UNIVERSIDADEFEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDP

RENATA CAMPOS BERNARDES BARROS

AVALIAÇÃO DA GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: DIAGNÓSTICO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

GOIÂNIA
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

[x] Dissertação [ ] Tese

2. Nome completo do autor

Renata Campos Bernardes Barro

3. Título do trabalho

AVALIAÇÃO DA GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: DIAGNÓSTICO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento [x] SIM [ ] NÃO[1]

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:
a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **RENATA CAMPOS BERNARDES BARROS**, **Discente**, em 03/03/2021, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Saulo De Oliveira Pinto Coelho**, **Coordenador de Pós-**

graduação, em 17/03/2021, às 16:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1913969** e o código CRC **8F077FA9**.

RENATA CAMPOS BERNARDES BARROS

AVALIAÇÃO DA GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: DIAGNÓSTICO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Dissertação de Mestrado elaborada para fins de defesa no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, Nível Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Goiás, vinculado ao *Projeto Institucional n. 1.1. "Avaliação, controle e adequação constitucional de políticas públicas nas linguagens jurídica e sociopolítica: experiências de efetividade"*,
Área de Concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.
Orientador: Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho.

GOIÂNIA
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Barros, Renata Campos Bernardes
AVALIAÇÃO DA GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL [manuscrito] : DIAGNÓSTICO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO / Renata Campos Bernardes Barros. - 2020.
141 f.

Orientador: Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2020.
Anexos.

1. Educação Profissional. 2. Análise Jurídica de Políticas Públicas. 3. Organizações Sociais. 4. Avaliação de Políticas Públicas. I. Coelho, Saulo de Oliveira Pinto, orient. II. Título.

CDU 34

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **11 da Turma II** da sessão de Defesa de Dissertação de **Renata Campos Bernardes Barros**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**.

Ao/s **dezesseis dias de dezembro de dois mil e vinte**, a partir da(s) **14h**, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"AVALIAÇÃO DA GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: DIAGNÓSTICO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO"**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Saulo de Oliveira Pinto Coelho (PPGDP)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Luciani Coimbra de Carvalho (UFMS)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **José Querino Tavares Neto (PPGDP)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca não fizeam sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **Saulo de Oliveira Pinto Coelho (PPGDP)**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **dezesseis dias de dezembro de dois mil e vinte**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Documento assinado eletronicamente por **José Querino Tavares Neto**, **Professor do Magistério Superior**, em 21/12/2020, às 13:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Saulo De Oliveira Pinto Coelho**, **Coordenador de Pós-graduação**, em 14/01/2021, às 13:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO**, **Usuário Externo**, em 25/01/2021, às 12:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1758195** e o código CRC **D75542C5**.

“Ninguém é suficientemente perfeito, que não possa aprender com o outro e, ninguém é totalmente estruído de valores que não possa ensinar algo ao seu irmão.”
(São Francisco de Assis)

AGRADECIMENTOS

Agradeço minha filha Luísa e minha família, que docemente me sustentaram e me ajudaram a suportar as adversidades as quais me deparei.

Agradeço meu orientador, Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho, pela sua incansável dedicação ao meu projeto, e sobretudo, ao Programa PPGDP-UFG.

Agradeço a Deus, pelo amparo incessante, nos momentos de fraqueza e nos momentos de conquista.

RESUMO

O presente artigo se insere no contexto colaboração da sociedade civil organizada na gestão de serviços públicos, fenômeno iniciado no Brasil com a Reforma do Estado. Enfoca-se a experiência do Estado de Goiás na gestão da educação profissional, frente ao problema da ausência de uma prática de monitoramento e avaliação dos resultados dessa *escolha pública* e de seus efeitos na política pública de educação profissional. Com o objetivo de construir os subsídios teóricos e metodológicos para a estruturação de um diagnóstico desse fenômeno, a pesquisa promoveu um estudo acerca do processo de transição administrativa gerencial, com enfoque na experiência brasileira de gestão da educação, enfatizando a análise das condições de possibilidade para a adequação constitucional dessa escolha gerencial, frente aos objetivos constitucionalmente identificáveis da política pública de educação profissional. Realizou-se também um mapeamento da experiência da Rede ITEGO, estrutura do governo goiano voltada à oferta de educação profissional, de modo a caracterizar seu *modus operandi* e a inserção das organizações sociais nesse contexto, com ênfase na análise das falhas em termos de elaboração, regulação e planejamento de rotinas de monitoramento e avaliação dos contratos. Apresenta, ao final, um primeiro diagnóstico do desempenho dessas organizações, com enfoque numa análise jurídica da política pública.

Palavras-chave: Educação Profissional; Organizações Sociais; Avaliação de Políticas Públicas; Análise Jurídica de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article is part of the collaborative insertion of organized civil society in the management of public services, a phenomenon that started in Brazil with the State Reform. We focus on the experience of the State of Goiás in the management of professional education, in the face of the problem of the lack of a practice of monitoring and evaluating the results of this public choice and its effects on public policy on professional education. With the objective of constructing theoretical and methodological subsidies for structuring a diagnosis of this phenomenon, a research promoted a study on the process of managerial administrative management, focusing on the Brazilian experience of education management and emphasizing an analysis of the possibility conditions for the constitutional adequacy of this management choice, in view of public policy objectives. There was also a mapping of the experience of the Rede ITEGO, a structure of the Goiás government focused on offering professional education, in order to characterize its modus operandi and the insertion of social associations in this context, with an emphasis on the analysis of failures in terms of preparation, regulation and planning of contract monitoring and evaluation routines. At the end, it presents a first diagnosis of the performance of these associations, focusing on a legal analysis of public policy.

Keywords: Professional Education; Social Organizations; Public Policy Evaluation; Legal Analysis of Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Atividade Prático-Acadêmica
AGR	Agência Goiana de Regulação
CGE-GO	Controladoria-Geral do Estado de Goiás
COTEC	Colégio Tecnológico
DIT	Desenvolvimento e Inovação Tecnológica
CVT	Centro Vocacional Móvel
GGCFT	Gabinete de Gestão de Capacitação e Formação Tecnológica
IF	Instituto Federal
ITEGO	Instituto Tecnológico do Estado de Goiás
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
OS	Organização Social
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PGE-GO	Procuradoria-Geral do Estado de Goiás
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
SED-GO	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Rede ITEGO.....89
Figura 2 – IDH.....99
Figura 3 – População 99
Figura 4 – IDEB 100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade) (RCV) 105
Gráfico 2 - Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM) 106
Gráfico 3 - Relação de Concluintes por Matrícula Atendida (RCM) 107
Gráfico 4 - Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC) 108
Gráfico 5 - Índice de Retenção do Fluxo Escolar (RFE) 109
Gráfico 6 - Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral (RAD) 110
Gráfico 7 - Titulação do Corpo Docente (TCD) 111
Gráfico 8 - Gastos Correntes por Aluno (GCA**)** 112
Gráfico 9 - Gastos com Pessoal (GCP) 114
Gráfico 10 - Gastos com Outros Custeios (GOC) 115
Gráfico 11 - Gastos com Investimentos (GI) 116
Gráfico 12 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 0-0,5SM.....117
Gráfico 13 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 0,5-1,0 SM.....117
Gráfico 14 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 1,0-1,5 SM.....118
Gráfico 15 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 0-1,5 SM.....118
Gráfico 16 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 1,5-2,5 SM.....119
Gráfico 17 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 2,5-3,5 SM.....119
Gráfico 18 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – >3,5 SM.....120
Gráfico 19 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – Não declarado.....120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores de desempenho.....84
Tabela 2 – Titulação do Corpo Docente.....87
Tabela 3 – Indicadores do ITEGO Maria Sebastiana da Silva.....90
Tabela 4 – Indicadores do ITEGO Governador Otávio Lage.....92
Tabela 5 – Indicadores do ITEGO Aguinaldo de Campos Netto.....94
Tabela 6 – Indicadores do ITEGO Jerônimo Carlos do Prado.....95
Tabela 7 – Indicadores do ITEGO Sebastião de Siqueira.....96
Tabela 8 – Indicadores do IFG Cidade de Goiás.....101
Tabela 9 – Indicadores do IF Pitanga.....101
Tabela 10 – Indicadores do IF Barra do Garças 102
Tabela 11 – Indicadores do IF Dourados.....103
Tabela 11 – Indicadores do IF Betim.....104

