

A LIBERDADE PRIVADA, O FEDERALISMO COOPERATIVO E O TERCEIRO SETOR COMO INSTRUMENTO PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EDUCACIONAL

João Luis Nogueira Matias

Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7), Ceará.

joaoluisnm@uol.com.br

Letícia Nascimento

Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7), Ceará.

leticiaqnascimento@gmail.com

RESUMO: A liberdade privada é assegurada na Constituição brasileira. O federalismo cooperativo, também conhecido como federalismo de cooperação, é um modelo de organização político-administrativa em que há o compartilhamento de determinados poderes e competências entre os entes federativos para a execução de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. É o que ocorre, por exemplo, em relação à prestação do serviço educacional, atividade pública não exclusiva do Estado, passível de ser realizada por entidades privadas, incluindo aquelas pertencentes ao terceiro setor. O presente escrito tem por objetivo responder ao seguinte questionamento: no contexto da liberdade privada e do federalismo cooperativo brasileiro, como as parcerias com o terceiro setor podem contribuir para a prestação do serviço educacional? Para tanto, o trabalho está amparado em uma pesquisa qualitativa e teórica, de cunho bibliográfico acerca de serviços públicos, administração pública e terceiro setor. Quanto à estrutura, o trabalho está dividido em três partes. Em um primeiro momento, aborda-se acerca do federalismo cooperativo e do direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, trata-se do terceiro setor e da prestação do serviço educacional, conferindo especial destaque à sua natureza jurídica. No terceiro e último tópico, cuida-se das parcerias realizadas entre os entes federativos e o terceiro setor para a prestação do serviço educacional. Ao final, conclui-se, que a realização de instrumentos jurídicos de parceria com o terceiro setor são consequências do federalismo cooperativo e podem contribuir para a efetivação do direito à educação.

PALAVRAS-CHAVE: liberdade privada; federalismo de cooperação; terceiro setor; direito à educação.

Private freedom, cooperative federalism and the third sector as an instrument for the provision of educational service

ABSTRACT: Private freedom is guaranteed in the Brazilian Constitution. Cooperative federalism, also known as cooperative federalism, is a model of political-administrative organization in which certain powers and competences are shared between federal entities for the execution of public policies and the provision of public services. This is what happens, for example, in relation to the provision of educational services, a public activity that is not exclusive to the State and can be carried out by private entities, including those belonging to the third sector. This paper aims to answer the following question: in the context of private freedom and cooperative federalism, how can partnerships between the State and the third sector contribute to the provision of educational services? Therefore, the work is supported by qualitative and theoretical research, of a bibliographical nature, about public services, public administration and the third sector. As for the structure, the work is divided into three parts. At first, it deals with cooperative federalism

and the right to education in the Brazilian legal system. Next, it deals with the third sector and the provision of educational services, giving special emphasis to its legal nature. In the third and last topic, the partnerships established between federal entities and the third sector for the provision of educational services are discussed. In the end, it is concluded that the realization of legal instruments of partnership with the third sector are consequences of cooperative federalism and can contribute to the realization of the right to education.

KEYWORDS: private freedom; cooperative federalism; third sector; right to education.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil assegura a liberdade privada, facultando aos particulares o exercício de atividades econômicas, entre as quais a prestação do serviço de ensino.

Demandam-se a universalização do ensino, o que torna mais importante a atuação do setor privado, inclusive pelo terceiro setor, somando-se aos esforços do setor público para a prestação dos serviços de ensino.

No âmbito do setor público, a descentralização, característica inerente ao federalismo, torna-se uma estratégia necessária à concretização do direito à educação universal, nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Permite-se que as autoridades locais, mais atentas e sensíveis à realidade de cada região, possam atuar de maneira efetiva para atender às necessidades da comunidade.

A estrutura organizacional do Estado brasileiro contempla a existência de três instâncias governamentais autônomas: a União, os estados e os municípios. Tal organização permite a cada um dos entes federativos a manutenção de certa autonomia e o exercício de suas próprias políticas, visando o bem-estar social.

