se na valorização das ações de caráter privado, seja filantrópicas sejam lucrativas (ROMERO; NOMA, 2008, p. 102).

Outro ponto de relevância no documento do Banco Mundial no ano de 1997, foi o destaque dado para a experiência chilena⁶¹, na qual os estudantes podem proceder à escolha da escola do sistema público ou privado, e estas recebem recursos do governo baseado no número de estudantes matriculados.

No Brasil, não foi adotado um sistema similar ao chileno, porém a nossa legislação, na área da educação, permite a aplicação de verbas públicas na iniciativa privada empresarial ou filantrópica. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) criado pela Lei nº 10.206 de 2001 permite a concessão de financiamento, com recursos públicos, para estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos com avaliação positiva do Ministério da Educação. E, também, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei nº 11.096, de 2005, que concede bolsas de estudo parciais e integrais para estudantes brasileiros de baixa renda, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Trata-se da proliferação de um modelo de características privada, no qual o Estado participa com recursos públicos, mas o controle e gestão pertencem à esfera privada. O Estado destina verbas públicas para pessoas jurídicas de natureza privada, para que estas procedam a oferta de vagas em instituições privadas, custeadas com verbas públicas. Trata-se de recursos públicos, porém geridos por pessoas jurídicas de natureza privada.

O modelo adotado no Brasil não difere daquele preconizado pelo Banco Mundial, pelo contrário, observamos uma similitude entre as políticas públicas

⁶¹ “A transferência da regulação estatal para a iniciativa privada provocou, segundo as pesquisas, a fragmentação da categoria e do sistema educacional, em decorrência da diversidade das políticas salariais adotadas, das condições de trabalho e da diferenciação na aplicação dos recursos advindos do sistema de financiamento mediante subvenção estatal” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 91). “Os resultados obtidos pela reforma educacional da década de 1990 no Chile são bastante controversos. Conforme González, Mizala e Romaguerra (2002), a forma como foi implantada a reforma potencializou as debilidades da educação, pois se considerou que o mecanismo do mercado seria suficiente para gerar competência e pressão por qualidade. Devido às controvérsias entre os diferentes agentes que atuavam no sistema sobre a distribuição de responsabilidades, não se sabe a que atores ou a que fatores devem ser atribuídos os êxitos ou os fracassos que a reforma vinha apresentando, configurando um modelo híbrido sem dono” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 94).

nacionais para a educação e as recomendações traçadas pelo organismo de fomento econômico.

O Banco Mundial, para os anos de 1998 e 1999, publicou apenas um relatório denominado “O Conhecimento para o Desenvolvimento”, no qual apontou a necessidade de fomento na educação superior e técnica destinada à formação para o trabalho. Já o relatório referente ao período correspondente aos anos 1999 e 2000, “No limiar do século XXI”, apresentou a necessidade de se promover o acesso da população à educação e de se intensificar a aprendizagem permanente como forma de garantir a empregabilidade do trabalhador.

As recomendações do Banco Mundial, no campo do ensino técnico profissional, foram realizadas no sentido de deixar com o setor privado a iniciativa de preparação do cidadão para as demandas do mercado. O indivíduo deve ter uma visão particular de sua formação no sentido de responsabilizar-se com a sua inclusão no mercado de trabalho. A ideia difundida é a de que o cidadão deve realizar um “investimento” na sua formação profissional e continuar ao longo de toda sua vida produtiva, para que tenha um bom acesso à empregabilidade.

A política nacional para o ensino técnico profissionalizante também não ficou distante das recomendações contidas nos documentos do Banco Mundial. Em 2011, foi lançado o Programa de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC) executado pela União, com a finalidade de promover a ampliação da oferta de educação profissional e tecnológica.

Para consecução dos objetivos do Pronatec, a União está autorizada a transferir recursos públicos para as instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais, municipais, para os serviços nacionais de aprendizagem (Sistema “S” cuja natureza é de direito privado) e, também, pode destinar recursos para as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.

A constituição da legislação, quanto à distribuição de verbas destinadas à educação e direcionadas para a sociedade, quer de natureza empresarial, quer filantrópica, segue o padrão de recomendações dos técnicos do Banco Mundial, dirigidas aos países em desenvolvimento. As legislações indicadas neste item OS, Oscips, Fies, Prouni e Pronatec, respectivamente, serão analisadas na seção seguinte.

Na próxima seção, o objetivo delineado na pesquisa é a verificação da constituição do denominado setor público não estatal, sua origem, natureza jurídica, legislação pertinente e as implicações quanto à adoção do sistema público não estatal, relativamente à destinação de verbas públicas para o setor privado no campo da educação brasileira.

4 O PÚBLICO, O PRIVADO E O PÚBLICO NÃO ESTATAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Nesta seção buscamos entender o caminho seguido pela política nacional para caracterização do que hoje se denomina setor público não estatal e suas implicações com a prestação de serviços educacionais. De início, tratamos sobre os critérios diferenciadores da esfera pública e privada, os princípios norteadores de cada área e a distinção da propriedade pública e privada.

Na sequência discorreremos, especificamente, sobre a caracterização do setor público não estatal. Para bem delimitar a matéria, realizamos a análise documental do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na questão específica da constituição da propriedade pública não estatal. A verificação do conteúdo é realizada na presente seção sob o aspecto legislativo.

Em seguida, procedemos à verificação do público não estatal e o terceiro setor. Os artigos analisados no tópico tratam de duas Leis, a primeira, diz respeito à legislação que instituiu as Organizações Sociais – OS, e a segunda que regulamentou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip. A análise legislativa realizada é no sentido de identificar a questão do público não estatal nas legislações selecionadas e suas consequências. Não foi objeto de estudo todo o conteúdo normativo da legislação selecionada, mas somente os dispositivos relacionados com o público não estatal.

Logo após, discutimos o público não estatal e as sociedades empresariais e sociedades simples e, nesse ponto, analisamos alguns artigos, de duas Leis, uma que instituiu o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies e a que criou o Programa Universidade para Todos – Prouni.

Na unidade seguinte, a verificação do público não estatal está centrada nas entidades do denominado Sistema “S” e a Legislação que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Neste ponto, constituem como objeto de análise apenas os artigos que se referem aos entes de cooperação do Sistema “S”.

Na última unidade, selecionamos alguns gráficos que demonstram a evolução e os impactos da adoção do público não estatal na educação. E, por fim, verificamos o encaminhamento que a política pública educacional adotou no Plano Nacional de

Educação – PNE de 2014, quanto à questão da destinação de verbas públicas para a iniciativa privada empresarial e filantrópica.

4.1 O PÚBLICO E O PRIVADO

A dicotomia público e privado exerce influência tanto nas disciplinas relacionadas com as ciências jurídicas e sociais, como em outras áreas do conhecimento. Sobretudo o Direito, a Sociologia e a Ciência Política se valem da terminologia para indicar categorias distintas, porém correlatas. A divisão público-privado já existia na antiguidade grego romana (HABERMAS, 2003) e influenciou a elaboração das legislações modernas na Europa continental chegando até a nossa legislação que segue o sistema romano germânico de codificação legislativa (AMARAL, 2000).

A distinção entre o público e o privado pode ser realizada sob vários aspectos. Adotamos uma análise sob a perspectiva da ciência jurídica para diferenciar o público do privado, pois trabalhamos com o conceito legal do termo, em razão da análise legislativa que procederemos nos tópicos seguintes.

No campo do Direito, alguns critérios são utilizados para diferenciar o público do privado. Para Amaral (2000, p. 67), não existe um critério único para essa dicotomia. Os mais aceitos são: “[...] o do interesse dominante na relação jurídica, o da natureza dos sujeitos, o do vínculo de subordinação entre eles e o da finalidade ou função do direito”.

O primeiro critério diz respeito ao interesse dominante. Nesta hipótese, será considerado público ou privado caso o interesse vise à proteção da sociedade ou dos indivíduos. O privado cuida do particular da esfera individual de cada cidadão, já o público trata do interesse coletivo da sociedade como um todo. Logo, se um indivíduo resolve aplicar parte de seu salário na manutenção de uma instituição que cuida de crianças carentes, tal fato diz respeito somente a ele e seus familiares, a ninguém mais interessa, pois fica restrito ao âmbito privado. Contudo, se um gestor municipal destinar verbas oriundas do erário público, indevidamente, haverá um prejuízo para a sociedade e deverá responder pelos seus atos.

Dos interesses privados cada indivíduo tem a prerrogativa de controle, já dos interesses públicos cuidam as pessoas jurídicas de direito público nas esferas federal, estadual e municipal. Quanto ao critério do interesse, ainda, deve ser levado em consideração que, no regime do direito privado, todos os cidadãos estão submetidos ao princípio da igualdade. Ou seja, desde que iguais serão submetidos ao mesmo tratamento jurídico. “Vê-se, pois, que, sendo os interesses em choque privados, nenhum deles pode preponderar sobre o outro. Exatamente porque tais interesses são de pessoas iguais” (COELHO, 2003, p. 14). Já na esfera pública, os interesses públicos preponderam sobre o interesse privado.

O segundo critério cuida da natureza dos sujeitos, em que o público disciplina os atos praticados pelo Estado. No Brasil, são considerados como pessoas jurídicas de direito público interno: Estados-membros, os Territórios⁶², o Distrito Federal e os Municípios. Além deles, também são pessoas jurídicas de direito público interno as autarquias, inclusive as associações públicas e as demais entidades de caráter público criadas por lei (Art. 41, CC). Quanto à responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público interno, o artigo 43 do Código Civil dispõe; “as pessoas jurídicas de direito público interno, são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

Já o privado cuida das pessoas naturais (pessoas físicas) e pessoas jurídicas de direito privado e empresarial. São pessoas jurídicas de direito privado: as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada (Art. 44, CC).

Quanto ao critério da natureza dos sujeitos, podemos afirmar que o Estado nas três esferas: federal, estadual e municipal, bem como suas autarquias,

⁶² Com a Constituição Federal de 1988, foram transformados em Estados membros os Territórios de Roraima e Amapá Art. 14,. Caput, do Ato das disposições constitucionais transitórias. O Território de Fernando de Noronha foi extinto e sua área incorporada ao Estado de Pernambuco. Todavia, não há nenhum impedimento na Constituição Federal com relação à criação de novos Territórios no Brasil. O parágrafo segundo do artigo 18 da CF dispõe: “Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar”. O parágrafo terceiro do mesmo dispositivo elenca: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”. E, também, o artigo 33 da CF determina: “a lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios”.

associações públicas e demais entidades de caráter público, são pessoas de direito público, enquanto as demais pessoas físicas ou jurídicas são de direito privado.

O critério da relação de coordenação ou de subordinação estabelece que o público regulamenta as relações do Estado e demais pessoas de direito público interno, há uma relação de subordinação. Já na esfera privada não há subordinação, mas uma igualdade jurídica de tratamento.

É a teoria do *ius imperium*, para a qual o direito público regula as relações do Estado e de outras entidades com poder de autoridade, enquanto o direito privado disciplina as relações particulares entre si, com base na igualdade jurídica e no poder de autodeterminação (AMARAL, 2000, p. 68).

O direito público regula as relações em que o Estado intervém com poder de autoridade, enquanto o direito privado regula as relações dos particulares entre si e, também, com o Estado, todavia com fundamento da igualdade jurídica entre as partes.

O critério da função, estabelece que o direito privado tem por objetivo permitir e regular a coexistência de interesses individuais divergentes, através de regras que visem atenuar os conflitos entre os particulares. O direito público, por sua vez, teria a função de dirimir interesses conflitantes visando o bem comum, valendo-se de regras imperativas e, geralmente, restritivas.

Outro ponto de distinção, entre direito público e privado, é o critério axiológico, apontado por Coelho (2003, p. 15), pelo qual a separação é operada pelo “valor fundamental”. Por esse critério, a distinção entre o público e o privado concentra-se no fato de que no direito público privilegia a segurança e, no privado, a liberdade.

Para o direito público, o valor fundamental é a segurança jurídica. O Estado, na prática dos seus atos administrativos ou de poder não está autorizado a transpor os limites da legalidade, ou seja, a lei só o autoriza a fazer o que nela está previsto. Com o intuito de resguardar a segurança, e obedecendo ao princípio da indisponibilidade do interesse público o Estado age de conformidade com o positivado no ordenamento jurídico, visando o bem da coletividade.

O direito privado adota o princípio da autonomia da vontade, que contempla a faculdade que cada indivíduo possui de regular os seus interesses. Adota a liberdade de quando e como agir. Para o particular tem-se a faculdade de agir. Já o Estado tem o poder e o dever de agir.

Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. É que o direito público ajunta ao poder do administrador o dever de administrar (MEIRELLES, 1989, p. 85).

Para o Estado, é vigente o dever de aplicar a norma, independentemente da vontade dos envolvidos, trata-se de norma de natureza cogente⁶³. Para o particular, prevalece a faculdade de agir, vale a manifestação de vontade livre sem qualquer mácula ou vício de consentimento.

Nenhum dos critérios distintivos apresentados é absoluto, pois todos admitem certo grau de relatividade, o que caracteriza o público pode ser aplicado ao privado, por exemplo: o critério da natureza dos sujeitos apresenta exceções, no caso da pessoa jurídica de direito privado, quando é investida de prerrogativas próprias do regime de direito público, como no caso de concessões para a exploração de atividades ligadas a telecomunicações, saneamento básico e rodovias.

Não há uma separação absoluta entre normas públicas e privadas, pelo contrário, elas se comunicam, muitas vezes encontramos regras de direito público aplicável ao direito privado e preceitos privados envolvendo o público.

A interpenetração dos conceitos não permite o traçado de uma linha lideira de extrema nitidez entre umas e outras disposições. E, se é certo que normas existem que se identificam como *ius publicum* puramente, e outras que formam *ius privatum*, precisamente, uma zona de interferência recíproca se delineia, em que é difícil caracterizar com justeza a sua natureza privada ou pública (PEREIRA, 2009, p. 11).

Para os autores das ciências jurídicas, não há um critério inequívoco indicando uma nítida separação entre público e privado, é possível estabelecer alguns pontos diferenciadores, mas não uma distinção completa. O limite entre público e privado é tênue. O próprio Estado pode definir o que será de sua competência, bem como elencar as atividades que ficarão sob a prerrogativa da iniciativa privada.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, delimitou a atuação do Estado e dos particulares. No Título III, denominado: **da Organização do Estado**, de forma

⁶³ Norma na qual a aplicação independe da vontade do destinatário “As normas jurídicas taxativas ou cogentes, por resguardarem os interesses fundamentais da sociedade, obrigam independentemente da vontade das partes” (NADER, 1988, p. 113).

específica, no Capítulo II, estão contempladas as normas sobre os bens e competências do Estado quanto à prática de suas atividades. Algumas atribuições são de exclusiva competência do Estado, outras podem ser exploradas por particulares mediante autorização, concessão ou permissão. É assegurada a todos a livre iniciativa na área econômica independentemente de autorização estatal, salvo nos casos previstos em lei (Art. 170, parágrafo único, CF).

À esfera privada fica reservada a prática de atividades que não estejam qualificadas como de competência exclusiva do Estado. “Em tese, os indivíduos podem realizar todas as ações cuja exclusividade não tenha sido conferida ao Estado, com a consequente interdição da atuação privada” (SUNDFELD, 2012, p. 77). O particular pode atuar desde que o Estado não tenha reservado para si tal prerrogativa. Em outros casos, como o Estado não exclui a participação do particular, mas sendo também de prerrogativa da esfera pública, o poder público poderá delegar ao particular a prática da atividade.

Por outro lado, embora a Constituição Federal de 1988 assegure à iniciativa privada a exploração de atividade econômica, permite, também, que o Estado em circunstâncias especiais intervenha na exploração de atividades econômicas, em se tratando de segurança nacional ou interesse da coletividade (Art. 173, CF)⁶⁴.

Quando a iniciativa pública, nos casos elencados em lei, atuar no campo privado, a atividade desenvolvida pelo Estado estará sujeita a observação tanto de princípios de ordem pública, como ao regime jurídico das empresas privadas. O estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividades econômicas, serão estabelecidos por lei (Art. 173, parágrafo 1º, CF). Todavia, estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive, com relação aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (Art. 173, parágrafo 1º, II). Contudo, quanto à licitação, à contratação de obras, de serviços, de compras e alienações, serão observados os princípios da administração pública (Art. 173, parágrafo 1º, III).

O que define a incidência de um ou outro ramo jurídico é a atividade, não a pessoa envolvida. O direito público não é o direito do Estado, aplicável exclusivamente às relações das quais participem as

⁶⁴ “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

entidades governamentais. Também o direito privado não é o conjunto de normas incidentes apenas e sempre nos vínculos travados entre particulares. O público é o direito das atividades estatais, enquanto o privado é o direito das atividades dos particulares. Quando o Estado explora atividade econômica (que é privada, por força do previsto em nossa Constituição, art. 170), o faz no regime privado: se presta serviço público (educação ou saúde, por exemplo), sujeita-se ao direito público. A pessoa jurídica estatal participa tanto de relações de direito público quanto de direito privado. A afirmação de que o Estado, em dadas hipóteses, submete-se ao direito privado há de ser tomada com cautelas. Mesmo ao desenvolver atividade econômica, o ente governamental deve observar algumas normas típicas do direito público, como as de licitação, concurso público para seleção de empregados, controle do Tribunal de Contas e outras mais. O Estado, como um Midas, publiciza tudo o que toca (SUNDFELD, 2012, p. 76-77).

O que define a competência da esfera pública ou privada, em determinada atividade, não é a pessoa (Estado ou particular), mas a espécie de prestação desenvolvida. Assim, quando a atividade é de prerrogativa exclusiva do Estado estaremos no campo público. Em se tratando de exploração de atividade econômica predomina a esfera privada. Não há impedimento para que, em circunstâncias especiais, o Estado explore atividade dos particulares, bem como a iniciativa privada assuma algumas tarefas do Estado, desde que exista autorização nesse sentido.

No âmbito da administração pública, as atividades ofertadas à população pelo ente estatal, como serviços públicos englobam: os serviços administrativos propriamente ditos, que são aqueles necessários ao desempenho das atividades fins do Estado; os serviços relativos à atividade econômica, sempre que disposto em lei, podendo ser desempenhados diretamente pelo poder público ou sob o regime de autorização, concessão e permissão (Art. 175, CF), ainda, sob a forma de monopólio quando determinado em lei (Art. 177, CF); os serviços sociais do Estado, que são tratados no Título VIII “Da ordem social”, compreendendo os serviços como a saúde, a educação, previdência e assistência social.