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
CAPÍTULO 1 – CONSTITUIÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO **21**
1.1 Papel e força normativa das constituições **21**
1.2 Direitos fundamentais no constitucionalismo contemporâneo **24**
1.3 Constitucionalismo democrático e participação popular **26**
1.4 Efetividade dos direitos fundamentais **29**
1.5 Direitos fundamentais prestacionais sociais e o direito fundamental à educação **31**
CAPÍTULO 2 – A REFORMA GERENCIAL DO BRASIL 34
2.1 Evolução do direito administrativo **34**
2.2 Crise da dicotomia entre público e privado **35**
2.2.1 Origem do espaço público não estatal 37
2.3 Arranjos institucionais na gestão da educação 41
2.3.1 Alterações do estado constitucional e o surgimento de novos atores sociais e políticos 47
2.3.2 Publicização e Contrato de Gestão na Reforma Gerencial 48
CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO PELO TERCEIRO SETOR 51
3.1 O impacto da Reforma Gerencial na prestação de serviços públicos no Brasil **55**
3.2 Análise crítica do contrato de gestão como instrumento de políticas públicas **57**
3.2.1 As vantagens e os riscos desse modelo contratual 59
3.2.2 Contrato de gestão enquanto instrumento de fomento à participação da sociedade civil na administração pública 61
3.3 Espetacularização da terceirização das políticas públicas no Brasil **63**
CAPÍTULO 4 – SUBSÍDIOS PARA UM DIAGNÓSTICO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DE GOIÁS NA GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL 66
4.1 Rede ITEGO **66**
4.1.1. Ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT) 68
4.1.2. Atividades Prático-Acadêmicas (APA) 69
4.2 Peculiaridades da atuação das Organizações Sociais na rede de educação técnica e profissional em Goiás 69
4.2.1 Procedimento de contratação pelas Organizações Sociais 72
4.2.2 Cessão especial de servidores públicos às Organizações Sociais 73
4.2.3 Permissão de uso de bens públicos 74
4.3 Fiscalização e controle das Organizações Sociais em Goiás 75
4.4 Interfaces com a legislação nacional de regulação do terceiro setor 77
CAPÍTULO 5 – RELATÓRIO DA PESQUISA EMPÍRICA 79
5.1. Problematização 79
5.2. Hipótese 79
5.3. Justificativa 79
5.4. Análise de articulação com a prática profissional 81
5.5. Objetivos 81

5.5.1. Objetivos Específicos 81
5.6. Método 82
5.7. Protocolo de pesquisa 83
5.7.1. Descrição dos Indicadores de Desempenho 84
5.8. Etapas da Pesquisa 87
5.8.1. Coleta, entabulação e análise dos dados e as informações do grupo pesquisado de acordo com os parâmetros do TCU 88
5.8.2. Seleção de entidades para compor o grupo de controle 98
5.8.3. Compilação de dados do grupo de controle de acordo com os parâmetros do TCU. 100
5.8.4. Análise dos resultados obtidos no Grupo Pesquisado e no Grupo de Controle ... 104
5.8.5. Seleção de gestores para encaminhamento de ofícios requisitórios 123
5.8.6. Envio de ofícios requisitórios 124
5.8.7. Das informações obtidas 126
CONSIDERAÇÕES FINAIS 130
REFERÊNCIAS 132

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propõe-se a promover um estudo acerca dos Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais (OSs), no âmbito da educação profissional do Estado de Goiás, formalizados no ano de 2017, com vigência de até 12 (doze) anos, propondo uma análise de critérios e parâmetros para a definição de bases de atividades, seus padrões e indicadores de desempenho, oferecendo-se a realizar um comparativo entre os modelos de gestão pública e privada e a construir um modelo de avaliação de efetividade/impacto desses instrumentos.

A partir da década de 1990, uma série de mudanças ocorreram na política econômica brasileira, decorrentes da conjuntura internacional, com predominância do capital financeiro e dos planos de estabilização, marcada pelo movimento denominado globalização.

Nesse contexto, o Estado foi perdendo sua autonomia, tanto sobre a política econômica, quanto sobre as políticas sociais. Nesse mesmo período, ganhou enfoque a ideia de tornar os serviços públicos coerentes com a realidade contemporânea, e não somente buscar a capacidade de governar.

No ano de 1995, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que fora aprovado e publicado *a posteriori* pelo Presidente da República. Cuidava-se de Plano cujas propostas eram politicamente mais complexas, de caráter genérico e abstrato, sendo essa considerada a segunda grande reforma administrativa do país.

Numa perspectiva otimista, a reforma do aparelho do Estado, consoante o referido Plano Diretor, caracterizava-se como uma tentativa de resguardar o Estado como coisa pública, enquanto patrimônio público voltado à coletividade.

Por sua vez, no âmbito administrativo, a defesa pelo Estado enquanto coisa pública implicava em substituir o modelo da administração pública burocrática, por um novo modelo de administração gerencial.

Ademais, de todas as questões de ordem prática que mais se evidenciam hoje, encontra-se o dever de prestação dos serviços públicos com mais eficiência e melhor qualidade. Salienta-se a necessidade de reflexões sobre como se deve dar a implementação de mecanismos de avaliação de resultados das ações administrativas, especialmente na área de serviços públicos realizados por meio de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

Assim, atender-se-ia à necessidade evidente da legislação, a saber, uma Administração focada em eficiência e resultados, bem como aos preceitos da governança pública.

Dessarte, ante a natureza complementar que as atividades do Terceiro Setor devem ter, tais ofícios repercutem relevantemente nas configurações dos contratos e parcerias que podem ser firmadas com as OSs. Para tanto, o contexto se torna crítico no que tange às ferramentas de controle e fiscalização das verbas públicas destinadas às entidades do Terceiro Setor.

Não obstante o nosso ordenamento jurídico preveja diversos instrumentos de acompanhamento da utilização dessas verbas, há insegurança no que tange à sua aplicação, visto que muitas vezes o próprio Estado não consegue utilizar-se adequadamente das inúmeras ferramentas de controle de que dispõe.

Ressalta-se que essa fiscalização é de suma importância para as próprias entidades do terceiro setor, e sobretudo para a própria sociedade, que além de sofrer com a malversação de verbas públicas, acabam por perder a atuação adequada de inúmeras entidades manchadas pelos equívocos daquelas que não o são.

As políticas públicas, para Maria Paula Bucci (2001, p. 13), funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Ademais, segundo uma definição estipulativa: toda política pública é um instrumento de planejamento, de racionalização e de participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais desdobra-se esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização.

Cumpre salientar a relevância da política pública de educação profissional, partindo do pressuposto que tal modalidade de ensino atua de modo a contribuir não só com o aumento da empregabilidade do indivíduo e o consequente incremento na economia, como também contribui para nortear a vida do aluno no desenvolvimento de sua autossuficiência.

No Brasil, por sua vez, a Constituição da República, conquanto não mencione o termo contrato de gestão, preceitua no §8º do artigo 37, quanto às agências executivas, que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades, e a remuneração do pessoal.

Por seu turno, com fulcro na Lei Federal nº 9637/1999, a Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, do Estado de Goiás, estabelece que o contrato de gestão é o ajuste de natureza colaborativa celebrado pelo Poder Público com entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria para o fomento e a execução do rol de áreas de atuação constantes em Lei (artigo 6º).

Nesse contexto, Contrato de Gestão, segundo Gasparini (2011, p. 861), é o ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e lhes fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos.

Dentre as áreas de atuação as quais as OSs podem requerer sua qualificação, encontra-se a educação profissional e tecnológica (artigo 2º, inciso I, alínea "*k*" da Lei Estadual nº 15.503/2005), que será objeto do presente estudo.

A Constituição brasileira, além dos direitos políticos e das liberdades individuais, reconheceu um grande elenco de direitos econômicos e sociais, dos quais consta a educação. Uma vez que os direitos sociais são direitos constitucionais, eles são executáveis. Assim, desde 1988, diversos movimentos sociais, organizações sem fins lucrativos e instituições políticas mobilizaram-se de forma a transformarem esses direitos sociais em princípios mais efetivos. (TAVARES NETO e BARBOSA, 2016)

Segundo Schmidt (2008, p. 422), os conhecimentos e habilidades associados à educação são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, vez que há um forte vínculo entre educação e rendimentos. O mesmo autor cita a denominada teoria da *autonomia inserida (embedded autonomy)* proposta por Evans (1987), em que é sugerida a síntese entre a autonomia institucional do Estado e sua exposição aos interesses organizados da sociedade, proporcionando uma relação sinergética entre público e privado (SCHMIDT, 2008, p. 427).

Nessa seara, o redesenho do Estado "inteligente" proposto por Kliksberg (1998) e mencionado por Schimdt (2008, p. 440), inclui tarefas tais como a melhoria da qualidade dos serviços, o desenvolvimento de um estilo gerencial adaptativo, o reposicionamento organizacional dentre outras.

O Estado não deve desempenhar funções que sejam mais bem cumpridas pela sociedade civil e pelo mercado, de forma que tais esferas são complementares, e não antagônicas (SCHMIDT, 2008, p. 440). Porém, ressalta-se que o Estado deve ser sempre o mentor da política pública, atuando o Terceiro Setor, pois, em atenção ao princípio da subsidiariedade.