No contexto do federalismo brasileiro, o poder e a responsabilidade compartilhados entre os entes federativos permitem o trabalho em conjunto para enfrentar desafios e resolver questões comuns. Essa organização, opõe-se à perspectiva de que cada membro da federação venha a atuar de maneira independente, ou até competitiva, em busca da garantia de direitos sociais, visando eventuais interesses políticos de seus representantes.

A CF/88 se apresentou como um importante marco a partir do qual a organização e a divisão de responsabilidades entre os entes federativos evidenciou a autonomia político-administrativa de cada um, de modo a atender às demandas sociais locais da maneira mais adequada.

No âmbito da prestação do serviço educacional, esse modelo de federalismo desempenha um papel relevante na busca por uma educação de qualidade, com o máximo padrão exigido pela redação constitucional. A organização de competências definida pela Constituição é fortalecida pelas diretrizes da educação nacional, delimitando a responsabilidade cabível a cada um dos agentes supracitados.

Com o objetivo de cumprir os ditames estabelecidos, os entes federativos podem atuar diretamente, de maneira autônoma, ou a partir de parcerias com o terceiro setor, parcela institucional da sociedade que possui fins de interesse público, mas que não compõe o aparato estatal. A busca por parcerias com organizações da sociedade civil, membros deste segmento, tem sido uma tendência para complementar e fortalecer a prestação do serviço educacional.

À vista disso, objetiva-se, com este escrito, responder ao seguinte questionamento: no contexto da liberdade privada e do federalismo cooperativo brasileiro, como as parcerias com o terceiro setor podem contribuir para a prestação do serviço educacional?

Para responder a tal questionamento, o presente artigo está amparado em uma pesquisa qualitativa e teórica, de cunho bibliográfico acerca de serviços públicos, administração pública e terceiro setor.

Quanto à estrutura, o trabalho está dividido em três partes. Em um primeiro momento, aborda-se acerca do federalismo cooperativo e do direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, trata-se do terceiro setor e da prestação do serviço educacional, dando especial destaque à sua natureza jurídica. No terceiro e último tópico, cuida-se das parcerias realizadas entre os entes federativos e o terceiro setor para a prestação do serviço educacional.

1 O FEDERALISMO COOPERATIVO A PARTIR DA PERSPECTIVA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O federalismo cooperativo, também conhecido como federalismo de cooperação ou federalismo colaborativo, é um modelo de organização político-administrativa em que há o compartilhamento de determinados poderes e competências entre os entes federativos para a execução de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. Nesse sistema, a União, os estados, o distrito federal e os municípios trabalham em conjunto para enfrentar desafios e atuar em demandas comuns, ao invés de agirem de forma independente ou competitiva.

D’Albuquerque e Palotti afirmam que, não obstante a dificuldade de definir o conceito de federalismo e quais os seus impactos, é possível pensar em aspectos para descrevê-los como “um instrumento institucional de separação vertical de governos ou jurisdições em espaços territoriais sobrepostos”.¹

Essa estruturação vertical permite que os entes federativos colaborem na elaboração e implementação de políticas públicas, assim como de serviços públicos, compartilhando responsabilidades e recursos. Ademais, são estabelecidos mecanismos de coordenação e cooperação para abordar questões de interesse comum, como a segurança, a saúde, a infraestrutura, o meio ambiente e a educação, objeto da presente pesquisa.

O fato é que os arranjos institucionais estabelecidos pela Constituição Federal que preveem a organização institucional do federalismo, implicam, inevitavelmente, na ideia de que há cooperação (e não necessariamente concorrência) entre os entes federativos para a execução de determinadas políticas sociais ou para a prestação de serviços públicos.

Sob a perspectiva cooperativa em prol da garantia de direitos, Bednar afirma que o federalismo deve ser compreendido como um “bem público”, capaz de proporcionar benefícios políticos, econômicos e militares.² Nesse sentido, apesar dos eventuais obstáculos à efetivação de direitos impostos pelo federalismo, é possível utilizar estrategicamente o modelo institucional por ele proposto para obter tais garantias de forma mais eficiente.

Sendo assim, pode-se utilizar o desenho político-administrativo disposto na Constituição com o objetivo de promover a referida eficiência, visando melhorar a equidade na prestação dos serviços educacionais e os resultados obtidos pelos beneficiários desse atendimento, dado que há ampla fundamentação teórica e jurídica para tal.