Tanto os serviços públicos como os sociais têm por prerrogativa a concretização de atividades geradoras de utilidades para a população, contudo diferem no seguinte aspecto: os serviços públicos ficam centralizados nas mãos do Estado, ou são executados por particulares quando admitido, no regime de autorização, concessão ou permissão; já os serviços sociais não são de titularidade absoluta do Estado, os particulares podem explorar os serviços sociais independentemente de qualquer ato de delegação do poder público.

Os serviços que estão elencados na denominada “ordem social” não são de exclusiva prerrogativa do Estado. “De acordo com a Constituição, são quatro estas espécies de serviços sobre os quais o Estado não detém titularidade exclusiva, ao contrário do que ocorre com os demais serviços públicos nela previstos. A saber: serviços de saúde, de educação, de previdência social e assistência social” (MELLO, 2014, p. 705). Não pertence ao Estado a exclusividade na prestação de serviços sociais. “Os particulares exploram os serviços sociais independentemente de qualquer delegação estatal. Tais serviços se desenvolvem, portanto, em setores não reservados ao Estado, mas livres aos particulares” (SUNDFELD, 2012, p. 84).

A iniciativa privada, por disposição constitucional, tem liberdade para prestar serviços sociais, mas é, também, dever do Estado prestá-los, porém sem exclusividade. Trata-se de uma área em que a ação do Estado é essencial embora não privativa da esfera pública.

Daí uma importante consequência: quando prestados pelo Poder Público, submetem-se ao regime de direito público; quando prestados pelos particulares, sujeitam-se ao regime de direito privado. Tal dualidade se justifica, porquanto os serviços sociais são, ao mesmo tempo, atividade estatal e atividade dos particulares (SUNDFELD, 2012, p. 84).

No caso específico da educação, o artigo 209 da Constituição Federal de 1988, estabelece que: “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I- cumprimento das normas gerais da educação nacional; II- autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. A atual Lei de Diretrizes e Base da Educação no Art. 7º dispõe:

O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I- cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
II- autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
III- capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no Art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A educação está elencada entre os serviços sociais do Estado, é um serviço não exclusivo que independe de delegação por parte do poder público, pode ser prestada tanto pelo ente estatal quanto pela iniciativa privada. Para que o particular

ofereça serviços educacionais precisa observar o disposto na CF vigente (1988) e na atual LDB (1996). A instituição privada deve obter a autorização para o funcionamento, necessita adotar as normas gerais da educação nacional e se submeter à avaliação qualitativa pelo poder público.

Em algumas áreas como no caso da educação, o público e o privado convivem lado a lado, cada qual seguindo princípios próprios, sem inviabilizar uma relação entre ambos. A relação entre os setores público e privado não é vedado pela legislação⁶⁵, pelo contrário, nosso ordenamento jurídico é permissivo. As esferas pública e privada, não são antagônicas, pelo contrário em algumas circunstâncias uma área pode tangenciar o campo de atuação da outra. Passaremos na sequência à verificação da possibilidade de entrelaçamento entre a esfera pública e privada, especificamente, quanto à destinação de verbas públicas para a iniciativa privada no campo da educação.

4.2 O PÚBLICO NÃO ESTATAL

A década de 1990 é marcada por problemas na esfera econômica, tanto os países hegemônicos como periféricos buscam elementos para equacionar a crise que se instalou no período. O sistema capitalista precisou ajustar o seu papel diante da crescente globalização e de sinais evidentes de problemas na economia mundial. Na perspectiva neoliberal, não é o sistema capitalista que estava entrando em colapso, mas, sim a gestão do Estado. “Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Portanto, a estratégia adotada para a superação da crise seria a reforma do Estado por meio da diminuição de sua atuação” (ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 138). Os neoliberais apontavam que as mazelas enfrentadas pelas nações, nos anos de 1990, não eram decorrentes do sistema capitalista, mas, da dificuldade do Estado em conter os gastos, gerenciar de forma adequada os problemas sociais e de promover uma intervenção excessiva na esfera econômica.

⁶⁵ No Brasil, a ligação entre o setor público e os interesses privados no campo da educação, não é recente remonta o período colonial, com o ensino ofertado pela Companhia de Jesus que recebia subvenções da Coroa Portuguesa.

No período, pode se afirmar a existência de uma agenda global com vistas à adoção de políticas de cunho neoliberal, caracterizadas pela ideologia do Estado mínimo, com a promoção de privatizações e transferência para iniciativa privada de atividades desenvolvidas pelo Estado.

Na verdade, o projeto era um só, era o projeto que havia se tornado hegemônico no Norte a partir de 1980 e que desde 1991 se tornara dominante no Brasil: o projeto neoliberal de redução do papel do Estado e de diminuição da autonomia do Estado-nação no quadro de uma globalização – de um capitalismo que se tornara global – que os Estados Unidos supunham favorável à sua hegemonia (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 318).

Uma das justificativas contidas nos documentos emitidos pelo governo brasileiro, para realizar a Reforma do Aparelho do Estado, é justamente promover a redução do Estado em decorrência da sua pouca eficiência no atendimento da população, especialmente na área social. “O governo afirmava que o problema não estava na falta de recursos, mas, na ineficiência de sua aplicação” (MARONEZE; LARA, 2012, p. 129). Todavia, a prolatada falta de condição do Estado de suprir as necessidades da população, quanto ao atendimento no campo social, é apenas um ponto da agenda a ser cumprida para que o país ficasse alinhado às regras da nova hegemonia global em curso. Para Frigotto e Ciavatta (2003, p. 105):

Cardoso construiu um governo de centro-direita e, sob a ortodoxia monetarista e do ajuste fiscal, agora no contexto da ferrea doutrina dos organismos internacionais e sua cartilha do Consenso de Washington, efetiva as reformas que alteram profundamente a estrutura do Estado brasileiro para tornar o Brasil seguro para o capital.

A redefinição do papel do Estado passou a ser uma questão recorrente no início da década de 1990. As políticas elaboradas prepararam o país para atender programas neoliberais em face de uma agenda global de redução do papel do Estado. O Brasil promove uma reforma no aparelho do Estado seguindo orientação dos organismos internacionais e nações hegemônicas.

Com o intuito de tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania, o governo de Fernando Henrique Cardoso propõe a Reforma do Aparelho do Estado. No texto introdutório da reforma fica claro que a reestruturação do Estado

é um tema de interesse global na década de 1990, todavia é colocado como um clamor da sociedade.

É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (BRASIL, 1995, p. 10).

Os objetivos da reforma do Estado ficaram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. Após a aprovação pela Câmara da Reforma do Estado, em 21 de setembro de 1995, foi submetido ao presidente da República e publicado em novembro do mesmo ano⁶⁶.

Na introdução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, encontra-se enfatizada a necessidade de conter a crise fiscal, o déficit público, a estatização e a burocracia da administração pública. Coloca a reforma do Estado como mecanismo para resgatar a autonomia financeira e a capacidade de implementação de políticas públicas. Com vistas à concretização das reformas do Estado, o documento apresenta as seguintes propostas:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais, e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11).

O termo reforma do Estado é utilizado para indicar uma configuração geral que engloba várias áreas do governo e, também, a sociedade como um todo. Já a

⁶⁶ Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

reforma do Aparelho do Estado tem uma finalidade mais específica, tornar a administração pública mais eficiente.

A expressão Reforma do Aparelho do Estado designa a tendência, hoje praticamente universal, de reformar o aparelho do Estado, em especial, o aparelhamento administrativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos, dos três Poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da Administração indireta (DI PIETRO, 2012, p. 33).

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi feita uma distinção entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. A reforma do Estado foi apresentada dentro do contexto mais amplo, abrangendo várias áreas do governo. No segundo caso, a reforma está voltada para a questão administrativa, visa tornar a administração pública mais eficiente e adequada ao cidadão.

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (BRASIL, 1995, p. 12).

O ideário contido na reforma é transformar uma administração considerada, até então, burocrática e ineficiente em uma administração pública gerencial, adequada aos interesses dos cidadãos e mais eficiente. Embora o Plano Diretor da Reforma tenha como foco a administração pública federal, as propostas e diretrizes apresentadas foram utilizadas nas esferas estaduais e municipais. A proposta apresentada no documento é a de que o Estado deveria assumir uma nova configuração, deixar de ser responsável direto pela produção de bens e serviços, passando para a função de regulador da atividade.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado trata de vários itens relativos à remodelação do Estado. Todavia, focaremos nossa pesquisa apenas no campo denominado no documento, de público não estatal e de forma específica, correlacionado com a educação.

Dentre as propostas reveladas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, destacamos o processo de descentralização para o setor do público não estatal, da execução de serviços que não envolvem, de forma direta, o poder do Estado propriamente dito, mas que serão subsidiados pelo poder público em

decorrência da sua relevância. Esse mecanismo de transferência recebeu a denominação de “publicização”.

As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 13).

A educação foi catalogada entre os serviços que seguem um programa de descentralização. O Estado é retirado do papel de executor de serviços e passa para a categoria de gerenciador (provedor de verbas públicas, regulador do setor, mas não executor da atividade). Como forma de publicização, a produção de serviços, não exclusivos do Estado, são transferidos para o denominado setor público não estatal, firmando um sistema de parceria entre Estado e sociedade.

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura (BRASIL, 1995, p. 13).

Trata-se de uma política de esvaziamento do Estado com a transferência de responsabilidade para o setor privado, bem como, de descentralização da esfera federal para os níveis estaduais e municipais. De acordo com o documento, tais medidas tinham por finalidade tornar o Estado mais flexível e eficiente no atendimento da população.

No Plano Diretor do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) quatro setores de atuação do Estado são destacados: Núcleo Estratégico⁶⁷; Atividades Exclusivas⁶⁸; Produção de Bens e Serviços para o Mercado⁶⁹ e Serviços não Exclusivos, sendo que neste último caso estão alocadas as organizações públicas não estais e privadas. Tais instituições não são detentoras do poder estatal, mas o Estado se faz presente, vez que os serviços prestados são fundamentais para a sociedade, como é o caso da educação.

No denominado setor não exclusivo, o documento indica que o tipo de propriedade ideal é a denominada propriedade pública não estatal. O texto do Plano Diretor esclarece que a adoção do tipo de propriedade pública não estatal é adequada, por tornar mais fácil e direto o controle social, por parte dos segmentos envolvidos nos conselhos de administração e por favorecer a parceria entre sociedade e Estado.

Quanto ao termo pública não estatal, convém explicitar que essa forma de denominar a propriedade foge da tradicional divisão feita pelo Direito entre propriedade pública e privada. Para as ciências jurídicas considera-se a propriedade como particular ou estatal. O critério legal classifica a propriedade em pública ou privada. A utilização do termo propriedade pública não estatal deve-se ao capitalismo contemporâneo. Bresser-Pereira (1997, p. 26) escreve: “[...] para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 26). Trata-se de uma terceira forma de classificar a propriedade, além de pública e privada

⁶⁷ “Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 41).

⁶⁸ “É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regular, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaporte, etc.” (BRASIL, 1995, p. 41).

⁶⁹ “Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida” (BRASIL, 1995, p. 42).

considera-se a possibilidade da existência de uma propriedade derivada da pública, porém sem a carga de estatal.

Os defensores da classificação da propriedade em público não estatal argumentam que o campo do público é mais amplo que o estatal. Para eles, uma propriedade pode ser pública e estatal ao mesmo tempo, como em outras circunstâncias, ser pública, porém não estatal, ou seja, não pertencer ao patrimônio público. Ao refletir acerca da questão, Bresser-Pereira (1997, p. 26) argumenta que:

Na linguagem vulgar é comum a referência a apenas duas formas de propriedade: a propriedade pública, vista como sinônima de estatal, e a propriedade privada. Esta simplificação, que tem uma de suas origens no caráter dual do Direito – ou temos direito público ou privado – leva as pessoas a se referirem a entidades de caráter essencialmente público, sem fins lucrativos, como “privadas”. Entretanto, se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos mas para o interesse geral não podem ser consideradas privadas. A universidade de Harvard ou a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo não são entidades privadas, mas públicas. Como, entretanto, não fazem parte do aparelho do Estado, não estão subordinadas ao governo, não têm em seus quadros funcionários públicos, não são estatais. Na verdade são públicas não-estatais (ou seja, usando-se os outros nomes com que são designadas, são entidades do terceiro setor, são entidades sem fins lucrativos, são organizações não-governamentais, organizações voluntárias).

Não concordamos com o autor acima citado quando afirma que as fundações e associações sem fins lucrativos e voltadas para o interesse geral não podem ser consideradas privadas. A nossa legislação pontua justamente o inverso, quando criadas fora da estrutura do Estado, pela sociedade civil, sem fins lucrativos são pessoas jurídicas de direito privado. O artigo 44 do CC assim dispõe: “São pessoas jurídicas de direito privado: I- as associações; II- as sociedades; III- as fundações; [...]”. E mesmo quando as pessoas jurídicas de direito público são criadas com estrutura de direito privado, as normas aplicadas são as do Código Civil. O parágrafo único do artigo 41 do CC estabelece: “Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código”.

As pessoas jurídicas, quando criadas sem fins lucrativos para atender a uma demanda de serviços da sociedade civil em geral, são consideradas como pessoas jurídicas de direito privado. Não são públicas, a elas não se aplicam os princípios e regras do Direito Público, mas sim, as normas do Direito Privado. No Brasil, ainda que exista o investimento de dinheiro público nas instituições do terceiro setor, para os fins de fiscalização, tributação, regime de trabalho e de propriedade, serão regidas pelo direito privado.

O fato de atender um interesse de ordem pública não transforma uma associação ou fundação em uma entidade pública. Na nossa atual sistemática jurídica uma entidade será pública quando criada pelo poder público e privada quando constituída por particulares, ainda que de forma organizada na sociedade civil. Pertencer ao denominado terceiro setor não torna uma pessoa jurídica pública. Portanto, não nos filiamos à corrente que entende que a prestação de serviço de interesse público, por parte de um ente do terceiro setor, possa transformar uma sociedade ou fundação em pública. A prestação de serviço pode ser destinada à população em geral, pode uma entidade receber verbas públicas para atender à coletividade, mas tal fato não a incorpora ao setor público.

Quando o Estado destina verbas públicas à esfera privada, para atendimento à população, não implica em transformar a entidade do terceiro setor em pública. Trata-se de investimento público, todavia no setor privado, mesmo que se trate de uma associação ou fundação sem fins lucrativos.

Não partilhamos da ideia de que as organizações sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor, são propriedades públicas, porém sem a conotação estatal. Defendemos na presente tese que as organizações do setor público não estatal têm natureza jurídica privada, prestam serviços sociais de interesse da coletividade, estão inseridas na sociedade civil organizada, podem receber verbas públicas, mas não são pessoas jurídicas de direito público.

A criação de uma propriedade pública não estatal serve para justificar a aplicação de verbas públicas nas organizações sociais, que são tecnicamente uma propriedade de natureza privada. Assim, o Estado transfere para o setor privado a prática de atos que seriam de sua responsabilidade, em uma denominada “publicização” que resulta em uma verdadeira privatização dos serviços do Estado.

A criação de um denominado “setor público não estatal” serve aos interesses do Estado capitalista, que entrega para a sociedade civil organizada verbas públicas

dirigidas aos serviços sociais, porém a gestão dos recursos segue os princípios da iniciativa privada.

Segundo a perspectiva social-liberal, as grandes incumbências de sanar as necessidades sociais nacionais (como saúde, educação e pesquisa científica), se não são tidas como exclusivas do Estado, também não apresentam, por causa das dificuldades laterais e externalidades, condições de ficar somente sob o comando do mercado, apesar de serem entendidas como incumbências de sua alçada. A proposição defendida, então, seria a formação de organizações sociais coordenadas pelo setor público não estatal, sem que isso possa significar o enfraquecimento do poderio do Estado capitalista. Muito pelo contrário, a formação dessas organizações deve implicar ampliação da sua capacidade de gestão convergente e alimentadora do processo de reprodução e acumulação do capital (DEITOS, 2012, p. 210).

O setor público não estatal é uma criação do capitalismo para conceituar uma terceira forma de propriedade, cujo objetivo é de atender uma política liberal voltada para a transferência de verbas públicas para as sociedades sem fins lucrativos e, até mesmo, para as sociedades empresariais de natureza mercantil, com o intuito de que estas promovam a oferta de serviços sociais. Portanto, o público não estatal atende aos propósitos de uma política de natureza neoliberal. O termo público não estatal começou a ser utilizado entre os autores nacionais para indicar a ligação entre os dois setores em matéria de destinação de verbas públicas. “O termo em língua inglesa (*public non-governmental*) não incorpora exatamente a mesma conotação que se disseminou em português, pois a distinção entre governo e Estado parece ser importante neste caso” (COSTA, 2005, p. 16).

Retornando ao Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, verificamos que ele, adotou, de forma expressa, esta terceira modalidade de conceituar a propriedade. O documento contemplou além da propriedade pública e privada a existência de uma terceira forma de propriedade denominada pública não estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos do terceiro setor.

Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O

tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. No núcleo estratégico a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal. Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL, 1995, p. 43-44).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, quanto aos setores do Estado, explicitou que a propriedade, no núcleo considerado como estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, deve ser pública, já no denominado setor não exclusivo, no qual se localiza a educação, o Plano considerou como ideal a utilização da propriedade pública não estatal. O objetivo proposto no documento consistiu em limitar a atuação do Estado ao setor estratégico e de atividades exclusivas; ao setor público não estatal, ficou reservado os serviços não exclusivos; e à iniciativa privada, a produção de bens e serviços dirigidos ao mercado.

O documento salientou, ainda, que os serviços sociais ofertados pelas organizações sem fins lucrativos, com característica de público não estatal, são operacionalizados com maior eficiência pelo Estado em parceria com a sociedade civil organizada. Quanto aos serviços não exclusivos, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elencou objetivos específicos:

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto

na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (BRASIL, 1995, p. 46-47).

Os objetivos específicos contidos no documento apontam para uma política de liberação de encargos por parte do Estado no setor não exclusivo e transferência para sociedade civil organizada sob a forma de organizações sociais – OS⁷⁰ sem fins lucrativos. As organizações sociais apresentam natureza jurídica de direito privado, todavia de conformidade com a legislação própria, poderão celebrar contrato de gestão com o poder público com o intuito de receber dotação orçamentária do Estado.