Com assento nessa relação sinergética entre o público e o privado, no contrato de gestão devem ser fixadas metas a serem cumpridas pela organização social, que, por sua vez, recebe recursos orçamentários do Poder Público. Assim, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão, são assegurados às entidades os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras.

Dessarte, a mudança da administração burocrática para o modelo gerencial, que se consolidou devido às pressões da sociedade, direciona-se para a exigência ética normativa da boa Administração Pública, que, por sua vez, ampliou os níveis de responsabilização pessoal dos agentes públicos e a inserção dos padrões da eficiência e do dever da boa gestão, aliados à demanda de níveis mais elevados de qualidade na gestão pública, mediante a cobrança de metas e resultados.

Cuida-se da Administração Pública por resultados, e sua aproximação ao modelo teórico do gerencialismo e adaptação à ideia de governança pública.

Apesar de o modelo burocrático sintetizado por Max Weber ser funcional para controlar a corrupção — que era o principal objetivo proposto quando de sua criação —, a extrema racionalidade e o excesso de regulamentação do sistema acabaram por ocasionar efeitos negativos, como a lentidão de processos e a redução de eficiência (SALIONE, 2013, p. 22).

Nesse contexto, a Administração Pública, com enfoque em resultados e buscando uma atuação com qualidade, pode estabelecer acordos com entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de objetivos comuns a ambos.

Mas, até que ponto essa tão almejada eficiência econômica não afeta a qualidade dos serviços públicos prestados?

Todas essas organizações apresentam peculiaridades, a saber: são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, sem propósito lucrativo; recebem uma qualificação jurídica, desde que atendidas às exigências legais, considerando o caráter discricionário do ato; desempenham serviços sociais não exclusivos do Estado, mas com a colaboração dele; em decorrência, submetem-se ao controle de resultados pela Administração Pública, com auxílio da sociedade, e ao controle pelo Tribunal de Contas no que concerne à aplicação de verbas públicas; seu regime jurídico é predominantemente de direito privado, porém parcialmente derrogado por normas de direito público, mormente quanto ao controle (MOREIRA NETO, 2003, p.436).

Sob a óptica da gestão de recursos, as Organizações Sociais não estão sujeitas às mesmas normas da Administração Pública que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos.

Por conseguinte, pode-se considerar uma expectativa de ganho de agilidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que por serem regidos pelo regime celetista, estão sujeitos ao plano de cargos e salários e ao regulamento próprio de cada Organização Social (artigo 4º, inciso VIII da Lei Estadual nº 15.503/2005).

Mais uma vez, questiona-se: essa busca de agilidade pode acabar comprometendo a qualidade dos profissionais contratados?

No Estado de Goiás, merecem destaque hoje os Contratos de Gestão com as Organizações Sociais, seja para gestão de unidades de saúde (e.g. Hospitais e Unidades de Pronto Atendimento) ou para gestão de unidades de educação profissionalizante (e.g. Institutos Tecnológicos e Colégios Tecnológicos), cujo sucesso depende, entre outros fatores, da possibilidade de planejar as metas que se pretende atingir e mensurá-las, para fins de controle e responsabilização.

Nesse contexto, o contrato de gestão foi introduzido com o propósito de permitir mais autonomia ao administrador público estadual, delimitada pelo compromisso com os resultados a serem alcançados e pela transparência das informações sobre o desempenho institucional, de forma a deslocar o foco da administração pública, voltado exclusivamente aos indicadores.

Pela ótica do poder público, cuida-se de instrumento de implementação, supervisão e avaliação de suas políticas públicas. Enquanto, do ponto de vista das Organizações Sociais, trata-se de instrumento de gestão estratégica, voltada para o cidadão como principal beneficiário.

O contrato de gestão, utilizado como instrumento de apoio aos objetivos traçados pela política pública, deve especificar em seu conteúdo básico:

a) os objetivos da política pública à qual pertence;
b) indicadores de desempenho, a saber, os indicadores representação quantificável e também de natureza qualitativa, para mensuração das metas;
c) descrição dos recursos, tais como orçamentário, patrimônio, pessoal etc., e dos níveis de autonomia e versatilidade para execução das metas pactuadas;
d) sistema de avaliação. (MARE, 1995)

Ademais, o conteúdo básico deve ser passível de ajustes decorrentes de situações peculiares. Dessa forma, decorre-se da análise da literatura que o contrato de gestão deve ser

flexível e dinâmico para atender às possíveis mudanças no contexto das políticas públicas de cada época.

Ante o exposto, o Estado de Goiás, por intermédio da então denominada Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED-GO), no ano de 2017, celebrou 5 (cinco) contratos de gestão (Contrato de Gestão nº 01/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 02/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 03/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 04/2017-SED/GO e Contrato de Gestão nº 05/2017-SED/GO), após a realização de prévias licitações, das quais lograram êxito 5 (cinco) Organizações Sociais distintas.

Os referidos contratos de gestão têm por objeto a formação de arranjo institucional para a administração dos equipamentos públicos integrantes da Rede Pública Estadual de Educação Profissional e a operacionalização das ações da política de educação profissional de Goiás, consubstanciadas em atividades de ensino, pesquisa e extensão ofertadas por meio de cursos e programas de formação inicial continuada ou qualificação profissional, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação, nas modalidades presencial e a distância, das ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica – DIT, por meio de atividades de transferência de tecnologia, prestação de serviços tecnológicos, promoção e fortalecimento de ambientes de inovação, bem como as atividades de apoio auxiliares ao setor produtivo (Cláusula Primeira, item 1.1).

Cuida-se de instrumento de natureza convenial, a ser executado de forma a garantir eficiência econômica, administrativa, operacional e de resultados, conferindo eficácia à ação governamental, efetividade às diretrizes e às políticas públicas na área de Educação Profissional, Tecnológica e de Desenvolvimento Tecnológico (Cláusula Primeira, item 1.2).

Para execução do objeto do contrato de gestão, nos termos do referido documento, o parceiro público (SED-GO) deve repassar ao parceiro privado (OS) recursos orçamentários consignados em Lei Orçamentária Anual, em Dotações Orçamentárias específicas.

Ademais, para execução do Contrato de Gestão, é facultado ao Poder Público a cessão especial de servidores às organizações sociais, com ônus para a origem, conforme consta do artigo 14, da Lei Federal nº 9.637/1998 e artigo 14-B da Lei Estadual nº 15.503/2005.

Ainda, poderão ser destinados bens públicos à entidade, mediante Termo de Permissão de Uso, necessários ao cumprimento das metas previstas no Contrato de Gestão,

consoante disposto no artigo 12 da Lei Federal nº 9.637/1998 e artigo 14-A da Lei Estadual nº 15.503/2005.

Atualmente, a Rede ITEGO (Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás) foi dividida em 5 (cinco) Regionais, para cada Chamamento Público realizado. Por conseguinte, nenhumas das Regionais encontra-se sob gestão da administração pública direta, de forma a impossibilitar a análise concomitante dos dois modelos de gestão.

Diante da conjuntura traçada, cumpre salientar que, para realização de seu principal objetivo, o contrato de gestão precisa ser na realidade um instrumento que melhore a eficiência dos serviços prestados, bem como o relacionamento entre a organização social e o Estado.

Desse modo, tendo em vista que a Administração Pública tem buscado resultados e qualidade, o contrato de gestão com as organizações sociais tenta ser uma das formas de expressão dessa realidade, configurando como instrumento de profunda análise no presente estudo acerca do modelo de gestão por Organizações Sociais de execução da política pública de educação profissional do Estado de Goiás.

Quanto à *limitação material*, a pesquisa busca criar um modelo de avaliação de impacto, especialmente sob o enfoque do constitucionalismo democrático.

Já o *limite espacial* trata do âmbito das organizações atuantes no ensino profissional e tecnológico do Estado de Goiás, bem como serão utilizados, para fins de grupo de controle, instituições de outro Estado.

Finalmente, no que tange ao *limite pessoal*, a pesquisa tem como foco principal os destinatários da política pública de educação profissional, bem como os professores e demais servidores atuantes perante as unidades geridas. O *limite temporal* busca analisar os contratos de gestão firmados em 2017, bem como o grupo de controle, promovendo uma análise no período de junho/2017 a dezembro/2018.

CAPÍTULO 1 – CONSTITUIÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

A priori, faz-se necessária uma análise dos direitos fundamentais no contexto da vigente Constituição Federal, o que se faz importante na medida em que esse estudo se propõe a verificar qual o papel do Terceiro Setor enquanto instrumento de sua promoção.

Ressalta-se que esta primeira abordagem não tem a pretensão de exaurir o tema dos direitos fundamentais, tarefa já realizada com brilhantismo por diversos constitucionalistas, mas tão-somente ressaltar alguns dos seus aspectos mais importantes, notadamente aqueles que apresentem maior similitude com o objeto central do trabalho.