¹ D’ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2021, p. 5.

² BEDNAR, Jenna. Federalism as a public good. *Constitutional Political Economy*, v. 16, p. 189-205, 2005, p. 202.

Evidencia-se esse aparato, em primeiro lugar, quando a CF/88 prevê que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único).³ Essa diretriz constitucional conduz ao entendimento de que essa cooperação não é somente possível, como essencial para a materialização de determinados direitos.

O direito à educação, conforme esclarecido, está inserido na categoria de direitos sociais. E, no art. 205 da CF/88, é previsto como um direito de todos e dever do Estado e da família, sendo 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.⁴

Com vistas ao cumprimento do dever a que se refere o art. 205, a colaboração no âmbito educacional é respaldada pelo conteúdo do art. 211, §4º, da CF/88, que estabelece que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão as formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.⁵

De acordo com esse regime de colaboração, os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental (anos iniciais) e na educação infantil, enquanto os estados e o distrito federal atuarão prioritariamente nos ensinos fundamental (anos finais) e médio (art. 211, §§2º e 3º, CF/88).⁶

À União, por outro lado, compete a organização do sistema federal de ensino e o dos Territórios, além de financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, distrito federal e municípios (art. 211, §1º, CF/88).⁷

Esta disposição está diretamente relacionada ao federalismo cooperativo, na medida em que reflete a ideia de colaboração entre os diferentes níveis de governo para garantir a igualdade de oportunidades educacionais, ressaltando a importância de haver um padrão mínimo de qualidade de ensino. O que se verifica é que, no federalismo cooperativo, a União desempenha um papel de liderança na organização do sistema educacional, estabelecendo políticas nacionais para a educação.

Tais diretrizes incluem a definição de metas educacionais, a elaboração de currículos e diretrizes pedagógicas e a promoção da igualdade de acesso à educação. Além disso, a União deve fornecer assistência técnica e financeira aos entes federativos, com o objetivo de equalizar as oportunidades educacionais em todo o país.

Adiante, em seu art. 214, a CF/88 determina que a lei estabelecerá o plano nacional de educação, que vigorará por dez anos, com o objetivo de articulá-lo em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; estabelecimento

³ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁴ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁵ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁶ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁷ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.⁸

Já no âmbito infraconstitucional, tem-se as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, instituídas pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como LDB. Esta norma, ao tratar da organização da educacional nacional, em seu art. 8º, estabelece que “a União, os estados, o distrito federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” e, ainda, determina que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, além de exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.⁹

Depreende-se que, no sistema educacional brasileiro, a prestação do serviço educacional é descentralizada e compartilhada entre os entes federativos, em equilíbrio, a partir da divisão de responsabilidades inerente ao federalismo. Cada um deles, conforme exposto, é responsável por administrar e financiar suas próprias escolas, além de implementar políticas educacionais em consonância às diretrizes nacionais estabelecidas pela União.

A realidade é que, independentemente da incumbência de cada ente da federação no campo educacional, é certo que a prestação do serviço educacional é um dever do Estado, que deve realizá-lo de maneira gratuita, com o melhor padrão de qualidade possível. Nesse sentido, será abordado no tópico seguinte a questão da prestação do serviço educacional e como ele pode ser realizado pelo terceiro setor, mediante ato autorizativo unilateral.

2 O TERCEIRO SETOR E A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EDUCACIONAL

Antes de adentrar no mérito da atuação dos membros integrantes do terceiro setor e como eles podem atuar em colaboração à efetivação do direito à educação, é necessária a compreensão acerca da natureza da prestação do serviço educacional, bem como o entendimento a respeito dos meios pelos quais ele pode ser realizado no Brasil.

Conforme esclarecido no tópico anterior, a Constituição Federal realizou destaque necessário aos chamados “direitos sociais”, dentre os quais estão o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, o transporte, ao lazer, à segurança e à previdência social. Uma vez positivados e incluídos em tal categoria, torna-se primordial a implementação de ações sociais, a construção de políticas públicas e a prestação de serviços públicos que estejam voltados ao atendimento da população e à concretização de tais direitos.