Podemos apontar, também, nos objetivos específicos, a adoção de mecanismos que viabilizaram a participação ativa da sociedade, tanto na organização e controle, como na avaliação do desempenho da organização social. Segundo o documento, o Estado cortará custos, diminuirá a burocracia com a adoção de uma administração pública gerencial. Por seu turno, a sociedade deixará de receber de forma passiva os serviços sociais, para figurar como colaboradora do Estado.

A proposta que foi apresentada no documento da Reforma do Aparelho do Estado propôs a publicização dos serviços não exclusivos do Estado. Essa publicização consiste na transferência do setor estatal, dos serviços ofertados de forma não exclusiva, para o setor público não estatal através da constituição de organizações sociais. Explicitando o programa de publicização Bresser-Pereira (1997) afirmou:

No Brasil, o programa de publicização em curso prevê a transformação desses serviços em “organizações sociais” uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 29).

⁷⁰ “Entende-se por organizações sociais as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 60).

As organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por particulares, todavia devem ser habilitadas perante a administração pública para obter a qualificação de OS e poderão atuar nas áreas de ensino, pesquisa, cultura, saúde, meio ambiente e desenvolvimento tecnológico.

Um dos argumentos contidos no Plano da Reforma do Aparelho do Estado, para transferir serviços prestados às organizações sociais, é a promoção de uma descentralização das atividades do ente Estatal no setor de prestação de serviços não exclusivos, com a consequente delegação de tais serviços para a sociedade civil. Parte-se da premissa de que a burocracia estatal atrapalha a prestação de serviços no setor público e que, na esfera não estatal, tais serviços serão prestados de forma mais eficiente.

O projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal (BRASIL, 1995, p. 60).

As entidades qualificadas como organizações sociais receberão uma maior autonomia administrativa, pois ficarão sujeitas as regras de um contrato de gestão e não às normas da administração pública em geral. Todavia, os dirigentes terão responsabilidade pela condução da organização. Os conselhos de administração deverão ser compostos por integrantes da comunidade na qual a organização atua. Com essa estratégia, buscou-se uma “maior eficiência” na prestação de serviços e uma parceria entre o Estado e a sociedade civil organizada. Quanto à composição e funcionamento das organizações sociais do documento dispôs:

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc. (BRASIL, 1995, p. 60).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado informa, também, que a transferência dos serviços não exclusivos do Estado para o setor público não estatal

deverá ocorrer de forma paulatina e voluntária, através do programa de publicização.

O texto do documento foi bastante claro nesse sentido:

A transformação dos serviços não-exclusivos estatais em organizações sociais se dará de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. A operacionalização do programa será feita por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial (BRASIL, 1995, p. 60-61).

Quanto à denominada “publicização”, o próprio documento da Reforma do Aparelho do Estado esclareceu tratar-se do movimento de transferência de serviços não exclusivos do Estado para o setor público não estatal, especificamente para as entidades qualificadas como organizações sociais sem fins lucrativos. Entendemos que a publicização proposta é uma forma de privatização, como explicitado, anteriormente, na nota de número 46 a privatização abarca todas as medidas realizadas com o intuito de reduzir o tamanho do Estado e as parcerias público privadas são uma das mais recentes modalidades de privatização. Di Pietro (2012, p. 272-273), salienta:

A intenção do Governo é a de transferir para entidades qualificadas como organizações sociais atividades antes desempenhadas por órgãos públicos ou entidades da administração indireta. Exatamente por isso é curioso falar-se em Programa Nacional de Publicização quando, na realidade, o que está sendo idealizado é exatamente a privatização sob outra modalidade que não a venda de ações, já que a qualificação da entidade como organização social implica a extinção de um órgão público ou de uma pessoa jurídica de direito público (autarquia ou fundação) e, em seu lugar, o surgimento de uma pessoa jurídica de direito privado não enquadrada no conceito de Administração Pública, seja direta ou indireta.

De fato, sob a denominação de publicização estamos diante de uma privatização, ou seja, transferência para organizações sociais (de natureza privada) de atividades desempenhadas por entidade pública. Como explicitado as parcerias público privadas se constituem como um dos mecanismos de privatização.

[...] a dita “publicização é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “terceiro setor” (conjunto de “entidades

públicas não-estatais” mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira “privatização” de serviços sociais e de parte dos fundos públicos (MONTAÑO, 2010, p. 46).

Com a adoção do sistema do público não estatal, fica afastado o regime jurídico público que norteia a administração pública. As atividades que seriam exercidas por servidores públicos, sujeitos às regras do serviço público, passam a ser exercidas por particulares, valendo-se das regras peculiares à iniciativa privada. Ainda, quanto à adoção do sistema público não estatal, através da constituição das organizações sociais, Di Pietro (2012, p. 275), tece algumas críticas:

Trata-se de entidades constituídas *ad hoc*, ou seja, com o objetivo único de se habilitarem como organizações sociais e continuarem a fazer o que faziam antes, porém com nova roupagem. São entidades fantasmas, porque não possuem patrimônio próprio, sede própria, vida própria. Elas viverão exclusivamente por conta do contrato de gestão com o poder público. Embora não expressa essa intenção na lei, ela decorre implicitamente de todo o esquema montado e, principalmente, do fato de ter-se deixado ao inteiro arbítrio do poder público a escolha da entidade que vai ser qualificada como organização social. Se a intenção é extinguir um ente público e deixar que sua atividade seja absorvida por entidade privada, a escolha desta não poderia prescindir de licitação ou de outro procedimento adequado para assegurar o princípio da isonomia entre os possíveis interessados. Além disso, em se tratando de ceder recursos orçamentários e bens públicos para serem geridos por entidade privada, o certo seria exigir-se demonstração de idoneidade financeira e qualificação técnica, como se exige em qualquer contrato administrativo. Se para celebrar um contrato de fornecimento de bens ou prestação de serviços ou de obra pública se exige a habilitação prévia do licitante, não tem sentido que todo um patrimônio público seja posto em mãos de entidade privada, sem qualquer exigência nesse sentido. Se a entidade vai administrar dinheiro público, também não tem sentido a total ausência, na lei, de limitações salariais aos empregados dessas entidades; enquanto para o servidor público o regime constitucional vigente é rico em restrições, para as organizações sociais a liberdade é total; o mesmo servidor que trabalhava na mesma entidade, a partir do momento em que esta muda sua roupagem, deixa de sofrer limitações quanto a concurso público, a teto salarial, a acumulação de cargos e tantas outras. A medida é contraditória em relação aos objetivos da Reforma Administrativa, especialmente, à contenção de despesas com quadro de pessoal.

Podemos salientar, então, alguns pontos negativos com relação às organizações sociais: (a) são criadas única e exclusivamente com o intuito de receber a qualificação que lhes permitem ser contempladas com verbas públicas; (b) são entidades que não possuem patrimônio próprio consolidado, mas se mantêm

em razão do contrato de gestão firmado com o poder público; (c) para prestar atendimento à população, a organização não precisa habilitar-se em qualquer procedimento especial ou licitatório, basta seguir o que a legislação exige para qualificação como OS; (d) não há exigência de idoneidade financeira e nem limitação com relação aos salários dos empregados que trabalham em tais entidades. Portanto, a transferência de verbas para o setor não estatal seguirá regras que fogem ao controle da esfera pública.

Com relação à caracterização de público não estatal, entendemos que tal denominação pode ser empregada para indicar a possibilidade de utilização de verbas públicas na esfera privada. A transferência de recursos públicos pode ser feita para entidades filantrópicas ou até mesmo para as sociedades empresariais, em áreas de atividades não exclusivas do Estado.

No Brasil, o poder público tem a possibilidade de aplicar verbas públicas, desde que exista previsão legal nesse sentido, tanto na iniciativa privada empresarial como nas organizações sociais, para que estas promovam serviços sociais. No caso específico da educação, o artigo 213, incisos I, II da Constituição Federal de 1988, estabelece que os recursos públicos serão destinados, prioritariamente, para as escolas públicas, podendo ser dirigidos também para escolas caracterizadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas e que: “comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação”; e, ainda, “assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades”.

Os recursos públicos são liberados após o cumprimento de uma série de atos exigidos por lei, portanto, o ordenamento jurídico pátrio prevê possibilidade de repasse de verbas públicas para o setor não estatal. Todavia, a gestão e a aplicação dos recursos empregados seguem os padrões privados; em alguns casos compete ao Estado apenas fiscalizar a aplicação do dinheiro investido. A gestão dos recursos advindos do Estado é privada, mas sujeita à prestação de contas nos termos da legislação aplicável ao caso.

A política de reforma do aparelho do Estado produziu um modelo distinto para tratar das questões sociais. Adotou uma política de esvaziamento do Estado e de parceria com a sociedade civil sob a denominação de publicização, que consiste na transferência para a esfera pública não-estatal dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado. Os serviços relacionados com políticas sociais são

deslocados da esfera de exclusividade do Estado para serem alocados na denominada área de público não estatal.

Não temos ainda, na Legislação Nacional, uma caracterização específica para o público não estatal. Nosso sistema considera a propriedade como pública ou como privada. A propriedade pública não estatal não está disciplinada tecnicamente no nosso ordenamento jurídico.

Analisando a questão da Reforma do Aparelho do Estado, sob o âmbito administrativo, Mello (2014), confirma a ausência de definição legal para os institutos que foram introduzidos pela reforma, na nossa legislação.

Aliás, com a chamada “reforma administrativa” não vieram apenas institutos novos. Veio também uma terminologia altamente prejudicial, já que, fazendo-se desembarcar no Direito expressões oriundas da linguagem da Economia ou da Ciência da Administração, nele foram introduzidas palavras que não possuíam significado jurídico algum reconhecível e que, demais disto, radicalizavam sob um mesmo rótulo realidades similares sob perspectiva extrajurídica, mas profundamente distintas ante o Direito. Com isto, tais palavras acabaram por se revelar hábeis para instaurar confusão, facilitando, deste modo, a adoção de práticas inadmissíveis ao lume de nosso sistema normativo, mas que, por estarem recobertas com palavras novas, não se exibiam, prima facie, como contrastantes com nosso direito positivo. Assim, surgiram expressões como “terceirização”, “parcerias”, “terceiro setor” que, como é natural, logo encantaram os novidadeiros (MELLO, 2014, p. 228).

Com a Reforma do Aparelho do Estado, foram introduzidas na legislação nacional expressões oriundas da economia, sem tradição jurídica no nosso ordenamento. Alguns institutos foram incorporados à legislação para indicar a adoção de novas práticas na administração pública, contudo sem correspondente no direito positivo pátrio. É o caso da propriedade pública não estatal, preconizada pelos economistas, adotada de forma expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, mas sem tradição no nosso ordenamento jurídico.

Para a legislação brasileira, a propriedade é pública ou privada. O público não estatal não possui uma definição legal. Esta “terceira” forma de conceituar a propriedade, não tem um sistema de princípios, regulamentação e normas. Daí a dificuldade de enquadrá-la juridicamente no nosso ordenamento jurídico.

Alguns autores identificam o público não estatal com o terceiro setor⁷¹, com as organizações sociais; outros afirmam tratar-se de transferência de responsabilidade

⁷¹ “O termo terceiro setor foi utilizado pela primeira vez por pesquisadores nos Estados Unidos na década de 70, e a partir da década de 80 passou a ser usado também pelos pesquisadores

do Estado para o setor privado com ou sem fins lucrativos, filantrópico ou não. Entendemos que o terceiro setor engloba o público não estatal, na medida em que recebe verbas públicas para aplicar nas suas atividades. Para Mello (2014, p. 229):

Terceiro Setor é outra inventiva da criatividade dos administradores ou economistas do período de apogeu do neoliberalismo entre nós. Designa entidades que não são estatais e também não são prepostas a objetivos mercantis, predispondo-se, ao menos formalmente, à realização de objetivos socialmente valiosos e economicamente desinteressados. Enquadram-se nesta categoria as Organizações Sociais, previstas na Lei 9.637, de 15.5.1998, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), reguladas na Lei 9.790, de 23.3.1999). A elas já se fez menção nos ns. 105 a 111. Também se encaixariam no “terceiro setor” as notórias Entidades de Utilidade Pública, às quais se faz breve menção no Capítulo XIII, e cuja disciplina, já bastante antiga, é a que consta da Lei 91, de 28.8.1935. O que alimentou estas criações, filhas queridas do neoliberalismo, foi a assertiva corrente de que o Estado é mau prestador de serviços. Ocorre que o Estado é, sem dúvida alguma, pior fiscalizador do que prestador de atividade.

Para o autor, o terceiro setor está ligado diretamente com os entes classificados como Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e com as antigas Entidades de Utilidade Pública. De fato, entendemos como terceiro setor⁷² a sociedade civil organizada, distinta do Estado, chamado primeiro setor, e do mercado, segundo setor, constituída de personalidade própria, organizada sem fins lucrativos, tais como: as associações, fundações e entes não governamentais (ONGs). Contudo, todas podem ser constituídas como

européus. Para eles, o termo sugere elementos amplamente relevantes. Expressa uma alternativa para as desvantagens tanto do mercado, associadas à maximização do lucro, quanto do governo, com sua burocracia inoperante. Combina a flexibilidade e a eficiência do mercado com a equidade e a previsibilidade da burocracia pública” (COELHO, 2000, p. 58). Por terceiro setor entendemos as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, distintas das sociedades empresariais, constituídas sob a forma de associações, fundações, podendo assumir a conotação de organizações não-governamentais (ONGs).

⁷² O processo de constituição do terceiro setor no Brasil, segundo Landim (1998), pode ser dividido em quatro fases distintas: a primeira vai da colonização até meados do século XX. Nesse período, surgem associações fundadas especialmente pela igreja católica, atuando na prestação de auxílio as pessoas carentes no âmbito da saúde e educação. Um segundo período pode ser identificado no início da década de 30, com a política assistencialista do Governo de Getúlio Vargas, desenvolvida com a colaboração da igreja, que se estende até o final dos anos 60. A terceira fase, na década de 70, é marcada por uma nova etapa do processo no país, as instituições até aquele momento eminentemente de caráter filantrópico e assistencialista unem-se em movimentos sociais, surgem as denominadas organizações não governamentais (ONGs), atuando principalmente no processo de democratização. O quarto momento pode ser identificado a partir da Constituição Federal de 1988, que acolhe conceito de cidadania, estabelecendo as bases para elaboração de políticas públicas de cunho social.

sociedades civis de interesse público (OCIPs), atendendo áreas de interesse do Estado. Para Gohn (2001, p. 73):

[...] terceiro setor é uma expressão com significados múltiplos devido a sentidos históricos diferenciados, em termos de realidades sociais. Conclui que: Atualmente não se trata mais do terciário que se contrapunha às atividades da agricultura e da indústria, mas de uma nova ordem social, que se coloca ao lado do Estado.

O terceiro setor, sob a forma de organizações de natureza civil, oferta serviços de interesse geral da coletividade de características privada, porém, sem visar diretamente o lucro. Trata-se da sociedade civil organizada sob a forma de associação ou fundação, sem fins lucrativos, inscrita como Organização da Sociedade Civil de interesse público – Oscip ou não, desvinculada do Estado e das sociedades empresariais.

Essas organizações não governamentais ONGs, que compõem o terceiro setor, podem desempenhar suas funções através de atividades exclusivamente filantrópicas ou de forma organizada, gerando atividade lucrativa para ser novamente reinvestida na atividade, criando um novo tipo de gerenciamento, denominado por Gohn (2011, p. 17) “*filantrópico-empresarial*”⁷³.

Na educação, o terceiro setor através das ONGs, tem atuado em programas atendendo crianças em situação especial, como meninos e meninas nas ruas, prevenção e cuidados de viciados em drogas, capacitação de pessoal, educação ambiental e trânsito, entre outras atividades. No âmbito da educação infantil, oferta vagas em creches e pré-escolas.

A assunção de algumas das tarefas do Estado pelo terceiro setor é percebida na legislação posterior à Constituição de 1988. A partir daí, foram elaboradas políticas sociais de incentivo à participação ativa dos cidadãos. O terceiro setor apresenta um contingente de mão de obra voluntária que atua em diversas áreas, mas também conta com recursos para manutenção da atividade, oriundos das doações de empresas, de pessoas físicas e, também, do repasse de verbas

⁷³ “Outro resultado das mudanças da conjuntura sobre as ONGs foi a necessidade de qualificação de seus quadros. A palavra de ordem passou a ser eficiência e produtividade na gestão de projetos sociais, para gerir recursos que garantam a sobrevivência das próprias entidades. Ter pessoal qualificado com competência para elaborar projetos com gabarito passou a ser a diretriz central, e não mais a militância ou o engajamento anterior à causa em ação. Os antigos militantes foram procurar programas de especialização e pós-graduação” (GOHN, 2011, p. 85).

públicas. “Em certos casos, o Estado aparece como financiador; em outros, são os pais que financiam o terceiro setor; e existem situações em que o financiamento deriva do setor privado empresarial” (CARDOSO, 2005, p. 83).

Retomando, de forma específica, a caracterização do público não estatal, entendemos que não apenas as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, que compõem o terceiro setor, podem ser caracterizadas como público não estatal, mas, também, outras circunstâncias poderão ser enquadradas na hipótese. É o caso das sociedades empresariais, quando recebem verbas públicas do Estado para oferta de vagas no ensino superior e, ainda, os denominados entes de cooperação, que são pessoas jurídicas de direito privado, como é o caso do Sistema “S” Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Senac, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar, Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat, Serviço Social do Transporte – SEST e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, quando recebem verbas do Estado para serem aplicadas na educação. Essa questão será objeto de análise na próxima unidade do texto.

No presente trabalho defendemos a noção de que público não estatal é toda transferência de verbas públicas, na prestação de serviços sociais, para a esfera privada. Consideramos público não estatal o investimento do Estado nas organizações sociais, bem como a destinação de dinheiro público para os entes de cooperação e, também, para as sociedades empresariais. Ao tratar do tema, Adrião e Peroni (2005, p. 142) esclarecem:

Apesar das definições pouco claras, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc.

A responsabilidade pelo atendimento de parte das demandas sociais do setor não exclusivo do Estado é deslocada, da esfera estatal para o setor privado. O atendimento poderá ser realizado pelas organizações sociais do terceiro setor, pelos entes de cooperação e até mesmo pelas sociedades empresariais.