Trata-se de assunto de importância primordial a análise em conjunto dos direitos fundamentais com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, que, por sua vez, alcança maior relevância quando observado dentro deste contexto, por privilegiar a igualdade em seu aspecto material.

Considerando, ademais, que os direitos fundamentais formam o núcleo básico do princípio da dignidade de pessoa humana, pode-se afirmar que uma existência humana digna passa obrigatoriamente pela observância dos direitos fundamentais, e dentre eles enquadra-se o direito à Educação, objeto deste estudo.

1.1 Papel e força normativa das constituições

Para promover uma reflexão acerca da importância das Constituições, é necessário que se estabeleça uma primeira definição para Constituição, que por sua vez é uma árdua tarefa, uma vez que não se pode admitir uma conceituação reducionista, devendo-se destacar os elementos da Constituição de ordem formal e material.

Outrossim, a ideia de Constituição deve ser estudada em seu aspecto material, tal como a abordagem da noção de Constituição trazida por José Luis Bolzan de Morais, entendida enquanto um acordo de vontades políticas desenvolvido em um espaço democrático que permite a consolidação histórica das pretensões sociais de um grupo, aglutinando não apenas aquilo que diga respeito única e exclusivamente aos seres humanos individual, coletiva e difusamente, mas também aos diversos fatores e seres que interagem na construção de um espaço e de um ser-estar digno do mundo, bem como as preocupações futuras para com aqueles que estão por vir (MORAIS, 2002, p. 66-67).

Logo, as Constituições não podem ser consideradas um projeto meramente formal que estabeleça procedimentos, mas sim devem ser apreciadas em seu aspecto substancial, enquanto um conjunto de direitos enunciados e que precisam ser concretizados.

Ainda, de acordo com José Luis Bolzan de Morais, as Constituições devem ser compreendidas "como uma referência fundamental para o resgate da dignidade da pessoa humana como único valor apto a se constituir como referência universal", o que se alcança através da efetivação dos Direitos Fundamentais previstos no texto constitucional, "sem que isso signifique a absolutização das fórmulas e lugares onde e como tal resgate se deva promover" (MORAIS, 2002, p. 59).

Já Luigi Ferrajoli refere-se às Constituições como sistemas de regras substanciais e formais, consideradas como "pactos sociais" expressos de forma escrita, transformando direitos naturais em direitos fundamentais; assim, as Constituições não se limitam a prever competências ou a organização de poderes, mas contêm normas materiais que direcionam a atuação do Estado, bem como se caracterizam por apresentar um amplo rol de Direitos Fundamentais que norteiam a relação do Estado com os cidadãos (FERRAJOLI, 2011, p. 32-34).

Neste sentido, Wolkmer destaca que a constituição não deve ser tão somente uma matriz geradora de processos políticos, mas uma resultante de correlações de forças e de lutas sociais em um dado momento histórico do desenvolvimento da sociedade (WOLKMER, 2013, p. 19-20).

Enquanto pacto político que expressa a pluralidade, a Constituição materializa uma forma de poder que se legitima pela convivência e coexistência de concepções divergentes, diversas e participativas. Assim, toda sociedade política tem sua própria constituição, corporalizando suas tradições, costumes e práticas que ordenam a tramitação do poder (WOLKMER, 2013, p. 19-20).

Logo, partindo-se da premissa de reconhecimento da importância das Constituições, passa-se a promover o reconhecimento da força normativa da Constituição com base em teorias de Konrad Hesse e o seu caráter dirigente e vinculante com fundamento em José Joaquim Gomes Canotilho.

Consoante Konrad Hesse, essa força normativa da Constituição significa que ela possui uma força própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado (HESSE, 1991, p.19).

O jurista alemão enfatiza que "embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas" (HESSE, 1991, p.15). Desta forma, a Constituição transformar-se-ia em força ativa caso essas tarefas forem efetivamente realizadas, caso exista a disposição

de orientar a própria conduta segundo a ordem estabelecida pela própria Constituição (HESSE, 1991, p.15).

Ou seja, a Constituição, segundo Hesse, não é “apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser.” Portanto, não se restringe a prever princípios, mas visa direcionar a atuação estatal e de toda sociedade no sentido de garantir a concretização do seu conteúdo (HESSE, 1991, p.20-23).

Com fulcro nos ensinamentos de Konrad Hesse, depreende-se que a Constituição é um instrumento jurídico, influenciado pela realidade social e regulador da vida em Sociedade, que deve ter seu conteúdo concretizado de forma plena, sendo necessários vontade e esforço de todos (incluindo Estado e sociedade) no sentido de efetivação dos seus princípios ordenadores (HESSE, 1991, p.20-23).

Para além do caráter normativo, sobreleva-se a reflexão acerca do caráter dirigente e vinculante da Constituição proposto pelo jurista português José Joaquim Gomes Canotilho, a qual desdobra-se na análise da finalidade e alcance do texto constitucional e das regras ali estabelecidas, propondo-se a afirmar a força atuante da Constituição, de tal forma que a compreensão material da Constituição requer a materialização dos fins e tarefas constitucionais (CANOTILHO, 2001, p. 23).

A obra de Canotilho acerca da Constituição dirigente visava tornar inquestionável a aplicabilidade imediata das normas constitucionais, porquanto a Constituição dirigente vincule programas, estabeleça tarefas e defina prioridades (COELHO, 2018, p. 23).

A proposição da Constituição dirigente adotada pelo jurista português alcançou grande expressão no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual possui uma característica nitidamente dirigente, já que também estabelece programas e metas a serem cumpridas por todos os poderes da República (COELHO, 2018, p. 23).

Com efeito, infere-se que a referida tese do autor possui especial aplicabilidade, sobretudo em países de modernidade tardia, tais como o Brasil, consoante é definido por Lênio Streck, assim denominado pela busca da implementação de um Estado Democrático de Direito, que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF[1]), e, por isso, requer a concretização dos Direitos Fundamentais constitucionalmente previstos (STRECK, 2003, p. 261).

[1] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

Lênio Streck, ao discorrer acerca do tema, pondera que a efetivação dos Direitos Fundamentais assume extrema relevância na discussão do papel da Constituição em países de modernidade tardia como o Brasil, com base no que se entende como dirigismo constitucional (STRECK, 2003, p. 274).

Não obstante Canotilho reconheça que o texto constitucional continue a constituir uma dimensão básica da legitimidade moral e material e, por isso, possa continuar sendo um elemento de garantia contra a deslegitimação ética e desestruturação moral de um texto básico através de desregulamentações, Lênio Streck sustenta que, por outro lado, a Constituição não mais possa servir de fonte jurídica única e nem tampouco pode ser o alfa e o ômega da constituição de um Estado (STRECK, 2003, p. 274).

O propósito a ser alcançado conforme se depreende através da análise da força normativa da Constituição e da tese da Constituição dirigente é justamente reconhecer a positividade dos Direitos Fundamentais constitucionalmente garantidos, no sentido de ver o constitucionalismo caminhando a fim de promover esta efetivação, sem jamais suprimir direitos.

Entretanto, para fins de análise do objeto do presente estudo, faz-se necessário salientar que há uma distância entre os direitos constitucionalmente proclamados e os direitos materialmente realizados, sobretudo no Brasil e em todos os países latino-americanos, motivo pelo qual a reflexão sobre a plena concretude constitucional através da efetividade dos Direitos Fundamentais alcança especial relevância neste contexto, mormente em relação à efetividade do Direito Fundamental à Educação, objeto principal da pesquisa.

1.2 Direitos fundamentais no constitucionalismo contemporâneo

Assim, considerando o caráter essencial assumido pelos Direitos Fundamentais no constitucionalismo contemporâneo, bem como o intuito de reflexão, na presente pesquisa, acerca do Direito Fundamental à Educação de forma específica, é importante a realização de um prévio estudo sobre o conceito e noções gerais dos Direitos Fundamentais.

Consoante Luigi Ferrajoli, os Direitos Fundamentais são “os direitos atribuídos por um ordenamento jurídico a todas as pessoas físicas enquanto tais, ou enquanto cidadãs ou enquanto capazes de agir” (FERRAJOLI, 2011, p. 10).

Ademais, podem ser apontados três aspectos principais que compõem o conceito de Direitos Fundamentais de forma mais ampla, a saber: 1) os Direitos Fundamentais são uma pretensão moral justificada sustentada nas ideias de liberdade e de igualdade, às quais foram

acrescentadas as ideias de solidariedade e segurança jurídica. Desta forma, ao abordar os Direitos Fundamentais como pretensão moral justificada, referimo-nos aos direitos cujo conteúdo pode ser aplicado a todos de forma igualitária; 2) os Direitos Fundamentais devem estar previstos em uma norma com força para obrigar os seus destinatários e, desta forma, poder ser garantida, inclusive em juízo, se for preciso; 3) os Direitos Fundamentais são uma realidade social, e, por isso, são influenciados pelos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais; assim, para um entendimento completo dos Direitos Fundamentais, é necessário considerar o meio em que estas normas são aplicadas (PECES BARBA, 1995, p. 109-112 *apud* GARCIA, 2016, p. 37).