A garantia de acesso à educação, tido como um direito fundamental de natureza social, possui diretrizes para a sua efetivação detalhadas nos artigos 205 a 214 da CF/88. Para além da previsão constitucional, existem outros documentos jurídicos e dispositivos legais que regulam a sua implementação identificados, por exemplo, no Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966¹⁰, na Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Estatuto da Criança e do Adolescente¹¹ e no Plano Nacional da Educação¹².

Observando-se essas normas, identifica-se o Estado como titular do dever de efetivação do direito fundamental à educação, sendo cabível a este a garantia aos seus beneficiários de

⁸ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁹ BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LDB. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

¹⁰ O documento foi ratificado pelo Brasil em 1991 e promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

¹¹ Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

¹² Aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

acesso e permanência na escola, com gratuidade e elevado padrão de qualidade. É o que se verifica a partir da leitura do art. 208 da CF/88, a oferta do ensino, atividade não exclusiva do Estado, é livre à iniciativa privada, mediante cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Diante da previsão constitucional que possibilita a iniciativa privada a prestar o serviço educacional, gerou-se um intenso debate acerca da natureza jurídica de tal serviço, de modo que a temática chegou a ser objeto de debate no âmbito da Suprema Corte ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.266/BA, cujo relator foi o ministro Eros Grau.¹³

Naquela oportunidade, restou claro que os serviços educacionais, prestados pelo Estado ou por particulares, configuram serviço público não privativo do Estado. No entanto, em razão de sua natureza pública, as entidades educacionais privadas necessitam, rigorosamente, acatar as normas gerais de educação nacional e a legislação vigente.

Dado que livre à iniciativa privada, incidirão sobre a prestação do serviço educacional, os princípios da atividade econômica previstos no art. 170 do mesmo texto, ainda que se trate de um serviço cuja natureza jurídica é pública, conforme esclarecido. E por esta razão, como versa Assis, é necessário que as instituições de ensino privadas observem as normas gerais da educação nacional e estejam autorizadas por meio de um ato administrativo autorizativo.¹⁴

Deste modo, o debate acerca da prestação do serviço educacional ultrapassa a esfera do Direito Constitucional, sobretudo quando realizada por organizações privadas, recaindo sobre o Direito Administrativo, inclusive quando prestadas por entidades que não possuem finalidade lucrativa. Estas entidades estão incluídas no chamado “terceiro setor” e podem exercer suas atividades em parcerias com os entes federativos.

Embora não haja menção específica ao termo “terceiro setor” no ordenamento jurídico, esse grupo assume relevância significativa ao exercer as suas atividades em consonância aos ditames do Estado Democrático de Direito, na medida em que opera atuando em contribuição à promoção do bem-estar social e redução das desigualdades sociais existentes.

O terceiro setor pode ser caracterizado como um setor híbrido, o qual simultaneamente guarda aspectos públicos e privados. Desta maneira, as organizações que a ele pertencem são aquelas constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, destinadas a alcançar fins públicos de diversas naturezas: como na área de educação, saúde, assistência social, proteção à infância e ao meio ambiente.

O termo, original da língua inglesa, *third sector*, foi utilizado pela primeira vez por pesquisadores estadunidenses na década de 1970 e tem sido difundido desde então. Coelho afirma que o termo representa uma alternativa para sanar desvantagens tanto do mercado, voltado à maximização do lucro a qualquer custo, quanto do Governo, limitado por uma burocracia manifestamente inoperante.¹⁵

Boaventura de Sousa Santos, por outro lado, atribui o fenômeno ocorrido em meados de 1970 ao “ressurgimento” do terceiro setor. Para o autor, o surgimento do movimento como é

¹³ STF - ADI: 1266 BA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 06/04/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/09/2005.

¹⁴ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. A natureza jurídica do serviço prestado pelas instituições privadas de ensino: controvérsias sobre o tema. **Direito à educação: aspectos constitucionais**, 2009, p. 186.

¹⁵ COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000, p. 58.

caracterizado contemporaneamente, remonta à Europa do Século XIX, em que as cooperativas e mutualidades consolidaram intervenções importantes no domínio da proteção social.¹⁶

No Brasil, a história da educação beneficente está profundamente relacionada à história do próprio direito à educação, dado que o terceiro setor, desde a sua origem, guarda aspectos de reparação de desigualdades sociais.¹⁷ Sendo assim, a educação sempre se apresentou como um dos eixos de transformação social nos quais o setor atua.