Outro aspecto que deve ser analisado, na questão do público não estatal, é a consequência da liberação de verbas públicas para o setor privado. Ao receber os recursos públicos, a iniciativa privada vai gerir e aplicá-los de conformidade com os

princípios inerentes ao direito privado, abandonando as regras gerais de direito público⁷⁴.

Embora existam alguns mecanismos de controle das verbas públicas destinadas à iniciativa privada sem fins lucrativos, como a prestação de contas e o controle pelo ministério público no caso das fundações, o Estado deixa sua função de gestor e passa apenas a assumir uma finalidade de fiscal das verbas públicas.

Já na iniciativa privada de caráter empresarial, as verbas são destinadas e utilizadas exclusivamente segundo o critério da autonomia da vontade dos particulares, praticamente sem qualquer fiscalização. O dinheiro público é investido, utilizado de conformidade com os princípios da iniciativa privada.

No Brasil, podemos afirmar a existência de uma legislação que admite transferência de verbas públicas, de responsabilidade da esfera estatal, para a sociedade civil empresarial ou filantrópica, caracterizando o público não estatal, na área social, inclusive, no campo da educação. Passaremos a demonstrar na sequência, os dispositivos legais que autorizam a destinação de verbas públicas para o setor empresarial e filantrópico caracterizadores do público não estatal. Também, discutiremos, no próximo tópico, a questão do público não estatal nas organizações que compõem o terceiro setor, de forma específica as OS e Oscips.

4.2.1 O público não estatal e as entidades do terceiro setor

⁷⁴ No trato dos bens públicos o gestor, tanto da esfera municipal, estadual ou federal, deve observar os princípios básicos da administração pública de: legalidade, moralidade, finalidade, publicidade e impessoalidade. **Princípio da legalidade** – indica que o gestor público, no desempenho de suas atividades, está obrigado a observar a estrita legalidade e as exigências do bem comum, não pode desviar ou se afastar dos dispositivos da lei, sob pena de praticar ato inválido, cuja pena é a responsabilidade disciplinar, civil e criminal. Enquanto na administração privada é permitido realizar tudo o que a lei não proíbe, na administração de bens públicos só é permitido fazer o que a lei autoriza. **Princípio da moralidade** – significa que o agente público, no desempenho de suas atividades, deve agir de conformidade com as regras de boa conduta, boa-fé, probidade e honestidade. A conduta do administrador público deve ser pautada no bem comum, conhecendo os limites do lícito e do ilícito do justo e do injusto. **Princípio da finalidade ou impessoalidade** – tem por objetivo zelar pelo interesse público, fazendo que o agente na prática de seus atos observe o fim estabelecido na lei e de forma impessoal. O ato praticado deve visar sempre o interesse público, estando o administrador impedido de buscar outro objetivo ou praticá-lo no interesse próprio ou de terceiro. **Princípio da publicidade** – trata-se da obrigatoriedade de divulgação oficial de atos para conhecimento público e produção de efeitos. Além disso, tem como finalidade também, propiciar o controle pelos interessados diretos e pela população através dos mecanismos constitucionais de controle (MEIRELLES, 1989).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), com o intuito de criar uma administração pública gerencial prevê de forma expressa a elaboração de uma legislação que propicie a efetivação da publicização dos serviços não exclusivos do Estado. A publicização consiste na transferência das atividades do setor estatal para o denominado público não estatal. Com o objetivo de concretizar a publicização, o Plano Diretor contempla a criação das Organizações Sociais – OS. As Organizações Sociais foram criadas inicialmente através de medida provisória e depois transformadas em lei (Lei nº 9.637, de 19/05/1998).

As entidades denominadas de Organizações Sociais têm como objetivo promover a descentralização da prestação de serviços não exclusivos do Estado, transferindo-os para o setor público não estatal, sob a perspectiva de que serão desempenhados de forma mais adequada se realizados fora do âmbito estatal, porém mantendo-se o financiamento do Estado.

As Organizações Sociais são entidades privadas, sem fins lucrativos e, podem receber do poder público, delegação para a promoção da gestão de serviços públicos. A ideia é a de que as OS assumam determinadas atividades consideradas como serviços públicos com a consequente extinção da entidade da Administração Pública.

Para que uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos possa receber verbas públicas deve seguir um percurso estabelecido pela legislação. A Lei nº 9.637/98, que trata sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OS), dispõe em seu artigo 1º que o poder executivo terá a prerrogativa de qualificar as pessoas jurídicas de direito privado, desde que sem fins lucrativos, como organizações sociais, “cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”, atendidos os requisitos previstos na própria lei.

O artigo 5º da lei em análise contempla a possibilidade do poder público firmar parcerias com as entidades qualificadas como organizações sociais, com o intuito de fomento e execução de atividades relacionadas no artigo primeiro da lei, inclusive, ensino e pesquisa científica.

São considerados como requisitos específicos para que as entidades privadas do terceiro setor se habilitem como organização social: a comprovação do registro de seus atos constitutivos e a aprovação da conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social no órgão supervisor ou regulador da área de

competência, art.2º, da Lei nº 9.637/1998. Ainda, deverá ser observado como critério para a qualificação como Organização Social a composição do conselho administrativo de conformidade com o disposto no art 3º:

O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I – ser composto por:

- a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;
- b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;
- c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
- d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.

Os indivíduos eleitos ou indicados para compor o Conselho terão mandato de quatro anos, com a possibilidade de uma recondução. Os conselheiros devem receber ajuda de custo por reunião e, assumindo função executiva, devem renunciar a função de conselheiros.

Segundo o disposto no artigo 11 da Lei nº 9.637/98, as entidades que forem qualificadas como organizações sociais serão declaradas como de interesse social e utilidade pública, podendo ser destinados a essas organizações recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão⁷⁵ (artigo 12). No Quadro 4 estão elencados os artigos que autorizam a criação de Organizações Sociais para atuarem nas áreas de ensino, da pesquisa e da cultura.

⁷⁵ “Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º” (Artigo 5º, Lei nº 9.637/1998).

Lei nº 9.637/1998 Art. 1º	O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado , sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica , ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.
Lei nº 9.637/1998 Art. 5º	Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social , com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.
Lei nº 9.637/1998 Art. 11º	As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública , para todos os efeitos legais.
Lei nº 9.637/1998 Art. 12º	As organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessário ao cumprimento do contrato de gestão.

Quadro 4: Organizações Sociais – OS

Fonte: Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 e Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, publicadas no Diário Oficial da União – DOU (grifos nossos) (elaborado pela pesquisadora, 2015).

A Lei que disciplina as Organizações Sociais sofre críticas em alguns pontos com relação à sua constitucionalidade. Mello (2013, p. 243) aponta que “na lei disciplinadora das organizações sociais chamam atenção alguns pontos nos quais se patenteiam inconstitucionalidades verdadeiramente aberrantes”.

O autor destaca três circunstâncias capazes de ensejar a inconstitucionalidade da Lei. A primeira diz respeito à aquisição de bens públicos, recursos orçamentários e até mesmo a transferência de servidores públicos para prestar serviços para as Organizações Sociais, sem que estas comprovem idoneidade financeira ou habilitação técnica, bem como a participação em licitação.

Há nisto uma inconstitucionalidade manifesta, pois se trata de postergar o princípio constitucional da licitação (art. 37, XXI) e, pois, o princípio constitucional da isonomia (art. 5º), do qual a licitação é simples manifestação punctual, conquanto abrangente também de outro propósito (a busca do melhor negócio) (MELLO, 2014, p. 244).

O segundo aspecto que pode dar margem à inconstitucionalidade da norma diz respeito ao fato de que compete ao poder público promover a prestação de serviços, que por disposição de lei estão sob sua responsabilidade. De conformidade com o art. 175 da Constituição Federal vigente: “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão,

sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. A educação está catalogada entre os deveres do Estado para com a população.

Demais disto, cumpre tomar tento para o fato de que no art. 196 a Constituição prescreve que a saúde é “dever do Estado” e nos arts. 205, 206 e 208 configura a educação e o ensino como deveres do Estado, circunstâncias que o impedem de se despedir dos correspondentes encargos de prestação pelo processo de transpassá-los a organizações sociais (MELLO, 2014, p. 245).

A terceira causa de inconstitucionalidade apontada está ligada à possibilidade de extinção de um órgão público e a consequente transferência de seus servidores para uma Organização Social, como previsto nos artigos 18,19 e 20 da Lei nº 9.637/98. Ou seja, servidores públicos seriam cedidos para o terceiro setor com a finalidade de prestarem serviços nas organizações sociais.

Acresce que a possibilidade aberta pela lei de que servidores públicos sejam, como é claro a todas as luzes, cedidos a organizações sociais a expensas do Poder Público aberra dos mais comezinhos princípios de Direito. Tais servidores jamais poderiam ser obrigados a trabalhar em organizações particulares. Os concursos que prestaram foram para entidades estatais, e não entidades particulares. Destarte, pretender impor-lhes que prestem seus serviços a outrem violaria flagrantemente seus direitos aos vínculos de trabalho que entretêm. Mesmo descartada tal compulsoriedade, também não se admite que o Estado seja provedor de pessoal de entidades particulares (MELLO, 2014, p. 246).

As críticas severas ao texto de Lei das Organizações Sociais demonstram que a transferência de serviços de competência do poder público para o denominado setor não estatal fere dispositivos constitucionais, o que pode ensejar ação de inconstitucionalidade da referida lei. Ademais, transferir serviços para o setor não estatal, embora sob a denominação de publicização, é na verdade uma privatização dos serviços públicos, pois a natureza jurídica das Organizações Sociais é de direito privado e não público.

Além das Organizações Sociais, também foi regulamentada através da Lei nº 9.790/99, a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). “A Oscip pode ser definida como a pessoa jurídica de direito privado, criada por particulares, sem

fins lucrativos, devendo habilitar-se perante o Ministério da Justiça para obter a qualificação” (DI PIETRO, 2012, p. 285).

A Lei nº 9.790/99 trata da possibilidade de atribuir a qualificação de Oscips às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (associações, fundações e sociedades simples) instituídas por iniciativa dos particulares, para que estas possam desempenhar serviços não exclusivos do Estado. As entidades qualificadas como Oscips podem receber incentivos do Estado para o desempenho de suas atividades e serão fiscalizadas pelo Poder Público.

As Oscips não se confundem com as Organizações Sociais, embora existam alguns pontos de semelhança entre elas cada uma foi criada com uma finalidade específica. Ambas são pessoas jurídicas de natureza privada sem fins lucrativos, precisam seguir os requisitos estabelecidos em lei para sua existência e podem ser qualificadas pelo poder público para receber verbas do Estado. As organizações sociais podem realizar a gestão de serviços públicos através de delegação do Estado, enquanto as Oscips desempenham atividades ligadas ao denominado terceiro setor, com a assistência do Estado.

Existe alguma semelhança com as organizações sociais, na medida em que ambas são entidades privadas, sem fins lucrativos, que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebem uma qualificação pelo Poder Público: Organização Social – OS, em um caso, e Organização da sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, em outro. A grande diferença está em que a OS recebe ou pode receber delegação para a gestão de serviço público, enquanto a Oscip exerce atividade de natureza privada, com a ajuda do Estado. No caso da Oscip, o objetivo é semelhante ao que já inspirou anteriormente a outorga do título de utilidade pública. Uma vez qualificada pelo Poder Público, a entidade passa a receber algum tipo de incentivo por parte do Estado, dentro da atividade de fomento (DI PIETRO, 2012, p. 284).

Para que uma entidade do terceiro setor possa receber a qualificação de Oscip deverá observar o disposto no artigo 3º da Lei nº 9.790/99, ou seja, a atribuição como sociedade civil de interesse público somente será conferida àquelas pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais delineados tenham uma das finalidades elencadas na mencionada lei.

A educação figura entre os objetivos sociais que podem ser contemplados com recursos públicos captados pelas Oscips; o artigo 3º da Lei nº 9.790/99, em seu inciso III, dispõe: “promoção gratuita da educação, observando-se a forma

complementar de participação das organizações de que trata esta Lei”. As organizações sociais de interesse público que trabalham na área da educação podem captar recursos públicos para desenvolver a atividade.

O vínculo de cooperação entre as entidades da sociedade civil do terceiro setor e o poder público é estabelecido através de Termo de Parceria, que é o documento hábil para promover o fomento e a execução das atividades de interesse público, delineadas no art. 3º da Lei.

O Termo de Parceria será precedido de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas nas áreas de atuação correspondentes, nos respectivos níveis de governo e designará os direitos e deveres das partes signatárias (art. 10º da Lei nº 9.790/99). São consideradas pela legislação (§2º, art. 10) como essenciais no Termo de Parceria: o objeto com as especificações do programa de trabalho; as metas e os resultados a serem atingidos; os critérios objetivos de avaliação; a previsão de receitas e despesas com o detalhamento das remunerações e benefícios pagos aos diretores, empregados e consultores; obrigações das Oscips, entre elas a prestação de contas das receitas e gastos realizados; e a obrigatoriedade de publicação na imprensa oficial do extrato do Termo de Parceria e do demonstrativo da execução física e financeira.

Quanto à fiscalização, o art. 11 dispõe que a execução do Termo de Parceria será acompanhada, e fiscalizada por órgãos do Poder Público e pelos Conselhos de Políticas Públicas, em cada nível de governo, correspondente à área de atuação da entidade caracterizada como Oscip. Ainda, os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria deverão dar ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, sob pena de responsabilidade solidária (art. 12).

Não há na legislação nenhuma especificação acerca das modalidades de fomento ou de cooperação entre as entidades qualificadas como Oscips e o Poder Público, a lei faz referência a verbas e bens de origem pública. No caso das Oscips, o Estado realiza parcerias com as entidades do terceiro setor para que estas prestem serviços que atendam as necessidades da coletividade.

No Quadro 5 segue os artigos da Lei nº 9.790/99 que tratam da qualificação das pessoas jurídicas de direito privado em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Lei nº 9.790/1999 Art. 1º	Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.
Lei nº 9.790/1999 Art. 3º	A qualificação instituída por esta lei, observado, em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:
Lei nº 9.790/1999 Art. 3º, III	Promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação.
Lei nº 9.790/1999 Art. 9º	Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Quadro 5: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Fonte: Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, publicadas no Diário Oficial da União – DOU (grifos nossos) (elaborado pela pesquisadora, 2015).

As Organizações Sociais e as Oscips foram criadas e disciplinadas por legislação específica para atender a uma demanda criada pelo Plano da Reforma do Aparelho do Estado, com o intuito de liberar o poder público dos serviços não exclusivos e transferi-los para o setor público não estatal, através da denominada publicização. Ocorre que, na nossa sistemática jurídica, não temos disciplina legal para uma estrutura dessa natureza, ou seja, propriedade pública, porém não estatal. Na legislação nacional, a propriedade é pública ou privada. Via de consequência, os princípios aplicados em cada esfera serão os de direito público para os bens públicos e os de direito privado para o caso dos bens de natureza privada.

O campo de atuação das OS e Oscips é o denominado terceiro setor, porém não há uma forma de propriedade diferenciada para o terceiro setor. As normas que são aplicadas ao terceiro setor são as de direito privado. A forma de propriedade do terceiro setor é de propriedade privada e não pública.

A transferência de serviços ofertados pelo Estado, bem como recursos públicos para o setor denominado de público não Estatal implica na delegação para a esfera privada da prestação de serviços não exclusivos do Estado, com a consequente adoção dos princípios da iniciativa privada, inclusive de ordem mercantil. Em comentários ao tema Adrião e Peroni (2005) esclarecem:

Assinala-se que a ausência de financiamento público, aliada à transferência da função executora dos serviços, numa atmosfera competitiva, tenderá a conduzir, mesmo que implicitamente, a coordenação, e a regulação dessas organizações para o mercado. Assim sendo, quem as regularia efetivamente seria não o Estado, mas o mercado, ou, como vimos anteriormente, um quase-mercado. Se tomarmos o conteúdo proposto para as OS presente no plano e compararmos ao indicado para a consolidação das Oscips, tem-se que a novidade consiste na configuração do setor público não-estatal por meio da transformação de instâncias constitutivas da estrutura estatal em entidades juridicamente privadas (ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 146-147).

No caso específico da educação, passar os serviços para o setor público não estatal, através das Organizações Sociais e Oscips é o mesmo que proceder a transferência para a iniciativa privada, ainda que sem fins lucrativos. O Estado delega verbas públicas para que a iniciativa privada, sob a denominação de terceiro setor organizado pela sociedade civil, preste serviços educacionais. O Estado paga pela educação e os grupos privados prestam os serviços. Trata-se de um modelo no qual o Estado apenas delega para o terceiro setor e fiscaliza as atividades. Educação pública gerenciada pela iniciativa privada e paga pelo Estado.

4.2.2 O público não estatal e as sociedades empresariais e sociedades simples

A expansão do sistema educacional no Brasil, em especial no ensino superior, vem ocorrendo por meio de mecanismos voltados para o mercado empresarial. As políticas públicas adotadas para o setor, a partir dos anos 2000, refletem uma opção pelo fomento do ensino privado. Azevedo (2008, p. 251-252), discorrendo sobre o modelo educacional pondera:

A educação tem sido objeto de fortes debates na sociedade quanto a sua natureza. Afinal, trata-se de um bem público ou de uma mercadoria? Por um lado, a educação é considerada um bem público e um direito social inalienável a ser provisionado pelo Estado. Por outro, existe uma interpretação que trata a educação, independentemente de seu nível, como uma *commodity*, uma mercadoria internacional, o que, por consequência, reputa ao mercado o papel de regulador da educação e alocador de recursos.

A educação é tratada pela Constituição Federal de 1988 como direito social de todos, ministrado segundo princípios de: igualdade de condições; liberdade; gratuidade nos estabelecimentos oficiais e pluralismo de ideias. Sendo livre à iniciativa privada, a prestação de serviços educacionais, desde que respeitada as normas gerais da educação nacional e se submeta à autorização, bem como, a avaliação pelo poder Público (Art. 209 da CF).

Assim, quanto à oferta de ensino privado, nossa legislação é permissiva, pode a atividade ser desenvolvida pela iniciativa privada de caráter empresarial mercantil e, também, por sociedades simples, ambas com possibilidade de obtenção de lucro. A educação também pode ser prestada por associações de natureza filantrópica sem fins lucrativos.