Dentre os Direitos Fundamentais, sobreleva-se a importância dos Direitos Sociais para os objetivos do presente estudo, os quais dispõem pressupostos indispensáveis a uma vida pautada na igualdade e na dignidade da pessoa humana. Os Direitos Sociais ostentam uma dimensão especial, na medida em que, enquanto Direitos Prestacionais, o seu reconhecimento tende a obrigar os poderes públicos a intervir em proveito dos governados, portanto, representam mais do que uma obrigação de não fazer, consistem numa obrigação de fazer, exigindo uma atuação positiva por parte dos poderes públicos (QUEIROZ, 2002, p. 15).

Logo, o Estado deve proporcionar a concretização plena de Direitos Fundamentais, especialmente Sociais, a fim de que a previsão constitucional não se restrinja a uma carta de intenções, mas possa assegurar a plena garantia da proteção de direitos essenciais para uma vida digna, mormente ante o caráter compromissório e dirigente da Constituição (STRECK, 2002, p. 29).

Considerando que a Constituição brasileira configura-se uma Constituição social, dirigente e compromissória, tal como conceituado pela doutrina constitucional contemporânea, pode-se afirmar que o seu conteúdo é voltado ao resgate das promessas da modernidade. Logo, a Constituição democrática prevê um campo necessário de luta para implantação das promessas modernas, tais como igualdade, justiça social, respeito aos direitos fundamentais etc. (STRECK, 2002, p. 29).

No que concerne especificamente aos Direitos Fundamentais Sociais, a problemática nos tempos atuais não consiste mais em fundamentá-los, mas sim em garantir a sua efetividade. O enfoque não é mais em relação a quantos e quais são os direitos, mas sim, quanto ao modo mais seguro para garanti-los, visando impedir que eles permaneçam continuamente violados, não obstante sejam solenes declarações (BOBBIO, 1992, p. 25).

1.3 Constitucionalismo democrático e participação popular

Diversos são os trabalhos acadêmicos que se preocupam em desenvolver a questão do *locus* ocupado pela jurisdição constitucional em um Estado democrático e de direito. Dentre tais estudos, destaca-se o desenvolvido pelos autores da escola de Yale, Robert Post e Reva Siegel, em sua teoria do Constitucionalismo Democrático.

Para uma melhor compreensão do Constitucionalismo Democrático, faz-se necessário contextualizá-lo em conjunto com outros pilares da filosofia constitucional, enquanto corrente de um pensamento mais amplo denominado Constitucionalismo Popular. Este tem, em seu cerne, a democratização da interpretação constitucional, a qual é desenvolvida à luz de uma abordagem positiva da interação entre constitucionalismo e democracia (KRAMER, 2004; NIEMBRO, 2013).

No epicentro das discussões do constitucionalismo popular, está o questionamento da pertinência da oposição entre direito e política, que fundamenta os principais pilares das teorias normativas norte-americanas: a insulação dos juízes e a dificuldade de justificação do papel contramajoritário das cortes (FRIEDMAN, 2005, p. 258).

Dentre as correntes adeptas desse pensamento político-constitucional, temos o Constitucionalismo Popular, o Constitucionalismo Popular Mediado e o Constitucionalismo Democrático.

O primeiro é desenvolvido pelos professores Larry Kramer e Mark Tushnet, e está pautado na limitação da supremacia judicial e na elaboração da doutrina constitucional enquanto agência coletiva. Sustentam os autores que, do caráter político-jurídico da constituição (e, portanto, não apenas legal), decorre a necessidade de suplantar a ideia de que os juízes seriam os únicos e melhores intérpretes constitucionais, cujas decisões se identificariam com a própria constituição (KRAMER, 2004; TUSHNET, 1999).

Nesse contexto, o sentido constitucional é descrito pelos autores como um projeto comum compartilhado por todos os membros da sociedade, e não apenas por uma instituição supostamente superior6. O protagonismo desse projeto é atribuído ao povo, que não tem sua atividade limitada a atos ocasionais de criação constitucional, mas a um controle ativo e contínuo da interpretação e implementação da constituição (KRAMER, 2004, p. 959).

A segunda vertente, denominada Constitucionalismo Popular Mediado, foi desenvolvida pelo professor da escola de direito da New York University, Barry Friedman. Tal corrente também é pautada na reinserção do povo no processo de conformação do sentido da constituição (DANTAS; FERNANDES, 2019, p. 68).

Quanto à separação entre direito e política e à justificação da insulação dos juízes, Friedman se preocupa em como os tribunais, de fato, decidem e quais os fatores que influenciam a sua decisão (FRIEDMAN, 2005, p. 257-260).

Para Friedman, em longo prazo, as decisões judiciais acabam por refletir a opinião popular, em um processo dialético que envolve "decisão judicial – resposta popular – (re)decisão judicial" (FRIEDMAN, 2009).

A terceira e última corrente a ser estudada é o Constitucionalismo Democrático, que nas palavras de Post e Siegel manifesta-se como uma tentativa de superar visões maniqueístas da academia norte-americana centradas em polarizações entre direito e política, constitucionalismo e democracia, supremacia judicial e autogoverno do povo. Consoante Post e Siegel, tais fragmentações contrapõem-se ao estudo comprometido do constitucionalismo, que tem em seu cerne a tensão construtiva entre estado de direito e democracia (POST; SIEGEL, 2007, p. 385).

Para os autores, as cortes, assim como as demais instituições, governo, movimentos sociais e o povo, são partes constitutivas do sistema político no qual estão imersas e em interconexão. Tal sistema faz parte de um projeto nacional assumido com a constituição e que está em processo contínuo de evolução e significação, sendo aberto e inacabado e, porquanto, objeto constante de interpretação e de desacordos por parte dos membros da sociedade (POST; SIEGEL, 2007, p. 390-392).

Ademais, Post e Siegel entendem que alguma forma de autoridade final das cortes é necessária ao constitucionalismo e à democracia, uma vez que certas condições devem ser preenchidas a fim de que os cidadãos possam verdadeiramente participar do debate público. Sem a garantia de igualdade, liberdade, de direitos sociais básicos, como a saúde e a educação, a deliberação se torna mero instrumento discursivo que não se sustenta na realidade (POST; SIEGEL, 2004, p. 1.035-1.036).

Os direitos constitucionais, nesse contexto, asseguram aos cidadãos prerrogativas necessárias à reafirmação da sua participação livre e igualitária no espaço público de discussão. Sua proteção judicial também seria uma garantia do princípio democrático (POST; SIEGEL, 2004, p. 1.035-1.036).

Ainda que o Constitucionalismo Democrático tenha por objeto a realidade constitucional norte-americana, problemas e críticas semelhantes aos desenvolvidos pela teoria são pertinentes ao contexto brasileiro.

Nesse viés, surgiu o conceito de *backlash*, ou resistência popular, como uma das várias práticas de contestação de normas por meio das quais o povo busca influenciar o conteúdo do direito constitucional.

Trata-se do papel do engajamento popular e das reações (e contrarreações) das instituições não judiciais – *backlash* – no processo de disputa pelo sentido constitucional. Tal disputa é constitutiva de democracias plurais como a norte-americana e a brasileira, sendo fundamental para a legitimação do sistema político-constitucional (DANTAS; FERNANDES, p. 64, 2019).

Ao contrário de autores que vislumbram no *backlash* uma ameaça ao constitucionalismo, Post e Siegel o veem como uma prática necessária ao seu processo de legitimação. Os referidos autores entendem que a participação popular é positiva para a ordem constitucional, constituindo uma das formas de fortalecimento da coesão social e da legitimação da constituição em uma sociedade plúrima de valores, convicções e ideais.

O engajamento do povo na deliberação constitucional reforça o seu compromisso com os valores constitucionais individuais e coletivos, o que mantém a sua adesão e fidelidade à constituição mesmo quando sua interpretação não é prevalente (DANTAS; FERNANDES, p. 85, 2019).

Outrossim, o ponto central do Constitucionalismo Democrático está no seu reconhecimento, que é desenvolvido como meio de legitimação da autoridade da constituição em meio a desacordos morais profundos, característicos das democracias plurais modernas.

Nesse sentido, Post e Siegel atribuem ao reconhecimento a interface entre estado de direito e democracia, e, ainda, entre a supremacia judicial e o autogoverno do povo, que possibilita a responsividade da constituição e da jurisdição constitucional com os valores democráticos. Tal reconhecimento, segundo os referidos autores, seria sustentado por tradições de engajamento popular que possibilitam a democratização do sentido constitucional, o qual é visto como um projeto coletivo, que tem, como um de seus protagonistas, o povo (POST; SIEGEL, 2007, p. 373).