Atualmente, o país conta com instituições filantrópicas de educação básica em todos os estados da federação¹⁸, o que revela a conexão entre o cenário educacional brasileiro e o desempenho do setor no país.

A despeito de sua origem, assume-se, para fins do presente trabalho, a representação de um modelo tripartite de sociedade, a qual está dividida entre: Estado, mercado e sociedade civil organizada, denominadas primeiro, segundo e terceiro setores, respectivamente.¹⁹ De acordo com Grau, a noção de pluralidade democrática está baseada neste modelo²⁰, o que reflete a sua compatibilidade com os fundamentos constitucionais vigentes.

Quando se faz referência às organizações do terceiro setor, uma das principais características apontadas é o objetivo de atingir a um fim social e de interesse público. Entretanto, o mero fato de essas entidades prestarem um serviço público não é suficiente para caracterizá-las dessa forma, uma vez que, em primeiro lugar, é bastante amplo o espectro de atividades a serem desenvolvidas em prol da comunidade. Em segundo lugar, existem outras organizações que prestam serviços de interesse público e estão fora do terceiro setor, como agências governamentais e até mesmo empresas privadas.

Sendo assim, para que se possa afirmar que determinada instituição pertence ao referido setor, essa característica deve estar sempre associada a outras duas: serem privadas, o que as diferencia das instituições do governo, e sem fins lucrativos, o que as diferencia das empresas privadas.²¹

A ausência de finalidade lucrativa, atributo inerente às organizações do terceiro setor, é objeto de críticas contundentes. Montañó realiza uma análise crítica ao padrão emergente de intervenção social de tais entidades, especialmente quando são identificadas como braços assistenciais de empresas maiores. O autor afirma que estas possuem finalidade econômica ainda que indireta, fazendo referência à isenção de impostos ou à função propagandística.²²

Entretanto, é preciso esclarecer que os atos constitutivos das entidades sem fins lucrativos vinculam os seus *superávits* à própria organização. Ainda que estejam relacionadas em razão do

¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997, p. 7.

¹⁷ PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

¹⁸ IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**, 2023. Disponível em: <https://www.mapaosc.ipea.gov.br/base-dados.html>. Acesso em: 28 mai 2023.

¹⁹ Para fins de elucidação, é importante destacar que se discute, atualmente, a existência de um “quarto setor”, que seriam entidades híbridas, criadas com o objetivo de solucionar problemas sociais, porém, com finalidade lucrativa, conforme se pode verificar no trabalho de Carlos Jurado: *“The fourth sector: creating a for-profit social enterprise sector to directly combat the lack of social mobility in marginalized communities”*.

²⁰ GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan, 1998, p.51.

²¹ COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000. p. 60.

²² MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 55-56.

nome ou por meio de seus constituidores a uma empresa privada não implica que não possam auferir rendimentos com o exercício de suas atividades, mas que qualquer ganho deve ser obrigatoriamente revertido para o funcionamento e continuidade da própria organização.²³

Di Pietro assevera que as entidades pertencentes ao terceiro setor “em regra, não desempenham serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público; trata-se dos chamados serviços sociais não exclusivos do Estado”²⁴, de modo que as referidas entidades não o representam, mas exercem suas atividades em colaboração com este.

Conforme esclarecido, quando organizações privadas não são detentoras de finalidade lucrativa, pertencem ao terceiro setor. Este segmento pode atuar em colaboração com o Estado, dado que as entidades que a ele pertencem também podem prestar serviços de natureza educacional, seja por meio de políticas públicas educacionais, seja por meio de celebração de instrumentos com o Poder Público, como será explicitado a seguir.

3 AS PARCERIAS ENTRE O TERCEIRO SETOR E OS ENTES FEDERATIVOS PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EDUCACIONAL

No que tange ao serviço educacional, é pacífica a ideia de que, no Brasil, o direito à educação tem sido ofertado de maneira insuficiente pelo Estado, sobretudo no que se refere à educação escolar.²⁵ Essa realidade pode ser evidenciada em diversas etapas de ensino, independentemente do ente federativo responsável pela prestação do serviço.