As sociedades são pessoas jurídicas de direito privado, formadas por pessoas que reúnem bens ou serviços para o exercício de atividade econômica e partilha de resultados. Seu objetivo é sempre de natureza lucrativa. São duas as espécies de sociedade na legislação brasileira, a sociedade empresária e a simples. A sociedade empresária “é aquela que explora empresa, ou seja, desenvolve atividade econômica de produção ou circulação de bens ou serviços, normalmente sob a forma de sociedade limitada ou anônima” (COELHO, 2014, p. 31-32). Já a sociedade simples explora atividade econômica, mas sem a caracterização empresarial. As sociedades estão disciplinadas no livro II, Do Direito de Empresa, nos artigos. 981 e seguintes do Código Civil. O artigo 981 assim define:

Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados. Parágrafo único – A atividade pode restringir-se à realização de um ou mais negócios determinados.

É considerada pela legislação como sociedade empresária, salvo as exceções expressas em lei, aquelas que têm por objeto o exercício de atividade própria de empresário⁷⁶ sujeito ao registro. A sociedade tem fins econômicos, por

⁷⁶ “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa” (Art. 966, CC).

isso, na constituição da sociedade, é necessário um patrimônio. Nas sociedades existem direitos e obrigações recíprocas.

As atividades das sociedades empresárias são caracterizadas pela economicidade que está relacionada diretamente à produção de bens e serviços (produção de riqueza); à organização, que diz respeito à estruturação dos fatores de produção; e, também, à profissionalidade ou habitualidade no desempenho da atividade. Segundo Negrão (2003, p. 235):

Pode-se concluir que sociedade empresária é o contrato celebrado entre pessoas físicas ou jurídicas, ou somente entre pessoas físicas (art. 1.039), por meio do qual estas se obrigam reciprocamente a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou serviços.

Por outro lado, as sociedades são consideradas simples quando seus fins não se realizam pelo exercício do comércio, como, por exemplo, as que se constituem para o exercício de certas profissões, para o uso de um bem, a exploração de atividade econômica estranha ao direito comercial. Serão consideradas sociedades simples aquelas que não estão qualificadas como empresariais, embora desenvolvam atividade econômica, mas não com o objeto específico das sociedades empresárias. Para a legislação nacional, será considerada atividade empresarial aquela desenvolvida por um empresário, visando à obtenção de lucro e simples, as demais.

A prestação de ensino superior no Brasil pode ser desenvolvida tanto por sociedade de característica empresarial quanto por pessoas jurídicas, caracterizadas como sociedade simples, ambas podem receber verbas públicas para a prestação de serviços educacionais.

Seguindo uma política de transferência de serviços públicos para a iniciativa privada, iniciada no Governo de Fernando Henrique Cardoso, com o programa da Reforma do Aparelho do Estado e a denominada publicização, foi criada uma estrutura para implementação de uma política pública educacional direcionada ao investimento de verbas públicas na iniciativa privada. Ao invés de expandir o número de vagas no ensino superior público, o governo federal opta por financiar curso de ensino superior na iniciativa privada. Em julho de 2001 é publicada a Lei nº 10.260,

que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES).

O Fies é destinado aos estudantes regularmente matriculados em escolas privadas e que não disponham de condições para arcar com pagamento de curso de ensino superior. O financiamento, também, poderá ser utilizado por estudantes do ensino profissional e tecnológico, se existir disponibilidade de recursos públicos, sendo que a lei prevê, ainda, a possibilidade de atender interessados em cursos de mestrado e doutorado desde que os programas apresentem uma avaliação positiva.

No Quadro 6 demonstramos alguns dos artigos da Lei nº 10.260/2001 com as alterações subsequentes, que tratam do financiamento pelo setor público nas escolas privadas de ensino superior.

Lei nº 10.260/2001 Art. 1º	É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria.
Lei nº 10.260/2001 Art. 1º, § 1º	O financiamento de que trata o caput poderá beneficiar estudantes matriculados em cursos da educação profissional tecnológica, bem como em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, desde que haja disponibilidade de recursos.
Lei nº 10.260/2001 Art. 4º	São passivas de financiamento pelo Fies até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino devidamente cadastradas para esse fim pelo Ministério da Educação em contra prestação aos cursos referidos no art. 1º em que estejam regularmente matriculados.
Lei nº 10.260/2001 Art. 4º, § 9º	A oferta de curso para financiamento desta Lei ficará condicionada à adesão de entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fies e ao Fundo de que trata o inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087 de 11 de novembro de 2009, nos termos do seu estatuto.

Quadro 6: Fundo de Financiamento Estudantil – FIES

Fonte: Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001, publicada no Diário Oficial da União – DOU (grifo nosso) (elaborado pela pesquisadora, 2015).

Com as políticas de expansão para o acesso à educação superior, diversificou-se a distribuição das verbas públicas atendendo também a iniciativa privada de caráter empresarial em detrimento das escolas públicas. O ensino superior privado de natureza empresarial recebe financiamento e incentivos para ofertar vagas à população de menor poder aquisitivo. Verifica-se, assim, a alocação

de recursos públicos na iniciativa privada (sociedades empresariais ou simples), que poderão aplicá-los de conformidade com os princípios privados do mercado empresarial, caracterizando uma situação de público não estatal.

Já o Programa Universidade para Todos (Prouni) oferece bolsas de estudos integrais ou parciais para estudantes de baixa renda em instituições de ensino superior privadas, com ou sem fins lucrativos, beneficentes ou não. A instituição que aderir ao Prouni gozará de isenção de impostos⁷⁷ e contribuições durante o tempo de vigência do termo de adesão firmado.

O Prouni foi instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no primeiro mandato (2003-2006), como parte de várias iniciativas destinadas à educação superior. O programa contempla a concessão de bolsas de estudos integrais e bolsas de estudos parciais de cinquenta ou vinte e cinco por cento para estudantes brasileiros, cuja renda familiar mensal por pessoa, no caso de bolsa integral, não exceda o valor de até um salário mínimo e meio. Serão contemplados com bolsa de estudo parcial, os alunos cuja renda mensal não ultrapasse o valor de até três salários mínimos por pessoa. Devem ser observados, ainda, os critérios fixados pelo Ministério da Educação.

De conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei, quanto aos destinatários do benefício: a bolsa será ofertada aos alunos que cursaram o ensino médio em escola pública ou em instituição privada como bolsista integral; para os portadores de deficiência nos termos da lei e, também, na hipótese do curso de licenciatura, normal superior e pedagógica, para professores da rede pública de ensino, independentemente da renda mencionada no artigo 1º da Lei que disciplina o Prouni.

Para as instituições privadas de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, a Lei que regulamenta o Prouni, também, estabelece requisitos para participação no programa. No Quadro 7 destacamos os artigos que elencam os requisitos necessários e que deverão ser observados pela instituição.

⁷⁷ Isenção fiscal é a dispensa do pagamento de tributo devido. No caso das instituições privadas de ensino superior pode ocorrer a isenção em razão da oferta de bolsas de ensino.

Lei nº 11.096 Art. 1º	Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos – PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudos integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.
Lei nº 11.096 Art. 5º	A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente , poderá aderir ao Prouni mediante assinatura do termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.
Lei nº 11.096 Art. 5º, § 1º	O termo de adesão terá prazo de vigência de 10 (dez) anos, contado da data de sua assinatura, renovável por iguais períodos e observado o disposto nesta Lei.
Lei nº 11.096 Art. 5º, § 4º	A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica.
Lei nº 11.096 Art. 5º, § 5º,	Para o ano de 2005, a instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos não beneficente, poderá:
Lei nº 11.096 Art. 5º, § 1º, I	Aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior , conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados;
Lei nº 11.096 Art. 5º, § 1º, II	Alternativamente, em substituição ao requisito previsto no inciso I deste parágrafo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação , desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 10% (dez por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica.
Lei nº 11.096 Art. 8º	A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: I – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

	<p>II – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;</p> <p>III – Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e</p> <p>IV – Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.</p>
Lei nº 11.096 Art. 10º	A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais.
Lei nº 11.096 Art. 11º	As entidades beneficentes de assistência social que atuem no ensino superior poderão, mediante assinatura de termo de adesão no Ministério da Educação, adotar as regras do Prouni , contidas nesta Lei, para seleção dos estudantes beneficiados com bolsas integrais e bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), em especial as regras previstas no art. 3º e no inciso II do caput e §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei, comprometendo-se, pelo prazo de vigência do termo de adesão, limitado a 10 (dez) anos, renovável por iguais períodos, e respeitado o disposto no art. 10 desta Lei, ao atendimento das seguintes condições:
Lei nº 11.096 Art. 10º, III	Gozar do benefício previsto no § 3º do art. 7º desta Lei.
Lei nº 11.096 Art. 13º	As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, sem fins lucrativos, que adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei e que estejam no gozo da isenção da contribuição para a seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, que optarem, a partir da data de publicação desta Lei, por transformar sua natureza jurídica em sociedade de fins econômicos, na forma facultada pelo art. 7º - A da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 (cinco) anos, na razão de 20% (vinte por cento) do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.
Lei nº 11.096 Art. 13º Parágrafo único	Parágrafo único A pessoa jurídica de direito privado transformada em sociedade de fins econômicos passará a pagar a contribuição previdenciária de que trata o caput deste artigo a partir do 1º dia do mês de realização da assembléia geral que autorizar a transformação da sua natureza jurídica, respeitada a gradação correspondente ao respectivo ano.
Lei nº 11.096 Art. 1º	Terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES as instituições de direito privado que aderirem ao Prouni na forma do art. 5º desta Lei ou adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei.
Lei nº 11.096 Art. 16º Parágrafo único	A evolução da arrecadação e da renúncia fiscal das instituições privadas de ensino superior será acompanhada por grupo interministerial, composto por 1 (um) representante do Ministério da Educação, 1 (um) do Ministério da Fazenda e 1 (um) do Ministério da Previdência Social, que fornecerá os subsídios necessários à execução do disposto no caput deste artigo.

Quadro 7: Programa Universidade para Todos – Prouni

Fonte: Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, publicada no Diário Oficial da União – DOU (grifos nossos) (elaborado pela pesquisadora, 2015).

Dos artigos mencionados acima, destacamos o artigo 8º da Lei, que trata das isenções concedidas para as instituições que aderirem ao Prouni. Trata-se da dispensa de pagamento de tributo devido ao Estado, durante o período de vigência do termo de adesão. As instituições privadas de ensino superior integrantes do programa ficam dispensadas do pagamento de Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social todos na forma da lei.

Com a concessão de isenções, o Estado deixa de arrecadar contribuições devidas a título de tributos. Assim, numerários que deveriam reforçar os cofres públicos permanecem nas mãos dos empresários da iniciativa privada em “troca” de vagas no sistema privado de ensino. “O ProUni é um programa de compra de vagas nas instituições privadas por meio da pior forma de uso das verbas públicas, as isenções tributárias, justo a mais opaca ao controle social” (LEHER, 2010, p. 382).

Trata-se nesta hipótese de uma transferência indireta de verbas públicas para a iniciativa privada, pois o dinheiro não sai diretamente do orçamento do governo, ou seja, não é arrecadado pelo fisco, permanece no setor privado. A instituição privada não paga os tributos indicados na lei e, com isso, passa a ofertar vagas no ensino superior. É um programa que interessa aos empresários que atuam no setor educacional privado, pois não precisam recolher determinados tributos e aproveitam suas instalações para ofertar bolsas integrais ou parciais à população de menor poder aquisitivo.

O interesse do setor privado no Prouni ficou caracterizado quando da elaboração da Lei que regulamenta o programa, Carvalho e Lopreato (2005), ao analisar a matéria, comentam que na ocasião da tramitação do projeto da Lei nº 11.096/2005, no Congresso nacional “[...] houve atuação efetiva dos atores sociais representados pelas associações de interesses do ensino superior particular [...]” (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 98). Segundo os autores mencionados, “Nos debates no âmbito do Projeto da Reforma do Ensino Superior, os representantes dos interesses privados têm enaltecido a importância do ProUni, sob o argumento da democratização do ensino” (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 98).

Já o Programa Universidade para Todos promove a expansão do ensino superior, todavia no setor privado. As isenções concedidas são um atrativo para que

a iniciativa privada permaneça vinculada ao programa e obtenha a dispensa do pagamento de tributos de conformidade com o disposto na lei.

Trata-se, portanto, de uma circunstância de transferência de atividade não exclusiva do Estado para a iniciativa privada empresarial e consequente utilização de verbas públicas pelo setor privado, com gestão exclusivamente privada.

Embora a transferência de verbas públicas para a iniciativa privada, não esteja descrita no documento da Reforma do Aparelho do Estado, como público não estatal, como salientado no item referente à caracterização da questão público não estatal, entendemos que a iniciativa privada, ao prestar serviço público não exclusivo do Estado e receber isenções fiscais e dinheiro público, estará enquadrada no denominado setor público não estatal.

4.2.3 O público não estatal e as entidades do Sistema “S”

O Sistema S é um sistema organizado e gerenciado por entidades sindicais de representação empresarial. Trata-se de entes criados por lei, mas, com personalidade de direito privado, que operam em cooperação com o poder público no exercício de atividade de interesse público, com incentivo e subvenção do Estado. A finalidade é de promover a aprendizagem profissional.

O denominado serviço nacional de aprendizagem profissional, também conhecido como serviços sociais autônomos, são compostos pelos entes de cooperação do Sistema “S”, Senai, Senac, Senar, Senat, Sest, Sebrae. Todos criados por lei, com funções específicas, mantidos por contribuições e dotações orçamentárias. Os serviços sociais prestados pelos entes do Sistema “S” estão entre aqueles denominados de atividades não exclusivas do Estado, porém em colaboração com o poder público.

Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares (MEIRELLES, 1988, p. 335).

Os entes de cooperação não integram a administração direta nem indireta do Estado, mas atuam ao lado do Estado em atividades de interesse público. Não estão vinculados hierarquicamente, todavia ficam sujeitos ao controle do Estado devendo prestar contas acerca das verbas públicas recebidas para sua manutenção. Também estão autorizados pelo poder público a arrecadar contribuições (denominadas paraestatais) para sua manutenção (MEIRELLES, 1988). Em comentários ao tema, Di Pietro (2012, p. 279) explicita:

Talvez seja em relação a essas entidades que melhor se aplique a expressão “entidade paraestatal”, que funciona paralelamente ao Estado sem nele se integrar; realiza uma atividade de interesse público, sem se confundir com o serviço público próprio do Estado; submete-se a um regime jurídico de direito privado, mas, ao mesmo tempo, goza de privilégios e sofre restrições próprias da Administração Pública.

As entidades do Sistema do Sistema “S” foram criadas para funcionar como colaboradores do Estado no desempenho de atividade de interesse público. Porém, a gestão é privada empresarial. Trabalham sob os princípios da administração pública nos casos de processo seletivo de pessoal, prestação de contas e para fins criminais. Nos demais aspectos, seguem os ditames do regime jurídico de direito privado. “A gestão dos ‘S’ é privada, cabendo aos empresários, sem a efetiva participação do governo e dos trabalhadores – exceção feita ao Senar, que implantou a gestão tripartite em seus conselhos regionais” (MANFREDI, 2002, p. 192).

A participação do Estado está vinculada mais diretamente na regulamentação e fomento da atividade do que na prestação de serviços propriamente dita. Em comentários à matéria, Di Pietro (2012, p. 278) referenda essa questão:

Lendo-se os considerandos dos Decretos-leis nº 9.403, de 25-6-46, e 9.853, de 13-9-46, que atribuíram, respectivamente, à Confederação Nacional da Indústria e à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criarem, organizarem e dirigirem o Serviço Social da Indústria – SESI e o serviço Social do Comércio – SESC, verifica-se que o Governo federal agiu muito mais na função de fomento à iniciativa privada de interesse público, do que na função de prestação de serviço público.

A captação de recursos destinados às entidades do Sistema “S”, ocorre através das contribuições que são cobradas dos empresários em relação à folha de

pagamento de seus funcionários e recolhidas, diretamente, ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e, posteriormente, repassadas para cada entidade participante do Sistema.

Quanto aos recursos, são públicos, provenientes das contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de pagamento das empresas de determinados setores, arrecadadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), órgão do governo federal. O montante arrecadado é depois repassado ao departamento nacional de cada “S” e, a seguir, aos Estados (MANFREDI, 2002, p. 193).

Outra forma de investimento de verbas públicas nas entidades do Sistema “S” foi efetivada com o advento da Lei nº 12.513/2011, que criou o Programa Nacional de Acesso ao ensino técnico e emprego – Pronatec. O programa de capacitação técnica objetiva expandir e democratizar a oferta de cursos profissionalizantes em nível médio, atendendo estudantes e trabalhadores.

Entre os objetivos consta: expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional (KOEPSEL, 2014, p. 212).

O Pronatec tem previsão legal para ser desenvolvido na rede federal de educação profissional e tecnológica, nas redes estaduais de educação profissional, nas instituições privadas e públicas de ensino superior e, também, nas entidades que operam serviços nacionais de aprendizagem profissional. No caso específico dos serviços de aprendizagem, o artigo 6º da Lei nº 12.513/2011 autoriza a União a transferir recursos públicos para os serviços nacionais de aprendizagem.

No Quadro 8 destacamos os artigos da Lei nº 12.513/2011, que tratam da participação dos serviços nacionais de aprendizagem no programa nacional de acesso ao ensino técnico emprego, bem como da transferência de recursos públicos para as entidades do Sistema “S”.

Lei nº 12.513/2011 Art.3º	O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei.
Lei nº 12.513/2011 Art.6º	Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4º desta Lei.
Lei nº 12.513/2011 Art.8º	O Pronatec poderá ainda ser executado com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos , devidamente habilitadas, mediante a celebração de convênio ou contrato, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente.
Lei nº 12.513/2011 Art.9º, § 4º	O Ministério da Educação poderá conceder bolsas de intercâmbio a profissionais vinculados a empresas de setores considerados estratégicos pelo governo brasileiro , que colaborem em pesquisas desenvolvidas no âmbito de instituições públicas de educação profissional e tecnológica, na forma do regulamento.
Lei nº 12.513/2011 Art.10º	As unidades de ensino privadas, inclusive as dos serviços nacionais de aprendizagem , ofertantes de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional e de cursos de educação profissional técnica de nível médio que desejarem aderir ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, deverão cadastrar-se em sistema eletrônico de informações da educação profissional e tecnológica mantido pelo Ministério da Educação e solicitar sua habilitação.