A constituição, portanto, transcende os limites do direito, apresentando um componente político que reivindica a sua legitimação democrática. A legitimidade constitucional não é concebida como algo estático, e, sim, um fluxo contínuo entre o seu sentido e os valores fundamentais do povo, que tem como pilar a deliberação coletiva. Esta requer que as instituições permitam aos cidadãos se envolverem no processo de criação e interpretação do direito, mantendo-se abertas aos influxos populares (DANTAS; FERNANDES, 2019, p. 81).

Nesse contexto, ante o reconhecimento do Constitucionalismo Democrático enquanto processo essencial ao envolvimento dos cidadãos com a coisa pública, passa-se à análise da importância da efetividade dos direitos fundamentais, enquanto importante pilar do Estado Democrático de Direito.

1.4 Efetividade dos direitos fundamentais

O tema a qual passo a expor diz respeito ao problema da efetividade das normas constitucionais. Efetividade, em sentido amplo, significa capacidade que uma norma jurídica tem para produzir seus efeitos. A efetividade pode ser dividida em efetividade jurídica e efetividade social (BARROSO, 1993, p. 79).

A efetividade jurídica ocorre quando a norma jurídica tem nos limites objetivos todos os seus elementos: hipótese, disposição, sanção, podendo assim produzir efeitos desde logo no mundo dos fatos, seja quando é respeitada ou quando é violada, ensejando a aplicação de uma sanção (BARROSO, 1993, p. 79).

Já a efetividade social de uma norma ocorre quando a mesma é respeitada por boa parte da sociedade, existindo assim um reconhecimento do Direito por parte desta e um amplo cumprimento dos preceitos normativos (BARROSO, 1993, p. 80).

Luís Roberto Barroso, em breve síntese, afirma que a efetividade traduz-se na realização do Direito, no desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social (BARROSO, 1993, p. 78).

O fato é que o Estado não estava preparado para oferecer tantos serviços e prestações sociais e econômicas à população. Acabou-se, então, por garantir esses direitos de modo programático, perdendo a Constituição certa juridicidade.

Essa crise derivada do surgimento do constitucionalismo social continua a repercutir atualmente, pois o Estado prevê muitos direitos socioeconômicos para melhorar a vida do cidadão, mas não confere aos mesmos um tom de efetividade normativa ou social (BONAVIDES, 1993, p. 208).

Com isenção científica, há de se compreender, como Paulo Bonavides, que o recurso às normas programáticas, tendo em vista a necessidade de reconciliação entre o Estado e a Sociedade, de acordo com as bases do pacto intervencionista, conforme veio a acontecer no constitucionalismo social do século XX, deslocou por inteiro o eixo de rotação das Constituições nascidas durante a segunda fase do liberalismo, as quais entraram em crise (BONAVIDES, 1993, p. 210).

Tal crise culminou com as incertezas e paroxismos da Constituição de Weimar, onde se fez, segundo Paulo Bonavides, por via programática, a primeira grande abertura para os direitos sociais (BONAVIDES, 1993, p. 210).

Também, cumpre ressaltar que a efetividade das normas programáticas, ou seja, a concretização fático-social dos direitos sociais, econômicos e dos princípios e objetivos constitucionais, não depende só do Estado, como diz a doutrina clássica.

Deve haver um comprometimento de toda a sociedade, pois o que se discute na realidade, quando se busca a eficácia da maioria das normas programáticas, é a construção de uma cidadania real para cada Estado. Essa cidadania não é construída apenas pelo desenvolvimento eficaz de políticas sociais pelo Estado, mas pela participação da sociedade com a colaboração e atuação concreta no desenvolver do espírito de solidariedade e de cidadania (BARACHO, 1995).

Logo, não se defende a saída do Estado da seara social, como defendem os neoliberais. Procura-se, na realidade, perceber que os caminhos são tortuosos e exigiram esforço para a consecução de uma sociedade mais igualitária e justa. Esforço e sacrifício que implicarão apoio efetivo de toda a coletividade na luta contra a pobreza, fome e a falta de dignidade humana que tanto assolam as várias nações do mundo dito civilizado (BARACHO, 1995).

Essa participação mais efetiva da sociedade junto ao Estado na busca da solução dos graves problemas sociais existentes está prevista, por exemplo, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (COUTO SANTOS, 2000).

Afirma-se em estudo aprovado pelo Congresso Nacional, em 21 de setembro de 1995, que:

> o Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-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.

Na atualidade, o constitucionalismo não cuida mais do Estado ou do indivíduo isoladamente (fase liberal), nem tampouco se preocupa com a sociedade como um todo (fase social-democrática). O constitucionalismo passa a ater-se e preocupar-se com o indivíduo inserido na sociedade, como um ser humano, que deve ser tratado com dignidade e ter seu espaço privado, vivendo em condições dignas para ser feliz (COUTO SANTOS, 2000).

O Estado, para Marcos André Couto Santos, em parceria com a sociedade, cumprirá os objetivos principais de erradicar pobreza, marginalização e realizar a justiça social (COUTO SANTOS, 2000).

Ademais, o Direito e o Político têm de conviver e se interpenetrar. Como bem assevera Celso Ribeiro Bastos, o próprio processo permanente da política que não pode deixar de existir, sendo evidente que este processo político só ocorrerá na medida em que haja espaço para que ele possa atuar e o excesso de normas programáticas de maneira a antecipadamente prever todas as áreas possíveis de atuação do Estado acabe por exaurir por completo a necessidade de novas decisões (BASTOS, 1994, p. 132).

Desta forma, caso tudo fosse antecipadamente decidido, não existiriam mais decisões a tomar, mas simplesmente medidas a executar, o que resultaria em uma forma insuportável de autoritarismo jurídico-político (BASTOS, 1994, p. 133).

Em síntese, a programaticidade e a consequente relativa efetividade de certas normas e preceitos constitucionais são fruto de um estágio da evolução do movimento constitucionalista que procura integrar as normas ao sistema jurídico e aos valores sociais, sempre em busca da implementação de um Estado e uma Comunidade mais solidária com os menos afortunados, consagrando na Carta Magna metas, fins e propósitos que deverão ser adotados com a evolução do ser humano rumo à construção de um mundo melhor (BASTOS, 1994, p. 133).

1.5 Direitos fundamentais prestacionais sociais e o direito fundamental à educação

Dentre os Direitos Fundamentais, destaca-se a importância dos Direitos Sociais para os objetivos deste estudo, os quais estabelecem pressupostos indispensáveis de uma vida pautada na igualdade e na dignidade da pessoa humana.

Os Direitos Sociais ostentam uma dimensão especial, na medida em que, como Direitos Prestacionais, o seu reconhecimento tende a obrigar os poderes públicos a intervir em proveito dos governados, portanto, representam mais do que uma obrigação de não fazer, consistem numa obrigação de fazer, exigindo uma atuação positiva por parte dos poderes públicos (QUEIROZ, 2002, p. 15).

O direito à Educação encontra-se previsto de forma expressa e com ampla proteção na Constituição Federal de 1988 como um Direito Fundamental Social em seu artigo 6º:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à

> maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ao abordar o tema Educação no presente estudo, é importante que se tenha a dimensão ampla do conceito de Educação, não apenas como transmissão de conhecimentos, mas, muito além disso, como prática hábil para capacitar o educando para o exercício da cidadania, da transformação da sua vida e da Sociedade em que vive.

A Educação apresenta um papel fundamental no processo de desenvolvimento individual e de um povo, pois "envolve todos os processos voltados para a preparação das pessoas para as mudanças interiores e exteriores, com o objetivo de antecipar o desenvolvimento e deixá-las aptas a aceitarem, entenderem e enfrentarem os desafios do futuro com capacidade para moldá-lo aos seus princípios, valores e interesses individuais e sociais" (MOTTA, 1997, p.80).

Para este propósito, Sônia Kramer defende a importância de uma Educação na sua acepção ampliada, e não como simples transmissão de conhecimento, mas com propósito de uma sociedade fundada no reconhecimento do outro e nas suas diferenças – de cultura, etnia, religião, gênero, classe social, idade – superando a desigualdade, que é o maior objetivo da educação (KRAMER, 1999, p. 277).

Neste contexto, destaca-se a contribuição teórica de Paulo Freire e a sua ideia de uma pedagogia crítica, na qual a Educação tenha por base o compromisso com a humanização, com a liberdade e com a justiça social. O autor afirma, como objetivo da Educação, ensinar o aluno a "ler o mundo" para poder transformá-lo, o que representaria uma Educação libertadora através da qual a pessoa tenha condições de, refletindo, "descobrir-se e conquistar-se como sujeito da sua própria destinação histórica" (FREIRE, 1987, p. 09).