No âmbito da educação básica, além da baixa oferta de vagas, questões como a não alfabetização na idade certa, *déficits* de aprendizado no ensino fundamental e evasão escolar no ensino médio são fatores que têm contribuído para a limitação desse direito, especialmente quando oferecido a indivíduos em situação de vulnerabilidade social.²⁶

A CF/88 estabelece ainda, como forma de garantia desse direito, diretrizes para implementação da educação básica²⁷ a qual é obrigatória dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos e deve ser fornecida gratuitamente para todos, ainda que não estejam em idade considerada adequada. Para cumprimento de tal demanda, os entes federativos podem celebrar instrumentos contratuais com as entidades do terceiro setor. Trata-se de uma alternativa para o cumprimento das responsabilidades conferidas aos entes federativos pela organização político-administrativa estabelecida pela CF/88.

Logo, o Estado enquanto detentor preponderante da função de garantidor do direito à educação por meio da prestação do ensino, necessita traçar estratégias para repensar em como ocorre a prestação do serviço educacional escolar, por meio de seus entes federativos.

²³ NASCIMENTO, Queiroz Letícia. **Terceiro setor, parcerias e a responsabilidade social ambiental**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021, p. 46.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 261.

²⁵ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 691-713, 2007.

²⁶ BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 13, n. 41, p. 117-155, 2019, p. 148.

²⁷ Conforme estabelecido pelo art. 4º das diretrizes e bases da educação nacional, regulamentada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a educação básica é organizada em: pré-escola; ensino fundamental; ensino médio.

Verifica-se, portanto, um terreno fértil para a atuação do terceiro setor, cuja capacidade de mobilização de recursos humanos e materiais para atendimento de demandas sociais, de interesse público, que o Estado não consegue atender de maneira satisfatória, é bastante significativa.²⁸

O art. 213 da CF/88, por sua vez, determina que os recursos públicos²⁹ serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem a ausência de finalidade lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação ou que assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola da mesma natureza ou ao Poder Público, no caso do encerramento de suas atividades. Desta maneira, não há impedimento para que esse serviço público seja prestado por uma entidade sem finalidade lucrativa.

De acordo com o que dispõem Peroni *et al*, a partir de elaborações teóricas acerca do neoliberalismo e da terceira via, que determinaram reconfigurações entre o público e o privado, estabelecendo novas relações no campo das políticas sociais e, sobretudo, da política educacional. Segundo as autoras, esse processo se materializou por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, tomando como um dos mecanismos de atuação a efetivação das parcerias entre o terceiro setor e os sistemas públicos de ensino.³⁰

Conforme esclarecido, as organizações do terceiro setor, entidades privadas que não são detentoras de finalidade lucrativa, também podem prestar serviços de natureza educacional, seja por meio de políticas públicas educacionais, seja por meio de celebração de instrumentos com o Poder Público.

Atualmente, esses instrumentos estão regulados pela Lei 13.0191 de 13 de julho de 2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ou simplesmente MROSC. Ainda, são necessários na medida em que as organizações do terceiro setor, muitas vezes estão mais atentas às necessidades locais, porém não possuem recursos o suficiente para fomento de suas atividades educacionais.

Segundo a referida norma, essas parcerias podem ocorrer em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação com organizações da sociedade civil.

A referida “colaboração” com o Estado a que o terceiro setor se propõe, não implica necessariamente a celebração de instrumentos jurídicos entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor. No entanto, a atuação social própria deste segmento, ao promover o bem-estar social, inevitavelmente coopera com o Estado, ainda que não possua vínculos formais com este, previstos na legislação vigente.

No entanto, tratando-se do cumprimento das diretrizes da educação nacional, visando o cumprimento dos ditames do federalismo cooperativo, a formalização de tais parcerias podem

²⁸ PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 83.

²⁹ §1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

³⁰ PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilméia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 30, p. 761-778, 2009, p. 774.

A liberdade privada, o federalismo cooperativo e o terceiro setor como instrumento para a prestação do serviço educacional

apresentar contribuições significativas para a prestação do serviço educacional de maneira descentralizada.