Quadro 8: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec

Fonte: Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, publicada no Diário Oficial da União – DOU (grifos nossos) (elaborado pela pesquisadora, 2015).

De conformidade com o artigo 3º da Lei nº 12.513/2011, o serviço nacional de aprendizagem cumprirá com as finalidades descritas na referida lei em regime de colaboração com o Estado. A União fica autorizada a transferir recursos financeiros às instituições (art.6º) e estas a prestar contas dos recursos recebidos e aplicados, nos termos da legislação vigente (art. 8º).

O governo federal ao estabelecer que o Pronatec pode ser desenvolvido pelos serviços nacionais de aprendizagem aplica dinheiro público em entidade, cuja natureza jurídica é de direito privado. Vislumbramos nesse caso, também, prestação de serviço de interesse público por entidade de natureza privada, que se assemelha ao denominado público não estatal.

Os documentos que tratam da Reforma do Aparelho do Estado, indicam tecnicamente como pertencentes ao denominado público não estatal as Organizações Sociais e as Oscips, todavia defendemos na presente tese que todas as pessoas jurídicas de direito privado, que prestam serviços de interesse público, mas não exclusivos do Estado com financiamento público, se enquadram no denominado público não Estatal.

No caso dos entes de cooperação do Sistema “S”, podemos observar uma semelhança com as OS e Ocips. Nesse sentido, Di Pietro (2012, p. 277) escreve: “segundo tudo indica, o que serviu de inspiração para o projeto das organizações sociais foram os chamados Serviços Sociais Autônomos (Sesi, Sesc, Senai e outros)”.

Dada a semelhança de tratamento jurídico conferida às entidades do Sistema “S”, nesta tese concluímos que, na hipótese do Pronatec, os entes de cooperação do serviço nacional de aprendizagem estão operando de forma semelhante ao terceiro setor, na medida em que recebem verbas públicas e ofertam para sociedade educação profissional e tecnológica em regime de cooperação, sob fiscalização do Estado, mas sob os princípios da iniciativa privada empresarial.

4.3 OS IMPACTOS DA ADOÇÃO DO PÚBLICO NÃO ESTATAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A destinação de verbas públicas para as entidades do terceiro setor e para a esfera da iniciativa privada empresarial, com o intuito da promoção da prestação de serviços educacionais fora do âmbito do Estado, levou à expansão do setor educacional de natureza privada no Brasil.

A transferência de verbas públicas para a sociedade civil organizada sem fins lucrativos e, também, para as sociedades de natureza mercantil, acarretou o progressivo aumento da criação de escolas de ensino superior e oferta de vagas na iniciativa privada.

O Plano da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 adotou para as atividades não exclusivas do Estado, dentre elas a educação, o modelo recomendado pelos organismos internacionais, de transferência do âmbito do

Estado para a sociedade civil filantrópica e empresarial, da prestação de serviços educacionais, todavia com o patrocínio de verbas públicas. A implementação da política (público não estatal) de característica neoliberal foi gradativamente introduzida no país como demonstrado na análise dos itens anteriores.

O FIES foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso e ampliado na gestão do Governo Lula da Silva. O Prouni é uma iniciativa do período de governo Lula e o Pronatec publicado na gestão Dilma Roussef. Os três programas foram gestados no âmbito de uma política pública de transferência de verbas públicas para a iniciativa privada. Os três governos sucessivamente optaram pela expansão do ensino técnico e superior no âmbito da esfera privada em detrimento da escola pública. Os programas federais de expansão do ensino técnico e superior estão fundamentados em políticas de transferência de verbas públicas para a iniciativa privada, marcadamente, políticas de natureza neoliberais.

Os programas: FIES, Prouni e Pronatec, foram apresentados para a sociedade com um conteúdo de política compensatória, no sentido de corrigir desigualdades sociais, como um mecanismo de inclusão das classes menos favorecidas, com o intuito de proporcionar à população de baixa renda o acesso ao ensino superior. E, de fato, uma parcela considerável da população conseguiu o acesso ao ensino superior através de tais programas. Contudo, a adoção do modelo ofertado no país, seguiu exatamente as recomendações dos organismos internacionais.

Para os técnicos do Banco Mundial, o Estado oferta um serviço de má qualidade enquanto a iniciativa privada apresenta melhores condições de prestar atividades educacionais à população. No Brasil, o ensino nas Universidades Públicas não está isento de severas críticas quanto à eficiência e gastos. Leher (2010), analisando o Prouni, informa que, na ocasião da criação do programa, a questão econômica foi um dos mecanismos de definição da alocação de recursos públicos na iniciativa privada.

O programa Universidade para Todos (ProUni) operacionaliza a recomendação implícita no documento *Análise dos gastos sociais, 2001-2002*, do Ministério da Fazenda, escrito por Marcos Lisboa e Joaquim Levy, então dirigentes desse Ministério e principais operadores da política econômica atribuída a Pallocci. No documento, os dirigentes ponderavam que as universidades públicas são muito onerosas e elitistas e que, por isso, melhor seria alocar

recursos públicos para adquirir vagas no mercado, visto que as privadas, na avaliação do citado documento, são notoriamente mais eficientes do que as públicas (LEHER, 2010, p. 382, grifo nosso).

O critério utilizado pelos responsáveis para investir os recursos públicos na iniciativa privada foi justamente a questão econômica, sem perquirir da qualidade ofertada pelas instituições privadas de ensino superior, ou seja, diante da necessidade de expansão do ensino superior a opção foi por “ocupar” as vagas nas escolas privadas, pois seria “menor” o dispêndio em dinheiro para o governo federal.

A adoção da política de investimento público, na iniciativa privada, tais como: os programas do governo federal de acesso ao ensino técnico e superior; os financiamentos; as compras de vagas em faculdades particulares; e as ofertas de cursos técnicos pela iniciativa privada empresarial geraram impactos na expansão da educação superior no Brasil.

Selecionamos alguns gráficos extraídos do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP⁷⁸, apresentando o resultado do Censo da Educação Superior do ano de 2013. Os quadros separados demonstram a expansão da educação superior privada no cenário brasileiro. O quadro de número 6 contempla o número de instituições de ensino superior no Brasil e o número de alunos matriculados em cada setor público e privado no ano de 2013.

De conformidade com o resultado do Censo da Educação Superior de 2013, o Brasil apresentava o número total de 2.391 Instituições de Educação Superior (IES), sendo 301 Públicas, das quais: 106 Federais; 119 Estaduais e 76 Municipais. No setor privado, 2.090 Instituições de Educação Superior. Quanto ao número de alunos as instituições públicas (Federais, Estaduais e Municipais) somaram 1.932.527 matriculados. Já as instituições privadas totalizaram 5.373.450.

⁷⁸ Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>.

Resultados do Censo da Educação Superior 2013							INEP
Quadro Resumo- Estatísticas gerais da Educação Superior, por Categoria Administrativa- Brasil- 2013							
Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa						
	Total Geral	Pública				Privada	
Total		Federal	Estadual	Municipal			
Número de Instituições	2.391	301	106	119	76	2.090	
Educação Superior - Graduação							
Cursos	32.049	10.850	5.968	3.656	1.226	21.199	
Matrículas	7.305.977	1.932.527	1.137.851	604.517	190.159	5.373.450	
Ingresso Total	2.742.950	531.846	325.267	142.842	63.737	2.211.104	
Concluintes	991.010	229.278	115.336	82.892	31.050	761.732	
Educação Superior - Sequencial de Formação Específica							
Matrículas	16.987	489	100	208	181	16.498	
Educação Superior - Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i>							
Matrículas	203.717	172.026	115.001	56.094	931	31.691	
EDUCAÇÃO SUPERIOR - TOTAL							
Matrícula Total	7.526.681	2.105.042	1.252.952	660.819	191.271	5.421.639	
Funções Docentes em Exercício ¹²	367.282	155.219	95.194	48.275	11.750	212.063	
Docentes em Exercício ²³	321.700	152.166	94.354	47.823	11.459	181.302	

Fonte: Mec/Inep - MEC/Capes; Quadro elaborado por Inep/Deed

Notas:

(1) Corresponde ao número de vínculos de docentes a Instituições de Educação Superior;

(2) Não incluímos docentes que atuam exclusivamente na Pós-Graduação *Laudo Sensu*;

(3) Quantidade de CPFs distintos dos docentes em exercício em cada Categoria Administrativa.

Gráfico 1: Estatísticas gerais da educação superior por categoria administrativa (BRASIL, 2013)

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2013).

Da análise dos dados contidos no Gráfico 1, tem-se que: 12,5% (doze vírgula cinco) por cento das instituições de ensino superior no Brasil são públicas incluindo-se as Federais, Estaduais e Municipais e 87,5% (oitenta e sete vírgula cinco) por cento das instituições são de natureza privada. Com relação ao número de matrículas, em termos percentuais, as IES privadas ficaram com 73,55% (setenta e três vírgula cinquenta e cinco) do total de alunos matriculados no ano de 2013 e as IES públicas atingiram o percentual de 26,45% (vinte e seis vírgula quarenta e cinco) por cento. Fica evidente o predomínio da rede privada de ensino na educação superior brasileira.

Ressaltamos que a taxa de escolarização da Educação Superior no Brasil vem crescendo desde o ano de 2003. O Censo da Educação Superior de 2013 aponta que, em 2012, quase 30% (trinta) por cento da população brasileira teve acesso a uma instituição de ensino superior.

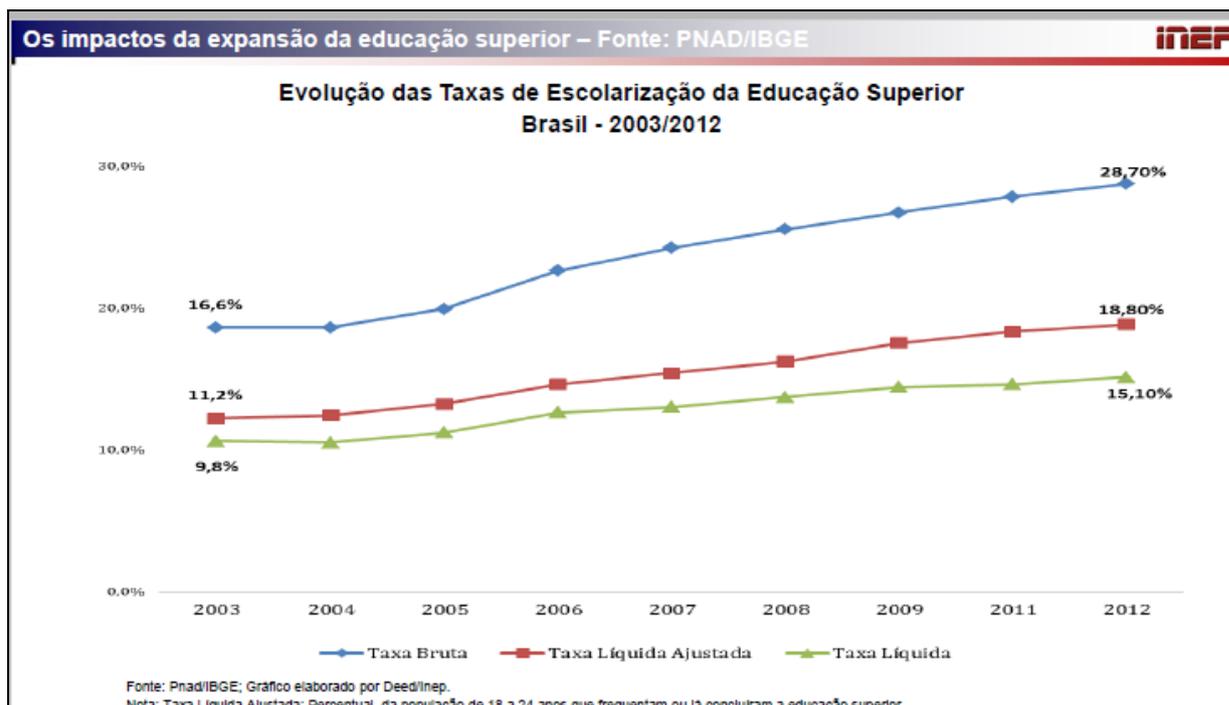


Gráfico 2: Evolução das taxas de escolarização da educação superior (BRASIL: 2003-2012)
Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2013).

O Gráfico 2 revela que, no final da primeira década dos anos 2000, ocorreu um crescimento de aproximadamente 50 % (cinquenta por cento) no número de pessoas entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos que receberam escolarização no ensino superior brasileiro.

No Gráfico 3 observamos o crescimento do número de matrículas nas instituições de ensino superior de natureza privada. O setor privado abarcou 74% (setenta e quatro) por cento do número de matrículas no ano de 2013, enquanto as IES públicas ficaram com 26% (vinte e seis) por cento de participação.

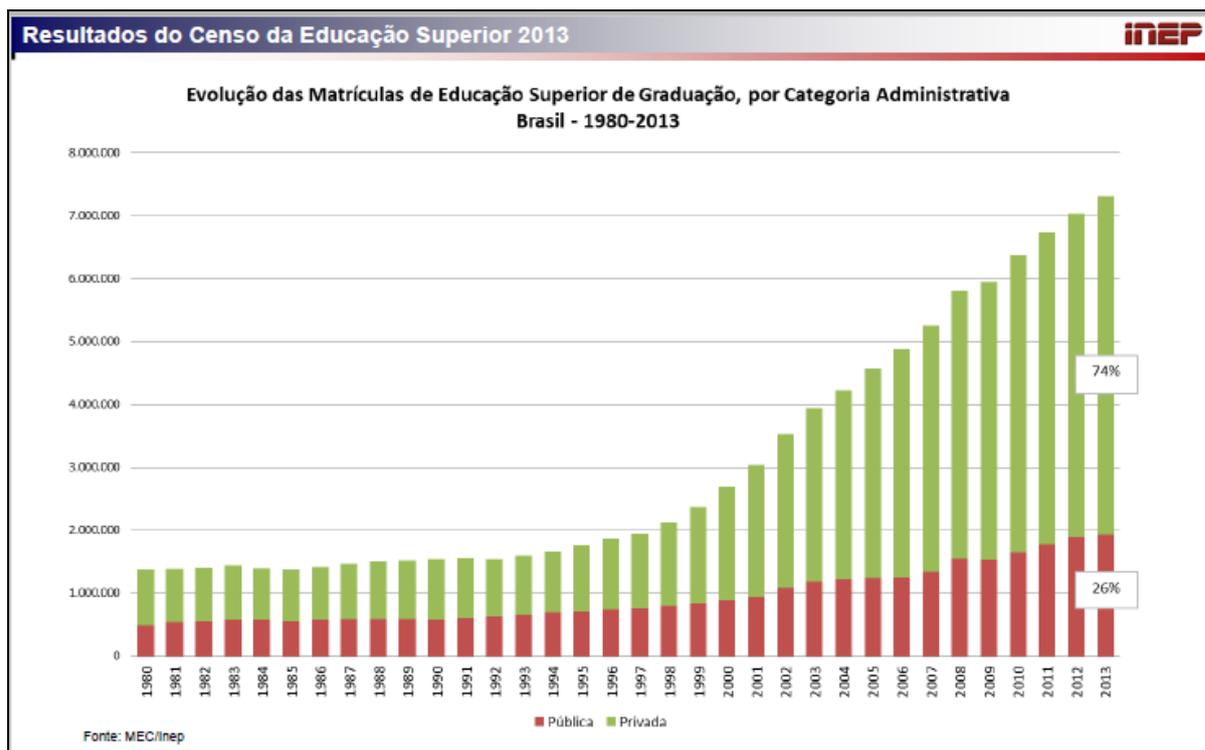


Gráfico 3: Evolução das matrículas de educação superior de graduação por categoria administrativa (BRASIL, 1980-2013)

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2013).

Através da verificação do Gráfico 3, chegamos à seguinte conclusão: na década de 1980, o número de matrículas na educação superior estava no patamar de 1.000.000 (um milhão) e no ano de 2013 aproximadamente 7.000.000 (sete milhões) de inscritos nos cursos de graduação, em termos percentuais isso significa um aumento de 600% (seiscentos) por cento no número de matrículas, em um período de aproximadamente 30 (trinta) anos.

Quanto à oferta de vagas pelos setores público e privado, observamos no gráfico, que havia um certo equilíbrio até o ano de 1993, entre o número de matrículas no setor público e privado, todavia, a partir de 1994, a oferta de vagas na esfera privada cresceu consideravelmente.

Já o Gráfico 4 trata da distribuição de matrículas nos cursos a distância. Quando a educação superior é ofertada na modalidade à distância também é observado o predomínio da participação das IES privadas em relação às públicas. O tamanho da rede privada é maior, ainda que considerarmos as Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Federais e Cefets.