Torres (2010), ao argumentar sobre o potencial do referencial freireano para uma Educação Ambiental Crítico-Transformadora, sintetiza os principais pressupostos que balizam esse referencial, ao sintetizar que este se fundamenta, principalmente, nas categorias: dialogicidade, problematização e conscientização, as quais, uma vez articuladas em torno dos temas geradores possibilitam a concretude de uma educação libertadora, emancipatória e democrática que se volta à perspectiva de contribuir com a formação da consciência crítica dos sujeitos, de forma a estimular a participação responsável dos indivíduos nos processos culturais, sociais, políticos, econômicos, enfim, a participação dos sujeitos no mundo em que vivem.

Assim, esta participação se configura em uma educação como prática da liberdade, desenvolvida mediante uma dinâmica de aprendizagem e de conscientização,

possibilitando a inserção dos participantes do ato educativo, no contexto sócio-histórico-cultural como sujeitos (TORRES, 2010, p. 157).

Para além da concepção da Educação enquanto prática transformadora, realiza-se no presente estudo uma abordagem quanto à necessária Efetividade do Direito à Educação que atenda aos objetivos expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que são "o pleno desenvolvimento da pessoa", "o seu preparo para o exercício da cidadania" e "a sua qualificação para o trabalho", conforme destacado no artigo 205[2] da Carta Magna.

Considerando-se que o ser humano se desenvolve em sociedade, o seu desenvolvimento como ser individual e social deve resultar em autonomia e capacitação para viver na sociedade como cidadão livre e igual. Assim, a Educação seria o processo de reconstrução e reorganização da experiência, pelo qual lhe percebemos mais agudamente o sentido, e com isso nos habilitamos a melhor dirigir o curso de nossas experiências futuras (TORRES, 2010, p. 157).

Importante esclarecer ainda que, ao estabelecer as diretrizes e bases da Educação nacional, o legislador esboçou o conceito de que, além da desenvolvida na escola, a Educação "[...] abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais" (BRASIL, 1996).

[2] "Art.205-A educação, 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."

CAPÍTULO 2 – A REFORMA GERENCIAL DO BRASIL

2.1 Evolução do direito administrativo

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, na obra Mutações do Direito Administrativo (2007), uma das possíveis causas do atraso na evolução do direto administrativo é o fato de a Administração Pública ser o ramo mais conservador do Estado.

Assim como o direito constitucional, o direito administrativo tem origem relativamente recente devido ao tempo longo na realização de condições históricas que foram pressupostos ao seu surgimento.

As condições para o surgimento do direito administrativo se deram com a instauração dos governos constitucionais. Contrariamente aos governos que se submetiam às leis editadas nos estados a que pertenciam, os estados absolutistas só se vinculavam às leis para a manutenção de assuntos financeiros e patrimoniais privados.

A partir do século XIX, tal vinculação legal passou a ser reconhecida para algumas leis de direito público, reconhecidas como o “direito de polícia”. Somente após a Revolução francesa, porém, é que, pela afirmação do princípio da divisão dos poderes e da integral sujeição do poder executivo às normas editadas pelo poder legislativo é que foi possível constatar a eficácia vinculante das leis que tratavam da organização e atividade dos órgãos da administração pública e o surgimento de relações jurídicas entre o Estado e os cidadãos.

Ademais, a Administração Pública sustentou, durante muitos anos, a necessidade de manutenção dos princípios da autoridade, imperatividade, supremacia do interesse público e indivisibilidade do mérito, bem como pugnou pela preservação dos denominados poderes administrativos, considerando-os essenciais ao desempenho de suas funções, enquanto gestora dos interesses dos cidadãos. Desta forma, tornou-se sede de instrumentos coercitivos estatais, mantendo assim uma autonomia bastante distante dos demais Poderes.

A experiência subsequente demonstrou que o controle e a propriedade pública não são, de forma alguma, a mesma coisa. Na verdade, o problema de impor controle público eficaz sobre empresas nacionalizadas provou-se tão intratável que o objetivo principal para o qual ele havia sido supostamente criado — a regulação da economia no interesse público — foi quase esquecido (MAJONE, 2013, p. 13).

Deve-se observar que a nacionalização falhou em grande medida não apenas como modo de regulação econômica, mas também no que diz respeito aos objetivos

sociopolíticos de proteção ao consumidor e responsabilização democrática. (MAJONE, 2013, p. 13).

Ainda nesta seara, tem-se o denominado Direito Administrativo do Medo, no sentido usado por Fernando Vernalha Guimarães, que dispõe que as instâncias de controle passaram a consolidar entendimentos jurídicos bastante rígidos e restritivos relativamente a temas importantes do dia-a-dia da Administração, concorrendo cada vez mais para a explosão dos custos transacionais na contratação administrativa (VERNALHA, 2016).

O que mais interessa, na ótica do controlador, é possuir um ferramental que lhe permita minimizar a assimetria de informação com o mercado e alcançar um diagnóstico objetivo e confortável em relação aos preços. Mesmo que, de fato, seja um diagnóstico meramente formal.

Neste contexto, sobreleva-se uma perceptível crise entre os conceitos público e privado, que será objeto de discussão no tópico a seguir aduzido.

2.2 Crise da dicotomia entre público e privado

Norberto Bobbio afirma que os dois termos de uma dicotomia são passíveis de definição independente, tais como guerra e paz, ou, se definido apenas um deles, o outro ganharia conceituação negativa - exemplo: a "paz" como "não guerra" (BOBBIO, 2001, p.14).

A dicotomia existente entre o direito público e o direito privado pode ser elucidada com base nessa explicação, isto é, o oposto ao "público" seria o "não público", mais conhecido como "privado". A palavra "público" soa mais forte, mas os dois termos se condicionam reciprocamente. Assim, por exemplo, o interesse público remete ao contraste com o interesse privado, e vice versa.

Por sua vez, no entendimento de Pietro Perlingieri, a distinção entre direito público e privado está em crise, de tal forma que na sociedade atual torna-se difícil individuar um interesse particular autônomo por completo e independente do interesse público (PERLINGIERI, 2002, p. 53). E essa dificuldade também se agrava por conta da presença cada vez mais incisiva dos interesses coletivos quando da tentativa de traçar linhas fronteiriças entre o público e o privado.

Ademais, profundas transformações nas últimas décadas, como a derrocada dos regimes de esquerda e a globalização, impuseram nova ordem social, fundamentada, predominantemente, no fator produção inerente ao capitalismo. A intervenção do Estado no

domínio econômico e a imposição de limites à vontade do homem são fenômenos presentes desde a segunda metade do século XIX enquanto, ao mesmo tempo, enfatizam-se a autonomia da vontade individual e os direitos privados, notadamente o direito de propriedade. O direito privado impregna-se de conteúdo social, e o direito público valoriza o indivíduo como elemento da sociedade.

Na obra O Estado Desafiado: Transformações Econômicas, Sociais e Políticas Contemporâneas e seus Reflexos no Poder Político, do livro "Regulação Estatal e Interesses Públicos" (2002), Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto defende a impossibilidade de se sustentar hoje a ideia de um interesse público único e absoluto.

No contexto atual vive-se um novo ciclo do Capitalismo, onde se colocam novas demandas e novas condicionantes para a ação do Estado, assim sem deixarem de ser atores relevantes, os Estados passam a compartilhar o espaço decisório com outros atores, tendo que ora coadjuvá-los, ora compor seus interesses, ora ainda se afirmar coercivamente.

Para Marques Neto (2002), a globalização se apresenta como um fenômeno irreversível, com malefícios aos mais fracos, e ao mesmo tempo com efeitos benéficos em virtude das potencialidades positivas as quais são capazes de produzir alternativas que elevem a um novo patamar civilizatório.

A partir da década de 1990, uma série de mudanças ocorreram na política econômica brasileira, decorrentes da conjuntura internacional, com predominância do capital financeiro e dos planos de estabilização, marcada pelo movimento denominado globalização.

Nesse contexto, o Estado foi perdendo sua autonomia, tanto sobre a política econômica, quanto sobre as políticas sociais. Neste mesmo período, ganhou enfoque a ideia de tornar os serviços públicos coerentes com a realidade contemporânea, e não somente buscar a capacidade de governar.

Nesse sentido, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), no ano de 1995, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que fora aprovado e publicado a posteriori pelo Presidente da República. Cuidava-se de Plano cujas propostas eram politicamente mais complexas, de caráter genérico e abstrato, sendo essa considerada a segunda grande reforma administrativa do país.

Numa perspectiva otimista, a reforma do aparelho do Estado, consoante o referido Plano Diretor, caracterizava-se como uma tentativa de resguardar o Estado como coisa pública, enquanto patrimônio público voltado à coletividade.