Essa descentralização, de acordo com Carvalho Filho, é fato administrativo que traduz a transferência na execução do serviço público, sem, contudo, transferir a responsabilidade de sua prestação para terceiros.³¹

A partir da realidade do regime federativo de cooperação, o serviço educacional público permanece sob a titularidade dos entes federativos determinada pela Constituição Federal. O que ocorre com a concretização das parcerias ora estudadas é a execução descentralizada e ampliada do serviço público à educação.

Essas parcerias podem significar a redução de custos para os entes federativos que, não precisam, necessariamente, estruturar uma instituição de ensino para prestar o serviço educacional à comunidade local. Pelo contrário, além da estrutura, as organizações da sociedade civil que atuam na área da educação possuem expertise e gestão voltadas à efetivação do direito à educação.

Necessita-se, conforme dispõe Di Pietro, de instrumentos de formalização com o Poder Público (nesse caso, a partir da iniciativa de representantes dos entes federativos) como termo de parceria, convênio, contratos de gestão ou outros instrumentos congêneres.³²

Os vínculos jurídicos estabelecidos entre as entidades privadas sem finalidade lucrativa e os entes federativos permitem a vinculação de termos de prestação de contas com a administração pública. Trata-se, portanto, de uma maneira pela qual os entes federativos (estados, distrito federal e municípios) podem dar cumprimento ao seu dever de prestar o serviço educacional, de maneira indireta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das discussões apresentadas, é possível concluir, em primeiro plano, que, embora a responsabilidade pela prestação do serviço educacional esteja atribuída aos entes federativos, a União desempenha um papel complementar na área educacional. Este ente pode oferecer assistência técnica e financeira aos estados, municípios e ao distrito federal, visando à cooperação e ao fortalecimento do sistema como um todo, sem afetar a estrutura do federalismo.

O estabelecimento de vínculos jurídicos entre os entes federativos e as entidades educacionais pertencentes ao terceiro setor não descaracteriza o regime jurídico de direito privado dessas organizações, tampouco a natureza pública do serviço educacional prestado. Ao contrário, a prestação do serviço educacional por meio de tais entidades ampliam o alcance e a cobertura do atendimento conforme as competências estabelecidas pelo federalismo cooperativo evidenciado na realidade brasileira.

Cuida-se de uma forma alternativa para a prestação do serviço educacional, cuja natureza é eminentemente pública, conforme esclarecido, livre à iniciativa privada. Ainda que ausentes de finalidade lucrativa, as organizações do terceiro setor podem prestar serviço educacional, de maneira direta ou a partir da celebração de vínculos jurídicos com o Poder Público.

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri: Atlas, 37 ed, 2023, p. 263.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 326.

Trata-se, portanto, de uma convergência de interesses, que implica na contribuição das entidades do terceiro setor para a efetivação das diretrizes estabelecidas pelo federalismo cooperativo. Frise-se, por oportuno, que a execução do serviço público de maneira indireta não implica na abdicação da responsabilidade do Estado, tampouco dos entes federativos de maneira isolada.

Ao contrário, a perspectiva cooperativa do federalismo implica no compartilhamento de responsabilidades e do cumprimento do poder-dever de prestar o serviço público educacional, ainda que de maneira indireta, por meio da celebração de parcerias com o terceiro setor.

REFERÊNCIAS

BEDNAR, Jenna. Federalism as a public good. **Constitutional Political Economy**, v. 16, p. 189-205, 2005.

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

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LDB. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri: Atlas, 37 ed, 2023.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 691-713, 2007.

GONÇALVES, Fernando de Gonçalves; RAMOS, Marília Patta. Sucesso no campo escolar: condicionantes para entrada na universidade no Brasil. **Educação & Sociedade**. v. 40, 2019.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**, 2023. Disponível em: <https://www.mapaosc.ipea.gov.br/base-dados.html>. Acesso em: 28 mai 2023.

MÂNICA, Fernando. **Fundamentos de Direito do Terceiro Setor: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NASCIMENTO, Queiroz Letícia. **Terceiro setor, parcerias e a responsabilidade social ambiental**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021.

A liberdade privada, o federalismo cooperativo e o terceiro setor como instrumento para a prestação do serviço educacional

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social:** aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dinéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 30, p. 761-778, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997.