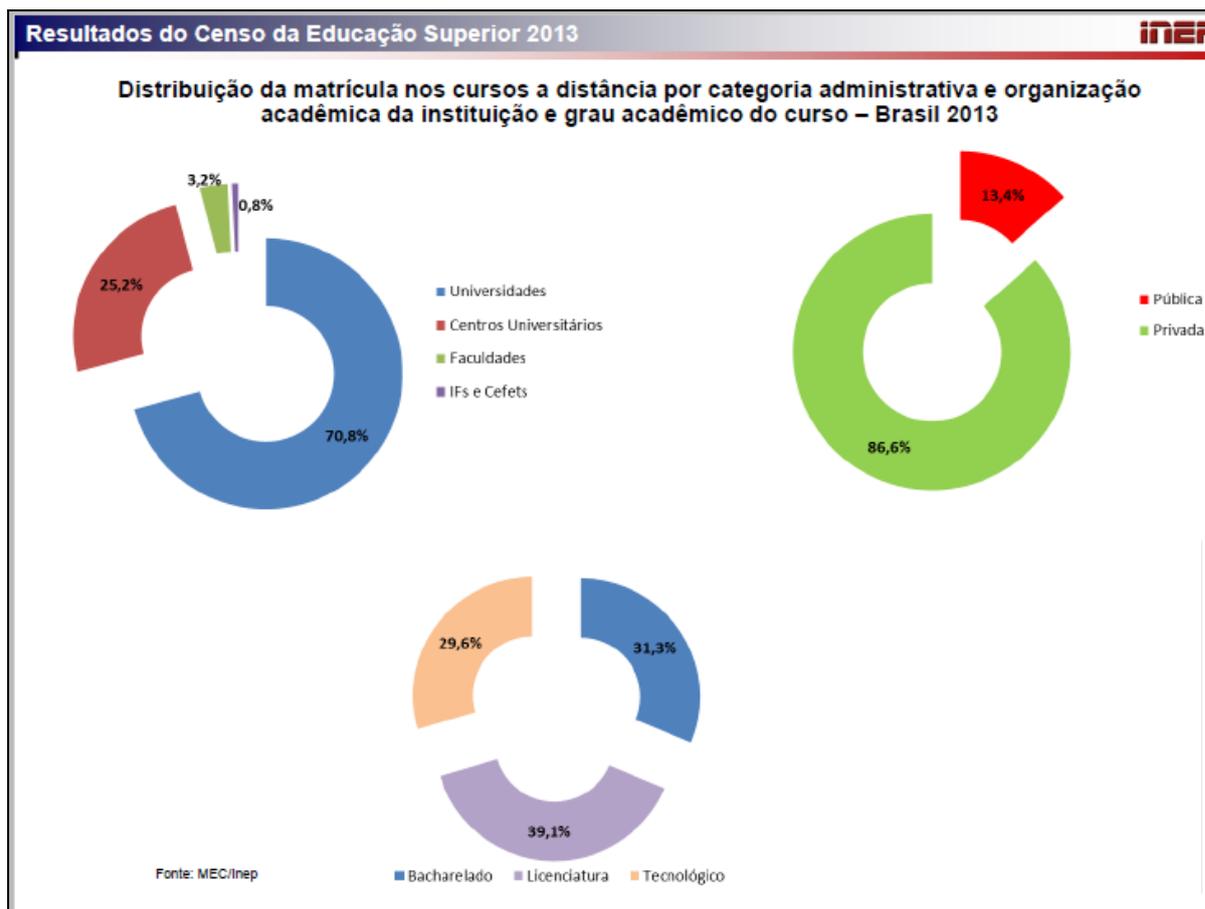


Gráfico 4: Distribuição das matrículas nos cursos a distância por categoria administrativa e organização acadêmica da instituição e grau acadêmico do curso (BRASIL, 2013)

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2013).

Da análise do Gráfico 4 podemos verificar que: 70,8% (setenta vírgula oito) por cento das matrículas nos cursos a distância são ofertadas por universidades; 25,2% (vinte e cinco vírgula dois) por cento das ofertas são realizadas através dos Centros Universitários; 3,2% (três vírgula dois) por cento das matrículas pertencem às faculdades; e 0,8% (zero vírgula oito) por cento são de iniciativa dos Institutos Federais (IFs) e aos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFTs).

Podemos identificar também que, do número de matrículas, 13,4% (treze vírgula quatro) por cento são ofertadas pelo setor público e 86,6% (oitenta e seis vírgula seis) por cento pertencem ao setor privado. O predomínio no ensino a distância pertence às universidades privadas.

O Gráfico 5 contém demonstrativo da evolução do número de Matrículas de graduação de grau tecnológico, no Brasil, no período de 2003 a 2013. Em dez anos, o número de ingressantes na educação de grau tecnológico cresceu de forma considerável, segundo estimativa do censo da Educação, a matrícula nos cursos

tecnológicos aumentou em média 24,1% (vinte e quatro, vírgula um) por cento anualmente, segundo estatísticas do INEP.

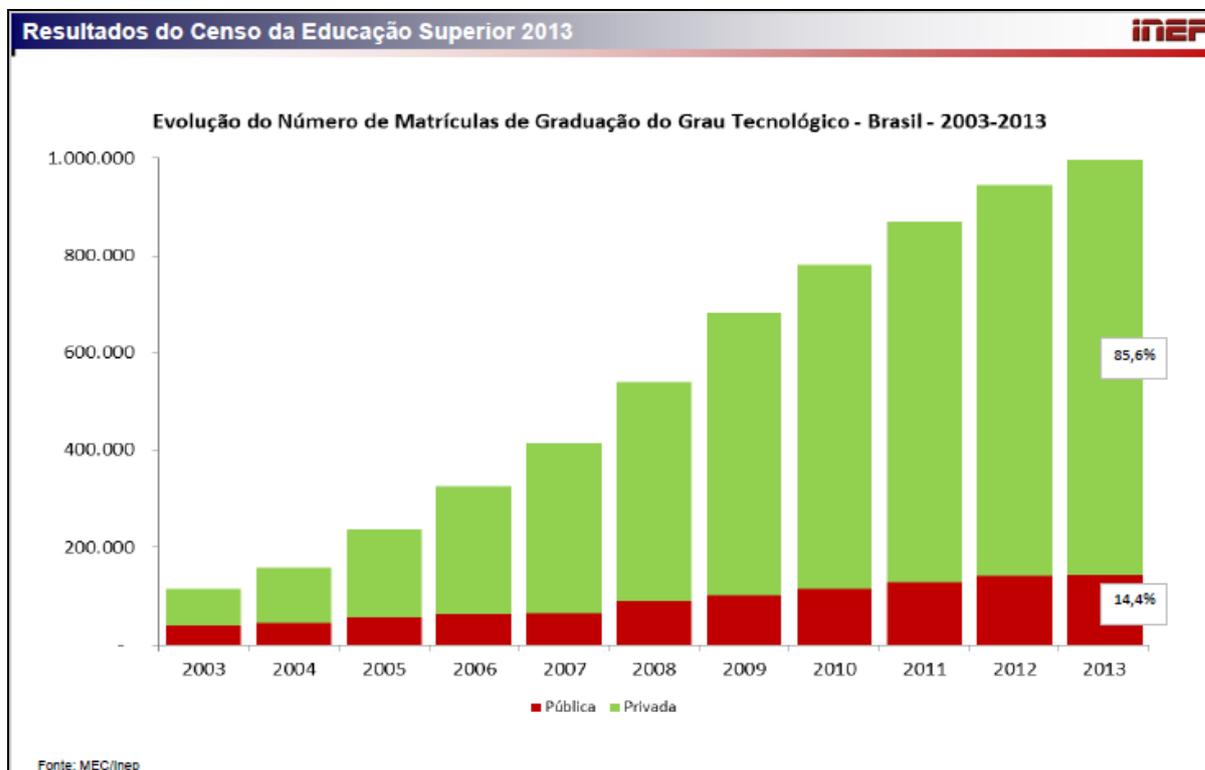


Gráfico 5: Evolução do número de matrículas de graduação do grau tecnológico (BRASIL: 2003-2013)

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2013).

Quanto ao número de matrículas efetivadas nos cursos de graduação tecnológicos, o percentual também é bem superior na rede privada que na pública. O setor privado fica com 85,6% (oitenta e cinco vírgula seis) por cento das matrículas de grau tecnológico e o setor público com 14,4% (quatorze vírgula quatro) por cento do total.

O Gráfico 6 trata da relação entre os alunos matriculados em instituições públicas e instituições privadas por Unidade da Federação. Dos Estados brasileiros, cinco (Paraíba, Santa Catarina, Pará, Roraima e Tocantins) dispõem de mais alunos matriculados em instituições públicas do que em IES privadas. Nos demais Estados da Federação, ocorre o predomínio das IES do setor privado. A título de exemplo, no Estado de São Paulo há mais de 05 (cinco) alunos estudando na rede privada para cada aluno matriculado na rede pública. No Paraná, a proporção é de 02 (dois) alunos na rede privada para cada aluno na rede pública.

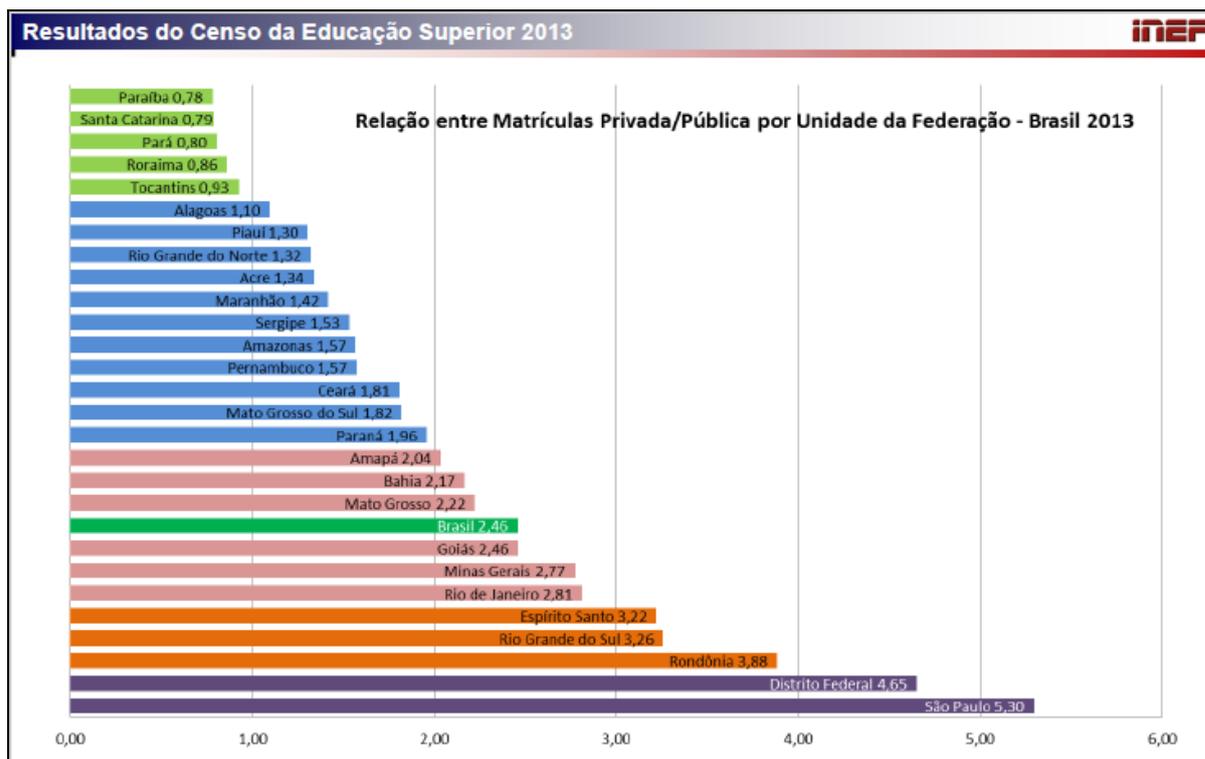


Gráfico 6: Relação entre matrículas privadas e públicas por unidade da federação (BRASIL, 2013)

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2013).

A partir da década de 1990, no Brasil, ocorreu um aumento expressivo no número de instituições de ensino superior de natureza privada, quanto à oferta de cursos de graduação. A rede privada filantrópica e mercantil encontrou condições favoráveis para a expansão, déficit de vagas no setor público, grande demanda e liberação de verbas públicas para acesso de vagas no setor privado. Tais fatores levaram ao crescimento do setor privado na área da educação com a instalação no país de grandes redes educacionais ofertando cursos de graduação e formação na área técnica.

Os gráficos analisados demonstram a expansão no Brasil do ensino superior na esfera privada. O investimento em educação no país cresceu, consideravelmente, a partir dos anos 2000, porém, grande parte do investimento de verbas públicas no ensino superior foi destinada para atender aos programas governamentais na rede privada.

De conformidade com dados publicados pelo Senado Federal, no Boletim Legislativo de nº 26, de abril de 2015⁷⁹, é perceptível uma política de distribuição de

⁷⁹ Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicações/estudoslegislativos/boletinslegislativos>>.

verbas públicas para que a iniciativa privada empresarial preste serviços educacionais no âmbito do ensino superior e tecnológico.

O Boletim Legislativo de nº 26 apresenta as despesas federais em educação do período de 2004-2014. Extraímos do referido documento apenas as informações relacionadas com os programas: FIES, Prouni e Pronatec. De acordo com o Boletim Legislativo, o maior destaque, em termos de expansão do financiamento para alunos matriculados no ensino superior privado, é o FIES que apresentou um crescimento de 1.100% entre os anos de 2004 e 2014. Em 2014, foi destinado ao FIES o importe de R\$ 13,8 (bilhões), o programa sozinho representou 15% (quinze) por cento de toda a despesa federal em educação no país.

O Prouni é um programa destinado à aquisição de vagas em instituições privadas, para alunos de baixa renda, através da concessão de benefícios fiscais, ou seja, compra de vagas na iniciativa privada pelo governo federal por meio de isenções fiscais. O programa foi criado em janeiro de 2005 e, segundo o Boletim informativo do Senado, em 2014, já havia consumido R\$ 601 milhões em benefícios tributários.

O Pronatec foi criado em outubro de 2011 e, em 2014, alcançou o importe de R\$ 7,1 bilhões investidos. O boletim informativo do Senado revela, também que, entre os anos de 2003 e 2014, foram criadas no país 18 (dezoito) novas universidades federais e, também, foi ampliado o número de vagas e instalações físicas nas instituições já existentes. Em 2014, os gastos com as instituições federais chegaram ao montante de R\$ 8,8 bilhões.

Da análise dos dados, quanto ao número de instituições de ensino superior no país, o percentual de vagas e o total de investimento de verbas públicas federais, identificamos alguns encaminhamentos que foram tomados pelo governo federal, na primeira década dos anos 2000, quanto à política nacional de distribuição de verbas públicas para a educação superior e ensino tecnológico.

- a) O governo federal realizou uma expansão de vagas para o ensino superior na rede privada; aproximadamente 80% (oitenta por cento) do número de vagas no ensino superior e tecnológico no Brasil estão concentrados nas mãos da iniciativa privada de natureza filantrópica e empresarial. Ocorreu uma opção do governo federal pelo setor privado em detrimento da escola pública;

- b) O montante de verbas destinadas aos programas do governo federal (FIES, Prouni e Pronatec), superou o investimento nas IES públicas federais, o que propiciou o aumento do número de instituições privadas e a consolidação de grupos econômicos empresariais no setor educacional.
- c) O aumento do número de matrículas no ensino superior ocorreu em razão dos programas federais, especialmente o FIES que facilitou o acesso às escolas privadas. O crescimento das escolas privadas, no Brasil, acompanhou o aumento do montante de verbas públicas destinadas ao financiamento dos cursos de graduação. Estamos em um modelo de destinação de verbas públicas para que a iniciativa privada promova a prestação de serviços educacionais no lugar do Estado. Transferência para o setor privado de serviços não exclusivos do Estado (modelo público não estatal).

A política elaborada por Fernando Henrique Cardoso do PSDB (Plano da Reforma do Aparelho do Estado) foi implantada no período do governo Lula e seguiu no período de Dilma Roussef. Trata-se de uma política alinhada ao pensamento neoliberal e em conformidade com as orientações dos organismos internacionais. A política de governo do Partido dos Trabalhadores, com relação à destinação de verbas públicas para os programas federais do ensino superior e técnico, não rompeu com as orientações do pensamento neoliberal.

4.4 O INVESTIMENTO PÚBLICO E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 13.005, publicado no dia 25 de junho de 2014, com vigência por 10 (dez) anos, a partir da publicação da lei, em vários pontos contempla dispositivos que identificam a possibilidade de transferência de verbas públicas para sociedade civil, quer para as entidades do terceiro setor, como para as sociedades com ou sem fins lucrativos. O documento apresenta diretrizes e metas que serão adotadas na política pública para a educação nacional.

Destacamos no quadro abaixo alguns artigos e metas relacionados com o investimento público que podem caracterizar a presença do público não Estatal na educação.

Art. 5º parágrafo quarto – Plano nacional de educação – 2014	O investimento público em educação a que se refere o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal , as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.
Meta 4 – Estratégia 4.1 – Plano nacional de educação – 2014	Contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização da Educação – FUNDEB, as matrículas dos (as) estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado complementar e suplementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular, e as matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e com atuação exclusiva na modalidade, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.
Meta 4 – Estratégia 4.17 – Plano nacional de educação – 2014	Promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público , visando a ampliar as condições de apoio ao atendimento escolar integral das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculados nas redes públicas de ensino.
Meta 4 – Estratégia. 18 – Plano nacional de educação – 2014	Promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público , visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível, assim como os serviços de acessibilidade necessários ao pleno acesso, participação e aprendizagem dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculados na rede pública de ensino
Meta 4 – Estratégia 4.19 – Plano nacional de educação – 2014	Promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público , a fim de favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo.
Meta 6 – Estratégia 6.5 – Plano nacional de educação – 2014	Estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos (as) matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical , de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.
Meta 6 – Estratégia 6.8 – Plano nacional de educação – 2014	Garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, assegurando atendimento educacional

	especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.
Meta 7 – Estratégia 7.28 – Plano nacional de educação – 2014	Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.
Meta 8 – Estratégia 8.4 – Plano nacional de educação – 2014	Expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados;
Meta 9 – Estratégia 9.5 – Plano nacional de educação – 2014	Realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil.
Meta 10 – Estratégia 10.8 – Plano nacional de educação – 2014	Fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade.
Meta 11 – Estratégia 11.6 – Plano nacional de educação – 2014	Ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade.
Meta 12 – Estratégia 12.5 – Plano nacional de educação – 2014	Ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

Quadro 9: Plano nacional de educação – PNE

Fonte: Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, publicada no Diário Oficial da União – DOU (grifos nossos) (elaborado pela pesquisadora, 2015).

No PNE encontramos indicativos de que a política governamental para os próximos anos deverá seguir na mesma linha que vem sendo adotada. Conforme destacado no quadro acima, o documento prevê a utilização de isenções e subsídios para o financiamento estudantil; a parceria com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas; a participação de entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical na oferta de atividades voltadas à ampliação da

jornada escolar; a mobilização da sociedade civil; as parcerias com as organizações da sociedade civil.

Verifica-se que o Estado pretende a participação da sociedade civil organizada de forma efetiva na prestação de serviços educacionais, quer de natureza filantrópica sem fins lucrativos, quer das sociedades empresariais com finalidade lucrativa. A perspectiva para os próximos anos é de que o Estado brasileiro cada vez mais delegue para o setor privado a incumbência com a educação.

5 CONCLUSÃO

A presente tese percorreu o caminho da constituição de uma política pública de destinação de verbas oriundas do poder público para a prestação de serviços não exclusivos do Estado, pelo setor privado. Encontramos nos documentos orientados do Banco Mundial e no Plano da Reforma do Aparelho do Estado (década de 1990-2000) a fundamentação fática para a constituição dos documentos legislativos analisados (Legislação relativa ao terceiro setor – OS, Oscips – Legislação dos programas do Governo Federal para o ensino superior e tecnológico – FIES, Proni e Pronatec), publicados nos anos seguintes (2001-2011). Já na primeira metade da década de 2010, deparamo-nos com a possibilidade de delinear algumas circunstâncias que decorrem da adoção das políticas mencionadas.

A pesquisa nos permitiu acompanhar o movimento da constituição de um mecanismo diverso de oferta de educação, distinto da tradicional dicotomia: educação pública e educação privada. Identificamos os principais fatores que levaram a adoção de uma política de destinação de verbas públicas para a iniciativa privada de natureza empresarial e de natureza filantrópica, bem como avaliamos os reflexos imediatos na educação brasileira quanto à política de transferência de verbas públicas para a prestação de serviços educacionais pelo setor privado.

Verificamos, nos documentos do Banco Mundial, as recomendações aos países em desenvolvimento para que estes adotassem uma política de transferência para a iniciativa privada, da oferta de serviços públicos, entre eles, a educação. Apontamos, de forma específica, no documento que aprovou no Brasil a Reforma do Aparelho do Estado, o mecanismo de constituição do que se denominou de verbas públicas não estatais, e analisamos, na legislação subsequente, a viabilização da destinação de verbas públicas para o setor empresarial e filantrópico. Na parte final, levantamos algumas consequências relacionadas à adoção da política do público não estatal, no início dos anos 2000 no Brasil, de conformidade com o que foi proposto na introdução da pesquisa.

Os objetivos gerais e específicos, delineados na introdução da pesquisa, foram respondidos no decorrer da tese. O objetivo geral proposto, de análise dos documentos orientadores do Banco Mundial, foi realizado na terceira seção. O segundo documento orientador estudado, o Plano da Reforma do Aparelho do

Estado, recebeu análise na quarta seção. Quanto aos três objetivos específicos traçados, as metas também foram trabalhadas na quarta seção da presente pesquisa. O desenvolvimento da tese com o estudo de todos os pontos levantados nos permite algumas conclusões.

O Banco Mundial, enquanto organismo de fomento econômico, exerce influência nos países em desenvolvimento. Os documentos publicados anualmente pelos técnicos do Banco Mundial revelam indicações de políticas a serem adotadas pelos governos dos países signatários de acordos internacionais. Uma das constantes recomendações encontradas é no sentido de que os países em desenvolvimento precisam reduzir o tamanho do Estado, com a prática de privatizações e transferência de encargos para a iniciativa privada.

Para o organismo internacional de fomento econômico, o Estado deveria assumir uma política de intervenção mínima na economia e centrar suas ações em medidas pontuais de infraestrutura, saúde e segurança. Os técnicos do Banco Mundial recomendaram, aos Estados em desenvolvimento, uma reorganização de seus deveres, com o objetivo de transferir responsabilidades para a sociedade, tanto de natureza filantrópica como empresarial, inclusive com a educação.

No campo específico da educação, os especialistas do Banco Mundial pontuaram que a iniciativa privada ofereceria uma educação de melhor qualidade, com menor custo, que a educação fornecida pelo setor público. A recomendação foi realizada no sentido de que os Estados deveriam transferir verbas públicas para que setores da sociedade civil (empresarial ou sem fins lucrativos) prestassem serviços educacionais.

Concluimos, assim, que a política nacional de privatização de serviços públicos no Brasil, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, estava totalmente alinhada com as posições do organismo internacional de fomento econômico. As medidas adotadas no período analisado não diferem das recomendações dos técnicos do Banco Mundial.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é um documento essencial para entender o mecanismo de transferência de verbas públicas para a iniciativa privada empresarial e para as sociedades do terceiro setor. No referido documento, fica evidente a adoção de uma política de governo de transferência de serviços não exclusivos do Estado para a sociedade civil organizada (terceiro setor e sociedades empresariais).

Dentre as propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, destacamos o mecanismo de descentralização para o setor privado, da execução de serviços que não envolvem, diretamente, o poder estatal propriamente dito, mas que receberão verbas públicas em razão de sua relevância. Esse mecanismo de transferência de verbas públicas para a sociedade civil recebeu a denominação de “publicização”.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado denominou a transferência de serviços não exclusivos do Estado para a sociedade civil organizada como “publicização”, que, na realidade, esconde uma verdadeira privatização dos serviços públicos. É na denominada “publicização” que, segundo o Plano da Reforma, se constitui a propriedade chamada de pública não estatal.

O público não estatal consiste na transferência de serviços, bens e verbas públicas para as organizações do terceiro setor, para que estas prestem serviços à população em substituição ao Estado. A criação de uma denominada propriedade pública não estatal justifica a aplicação de verbas públicas no terceiro setor, que tecnicamente é propriedade de natureza privada. Defendemos na tese que toda transferência de verbas públicas para a iniciativa privada empresarial, objetivando a prestação de serviços não exclusivos do Estado, também é uma forma de caracterização do público não estatal.

O Estado ao transferir para o setor privado empresarial ou filantrópico verbas públicas para a prática de atos que seriam de sua responsabilidade, em uma denominada “publicização”, realiza na verdade uma privatização dos serviços públicos.

O governo de Fernando Henrique Cardoso colocou em prática a política de “publicização”, com a elaboração e publicação da denominada legislação do terceiro setor, das OS e Oscips, que permite a transferência de verbas públicas para o terceiro setor. Concluimos que a transferência de verbas públicas para as OS e Oscips, trata-se de investimento público em pessoas jurídicas de natureza privada, pois, no Brasil, de conformidade com a nossa legislação, não existe uma propriedade pública não estatal.

Entendemos, também, que a propriedade no direito brasileiro tem natureza pública ou privada, a expressão público não estatal não tem uma definição no nosso ordenamento jurídico. É uma terminologia originária da ciência econômica e não está integrada ao conceito de propriedade. Embora, alguns economistas, entre eles

Bresser Pereira, advoguem a existência de uma propriedade pública, porém não estatal, defendemos, nesta pesquisa, que o nosso conjunto normativo, ainda, não absorveu essa terminologia. Na legislação, não temos uma terceira forma de propriedade, ou seja, uma propriedade pública não estatal. Quando o governo federal investe verbas públicas no terceiro setor ou na iniciativa empresarial está investindo na iniciativa privada, a única diferença é com fins lucrativos ou sem finalidade de lucro.

Na área específica da educação, o governo de FHC criou o FIES que foi ampliado no governo Lula e seguiu no governo Dilma. Trata-se de uma política pública de financiamento de vagas, com recursos públicos, no setor privado, permitindo o acesso ao ensino superior, ofertado pela iniciativa privada empresarial. O Prouni, criado no Governo Lula, permaneceu no período do governo de Dilma Roussef, é um programa de aquisição de vagas nas instituições de ensino privado, através de benefícios fiscais. Alunos de baixa renda utilizam as vagas disponibilizadas pelo setor privado, pagas com o dinheiro público por meio de isenções de impostos. Na hipótese do Pronatec, criado por Dilma Roussef, na mesma linha, verbas públicas são destinadas tanto para sociedades empresariais como para os entes do Sistema “S” que possuem natureza privada.

A política de transferência de serviços públicos não exclusivos do Estado para a iniciativa privada com fins lucrativos e sem fins lucrativos foi iniciada por Fernando Henrique Cardoso, seguida no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e, também, no governo de Dilma Roussef. O governo petista não rompeu com a política praticada no governo anterior do PSDB.

A política de destinação de financiamento público e prestação de serviços pela iniciativa privada (FIES) criada no governo FHC do PSDB, de linha neoliberal, foi popularizada nos governos seguintes do Partido dos Trabalhadores. Uma política marcadamente de contornos neoliberais foi amplamente adotada e ampliada pelo governo petista para o ensino superior. Concluímos que o governo petista seguiu nos seus programas federais para o ensino superior as recomendações dos teóricos neoliberais, de transferência de serviços não exclusivos do Estado para a iniciativa privada.

O governo Federal considerou que a iniciativa privada estaria aparelhada e em melhores condições para ofertar um ensino de “qualidade”, a preços mais

acessíveis que as instituições públicas. A opção pelo investimento no setor privado teve início no governo de FHC e cresceu nos governos subsequentes.

O governo federal com os programas de acesso ao ensino superior e tecnológico buscou ampliar, de forma rápida, o número de vagas na graduação e viabilizar a inclusão de uma parcela significativa da população no sistema de ensino, todavia, na iniciativa privada. A opção do governo federal foi no sentido de realizar uma política de inclusão da forma mais célere possível e com o menor dispêndio de verbas para os cofres públicos.

A partir da década de 2000, ocorreu a expansão do ensino superior no Brasil, mas na iniciativa privada. O governo do Partido dos Trabalhadores realizou investimento em escolas públicas Federais, todavia o maior investimento foi para os programas de acesso às instituições privadas. Nos anos de 2015, 80% (oitenta) por cento do número de vagas na graduação estão concentradas nas escolas de natureza privada empresarial e filantrópica.

Uma das consequências da adoção dessa política pelo governo federal foi o aumento expressivo de instituições de ensino superior privado e a consolidação e expansão dos grandes grupos empresariais na área da educação. Segundo reportagem veiculada pela CBN e publicada em seu site⁸⁰, “[...] os grupos Kroton, Estácio, Ser Educacional e Ânima concentram um terço dos alunos do Ensino Superior. Tudo isso graças ao Fies, que foi responsável pela explosão no número de matrículas dos últimos cinco anos”. Em 2014, os papéis das empresas educacionais eram os mais confiáveis e com valorização de 75%.

O modelo adotado de investimento no campo privado levou o setor empresarial educacional ao aumento significativo do número de vagas e, nem sempre, atrelado com a qualidade desejada. Estamos tratando a educação como um negócio. Grandes grupos empresariais operando com princípios empresariais. A educação passou a ser uma mercadoria passível de transferência mediante o melhor preço.

Quando investimentos públicos são direcionados para a iniciativa privada, a propriedade que é constituída com estas verbas é de natureza privada. Estamos em um modelo em que o setor privado empresarial e filantrópico, cresce consolidando o seu capital e sua estrutura física. A prestação da educação superior fica

⁸⁰ Disponível em: <<http://www.cbnmaringa.com.br>>. Acesso em: 3 set. 2015.

concentrada, cada vez mais, na responsabilidade de poucos grupos. Ao cessar a transferência de verbas públicas para a escola privada desaparecem as vagas ofertadas. Ou seja, o Estado investe e nada tem para o futuro em termos concretos de número de vagas. O Estado é apenas um “locatário” de vagas, jamais “proprietário” delas. Quando o setor público deixa de construir novas escolas, ampliar e promover a manutenção adequada daquelas já existentes, o patrimônio público vai perdendo espaço, fica reduzido e sucateado. O Estado será considerado ineficiente e o caminho seguinte será a transferência para a iniciativa privada.

A destinação de verbas públicas para a sociedade civil empresarial e filantrópica, com o intuito da promoção da prestação de serviços educacionais fora do âmbito estatal, levou à expansão do setor educacional de natureza privada no país, nos moldes do pensamento neoliberal.

Concluimos ao final que, no Brasil, em relação ao ensino superior, quanto ao número de vagas e o montante de verbas destinadas aos programas de acesso à graduação, que já estamos em um modelo de publicização de serviços públicos, ou público não estatal. Transferimos para a iniciativa privada empresarial e filantrópica grande percentual de vagas promovendo a expansão do setor privado educacional.

REFERÊNCIAS

DOCUMENTOS NORMATIVOS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 12 ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Código Civil**. 14. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Publicada no Diário Oficial da União – DOU em 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Publicada no Diário Oficial da União – DOU em 26 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

_____. **Lei nº 9.491 de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Publicada no Diário Oficial da União – DOU em 10 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Legislação administrativa e constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 897-901.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. Legislação administrativa e constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 918-921.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências. Brasília, DF: Publicada no Diário Oficial da União – DOU em 13 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos. Brasília, DF: Publicada no Diário Oficial da União – DOU em 14 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

_____. **Lei nº 12513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Brasília, DF: Publicada no Diário Oficial da União – DOU em 27 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>> Acesso em: 10 fev. 2014.

DOCUMENTOS ORIENTADORES

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990**: à pobreza. Washington: Oxford University Press, 1990.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1991**: o desafio do desenvolvimento. Washington: Oxford University Press, 1991.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1992**: desenvolvimento e meio ambiente. Washington: Oxford University Press, 1992.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1993**: investindo em saúde. Washington: Oxford University Press, 1993.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1994**: infra-estrutura para o desenvolvimento. Washington: Oxford University Press, 1994.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1995**: o trabalho e o processo de integração mundial – indicadores do desenvolvimento mundial. Washington: Oxford University Press, 1995.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1996**: do plano ao mercado. Washington: Oxford University Press, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997**: o Estado num mundo em transformação. Washington: Oxford University Press, 1997.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1998/1999**: conhecimento para o desenvolvimento. Washington: Oxford University Press, 1999.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1999/2000**: a entrada no século XXI. Washington: Oxford University Press, 2000.

ONU. **Carta das Nações Unidas - 1945**. Decreto nº 19.841 de 22 de outubro de 1945 que promulga no Brasil a Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>> Acesso em: 2 fev. 2014.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/mare>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.); COSTA, Marcio da et al. **O público e o privado na Educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

AMARAL, Francisco. **Direito civil**: introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ANDRADE, Maria Margarida. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas 2009.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **A guerra da Iugoslávia**: uma década de crises nos Balcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano. São Paulo: Cortez, 1982.

AZEVEDO, Mario Luiz Neves de (Org.). **Políticas públicas e educação**: debates contemporâneos. Maringá: Eduem, 2008.

BARROS, Flavia (Org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília, DF: Rede Brasil, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política** 11. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zafar Editor, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: MARE. 1997. Caderno 1.

_____. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2015.

CARNEIRO, Moacir Alves. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva, artigo a artigo**. 17. ed. atual. e ampl. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CARDOSO, Clementina M. O público no privado e o privado no público em Portugal e na Inglaterra. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.); COSTA, Marcio da et al. **O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 81-117.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeriro. Finanças públicas, renúncia fiscal e o Pro-Uni no Governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, 2005. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revista>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

CASTANHO, Sérgio. **Teoria da história e história da educação: por uma história cultural não culturalista**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

CERISARA, Ana Beatriz. O referencial nacional para a educação infantil no contexto das reformas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 326-345, set. 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12935>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1.

_____. **Curso de direito comercial**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. v. 2.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Senac, 2000.

COSTA, Marcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.); COSTA, Marcio da et al. **O público e o privado na Educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 13-30.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21464.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2012.

DEITOS, Roberto Antonio. O Liberalismo Social-Democrata e a Reforma do Estado Brasileiro (1995-2002). **Perspectiva**, Florianópolis, v. 30, n. 1, 199-229, jan./abr. 2012. Disponível em:<<http://www.perspectiva.ufsc.br> >. Acesso em: 6 maio 2015.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Tradução de Carlos Eufrazio. 7. ed. rev. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Coordenação Marina Baird Ferreira, Margarida dos Anjos. 4. ed. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. São Paulo: Cortez. 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à Lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 93-130 abr. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo teoria e história**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2010.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GIDDENS, Antony. **A terceira via**. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e cultura política**: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução de Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRAWKCZY, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina**: uma perspectiva histórico-sociológica. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2008.

KOEPSEL, Eliana Claudia Navarro, **Políticas do ensino médio e a formação profissional técnica de nível médio no Brasil**: do trabalhador – cidadão a juventudes. 2014. 252 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014. Disponível em: <<http://www.ppeuem.br>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

LANDIM, Leilah (Org.). **Ações em sociedade**: militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: Nau, 1998.

LANDIM, Leilah; COTRIM, Leticia Ligneul. **ONGs**: um perfil cadastro das filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG). São Paulo: Iser, 1996.

LEHER, Roberto. Educação no Governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida (Org.). **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-411.

LIMA, Licínio C. **Aprender para ganhar, conhecer para competir**: sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”. São Paulo: Cortez, 2012.

LICHTENS ZTEJN, Samuel; BAER, Monica. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**. Tradução de Nathan Girardi. São Paulo: Brasiliense. 1987.

LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 17. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1986.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARONEZE, Luciane Francielli Zorzetti; LARA, Ângela Mara de Barros. In LARA, Ângela Mara de Barros; DEITOS, Roberto Antonio Deitos (Org.). **Políticas educacionais**: um exame de proposições e reformas educacionais. Cascavel: Edunioeste, 2012. p. 117-145.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Louis Bonaparte**. Tradução de José Barata-Moura e Eduardo Chitas. Lisboa: Edições Avante, 1982.

_____. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2. ed. São Paulo:Boitempo, 2010.

_____. **Para a Crítica da Economia Política**: salário, preço e lucro, o rendimento e suas fontes. Tradução de Edgar Malagodi. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. Tradução de Maria Lucia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. **A ideologia alemã**. Tradução de Luís Claudio de Castro e Costa. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1989.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001.

_____. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do estado nacional. **Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação**. Centro de Estudos Educação e Sociedade. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Cedes, v. 25, n. 87, p. 309-333, maio/ago. 2004.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

NEGRÃO, Ricardo. **Manual de Direito Comercial e de Empresa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Ramon de. **Agências multilaterais e a educação profissional brasileira**. Campinas, SP: Alínea, 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: teoria geral do direito civil. 23. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Ed. Martins, 1984.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

ROMERO, Ana Paula Hamerki; NOMA, Amélia Kimiko. Novos movimentos da sociedade civil, no final do século XX: o terceiro setor na educação. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de (Org.). **Políticas públicas e educação**: debates contemporâneos. Maringá: Eduem, 2008. p. 81-103.

SANFELICE, José Luís. Fontes e Histórias das Políticas Educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Org.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas, SP; Autores Associados; HISTEDBR; Curitiba: PUC-PR; Palmas: UNICS; Ponta Grossa:UEPG, 2004. p. 97-108.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novo Dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital humano**. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Luiz Roberto; MAZZUOLI, Valério Oliveira. **O Brasil e os acordos econômicos internacionais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Jorge (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TOUSSAINT, Eric. **A Bolsa ou a vida**. A dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.