Ocorre que a divisão do Direito em público e privado sempre foi tradicional. Todavia, ela é bastante arbitrária, mais didática do que real. Há, em verdade, uma

interpenetração do direito público no direito privado e deste naquele, o que, para muitos tira a autonomia destes ramos do direito.

Ela vem da tradição romana, onde já Ulpiano a aceitava: *Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publica utilia, quaedam privatum* (Direito público é o que diz respeito ao estado romano; privado, o referente ao interesse dos indivíduos: na verdade, algumas coisas são úteis publicamente, outras privadamente).

Sundfeld (1993, p. 136) pretende deslocar a problemática para o regime jurídico, dizendo que o direito público "é um complexo, um conjunto, e não um simples dado (daí minha afirmação de que não ofereço um critério único de distinção). Para conhecermos esse complexo, precisamos identificar os princípios de direito público", e, ao relacioná-los, coloca um único, o princípio da autoridade pública (SUNDFELD, 1993, p. 146), pois os demais, exceto o último deles (igualdade das pessoas políticas), são limitações ao princípio geral da autoridade pública.

Portanto, para (SUNDFELD, 1993, p. 146), estar-se-á à frente ao direito público sempre que o Estado exerce um poder político, isto é, exerce "poderes especiais frente aos particulares".

Por outro lado, considerando as bases democráticas do Estado do século XXI, voltado mais para o respeito aos direitos fundamentais e à tomada de decisões pautada no consenso, vozes na doutrina destacam que a dita supremacia do interesse público não deve ser invocada genericamente e como verdade absoluta pela Administração Pública.

Com esta proposta, Alexandre Aragão (2005, p. 22) destaca que uma sociedade democrática, na qual prevaleça a segurança jurídica dos cidadãos e dos investidores, que não podem ficar sujeitos a permanente ameaça da invocação de uma "supremacia do interesse público", que remete a paradigmas publicistas oitocentistas já superados.

Logo, embalados por esse movimento de superação dos paradigmas oitocentistas, crescem as parcerias entre público e privado, para consecução de serviços públicos essenciais aos cidadãos, originando-se os espaços públicos não estatais.

2.2.1 Origem do espaço público não estatal

A crise do Estado que marca o final do século XX abriu a oportunidade para dois tipos de respostas às dúvidas acerca da formatação ideal de Estado.

Nos anos 80, assistiu-se a onda neoconservadora com sua proposta do Estado mínimo; já nos anos 90, quando começa a tornar-se claro o irrealismo da proposta neoliberal,

bem como se torna dominante o movimento direcionado à reforma, ou mais propriamente à reconstrução do Estado, como sustentado por Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999, p. 15).

Tal reconstrução se faz necessária na medida em que visa promover o ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e a abertura comercial; que pode ser meramente conservadora quando se concentra na flexibilização dos mercados de trabalho; mas que se tornaria progressista quando busca aprofundar o regime democrático e amplia o espaço público não-estatal (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999, p. 16).

Na mesma época em que se faz evidente a crise do modelo socialburocrático do Estado e em que a globalização exige novas modalidades de administração pública, em busca de maios eficiência, cresce a importância de uma forma não privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999, p. 16).

Nesse sentido, sob a óptica de Habermas, que antes via um espaço público refeudalizado e decadente, a partir do novo paradigma, passa a acreditar na existência de espaços públicos múltiplos com uma pluralidade de vozes. Da mesma forma, de uma política esvaziada e submetida à mistura entre público e privado, tem-se uma política deliberativa. Emerge, então, uma arena pública em que os sujeitos não são mais vistos como meros objetos da indústria cultural, mas participantes ativos do debate, da negociação e da interlocução (OLIVEIRA e FERNANDES, 2011, p. 3).

Com efeito, observa-se que o descompasso entre o regime jurídico aplicável e as necessidades do modo de atuação do Estado, em algumas áreas, revela-se primeiro no campo da organização administrativa. Para tentar solucionar esse problema, a reforma administrativa gerencial envolveu, além de uma mudança na "arquitetura institucional", a criação de novas formas de interação entre o Estado e as organizações da sociedade civil (MODESTO, 2011).

Por outro lado, a mesma crise, convergindo com a de caráter mais estritamente político, revelava a necessidade de formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999, p. 17).

A Reforma Administrativa Gerencial estabeleceu novas formas de atuação indireta do Estado. Até o advento da Constituição Federal de 1988, a descentralização administrativa do Estado era a prevista no Decreto-lei nº 200, de 1967, que estabelecia modalidades fixas de pessoas jurídicas, a saber, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas (MELO, 2017, p. 44).

Na seara dos contratos administrativos, era possível também a delegação de serviços públicos para empresas privadas com fins lucrativos, através das tradicionais modalidades contratuais de concessão e convênios.

A Carta Constitucional de 1988 abriu espaço para novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, ao prever estímulos tributários às instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos (art. 150, VI, "c"), e ao prever a possibilidade do compartilhamento de serviços públicos com a iniciativa privada, nas áreas da saúde (art. 199, § 1º), assistência social (art. 204, I), educação (art. 213) e assistência à criança, ao adolescente e ao jovem (art. 227, § 1º).

Na esfera dos serviços compartilhados, novas formas de relacionamento entre o público e o privado foram estabelecidas ao longo dos anos de 1990 e 2000, por meio de intensa e relevante produção legislativa que acabou propiciando o fortalecimento do "terceiro setor" e o estímulo à criação de mais organizações não-governamentais no Brasil (MELO, 2017, p. 45).

Essa série de reformas administrativas foram estabelecidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE. De acordo com o referido plano, foi concebida a divisão do aparelho administrativo do estado em quatro setores: o "Núcleo Estratégico", correspondente aos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Presidência da República e seus Ministérios; "Atividades Exclusivas", que são aquelas de regulação, fiscalização e fomento, não passíveis de delegação ou colaboração dos particulares; "Serviços Não-Exclusivos", que correspondem àqueles serviços que são passíveis de serem executados pelo Estado e por instituições privadas, simultaneamente, como saúde, educação, pesquisa científica etc.; e a "Produção de Bens e Serviços para o Mercado", sendo um setor caracterizado pelas atividades econômicas (MELO, 2017, p. 45).

Para os serviços não exclusivos, o PDRAE previu a criação de um programa de publicização, que previu a transferência das atividades exercidas pelas fundações públicas, autarquias e outras unidades administrativas para as organizações sociais.

A Lei 9.637/1998, em seu artigo 20, prevê a criação, mediante decreto do Poder Executivo, do Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, por organizações sociais devidamente qualificadas.

Nesse sentido, além dos sujeitos sociais enquanto cidadãos, tomam relevância as associações e movimentos sociais que se ocupam da geração e propagação de convicções

práticas, de temas relevantes para toda a sociedade (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999, p. 28).

As organizações sociais tratam-se de entidades privadas, sem fins lucrativos, com objetivo institucional de prestação de serviços de caráter social. Mediante o contrato de gestão celebrado com o Estado, essas entidades podem receber recursos públicos através dotação orçamentária para o desempenho das atividades contratadas, consistente na execução de serviços públicos não exclusivos, mas que tradicionalmente eram prestados pela administração direta estatal.

Nesse contexto, o controle social adquire ainda mais centralidade para assegurar que a esfera pública não-estatal opere em função de critérios públicos, sendo que este tipo de problema não pode ser deixado de lado, como tampouco a relação entre representantes e representados, entre outros (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999, p. 28).

No entanto, é cada vez mais evidente que a reforma das instituições de representação política através das quais os cidadãos influem indiretamente sobre a formação da vontade e opinião política, requer ser tanto impulsionada como complementada com mecanismos de participação direta dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999, p. 23).

Assim, uma área crítica de especial relevância aponta para a relação entre representação cidadã e a exercida pelos representantes eleitos, de forma a criar uma perspectiva global que opere a favor da responsabilização (*accountability*) frente à sociedade. Considerando que a conformação e o desenvolvimento do público não-estatal implicam recuperar (ou mesmo criar) o controle representativo exercido pelas instâncias políticas junto com o controle cidadão direto (RIBEIRO, 1997).

A renovação da institucionalidade política começa a edificar-se em torno de um tema central colocado em uma dupla dimensão: a *accountability*, enquanto demanda expressa sobre as instituições públicas; a cidadania, como sujeito político direto, bem além do que sua expressão através do voto (RIBEIRO, 1997).

O conceito normativo do público, desenvolvido por Habermas (1990), chama a atenção sobre o papel de tais agentes, subentendido que através do enriquecimento do debate público no seio da sociedade, esta pode exercer uma função de crítica e controle sobre o Estado[3].

[3] De acordo com Habermas, "As tendências que apontam para o colapso da esfera pública são indesmentíveis, na medida em que, se o seu âmbito está a expandir-se de forma impressionante, a sua função está a tornar-se insignificante, o que significa que, através de uma análise à noção de esfera pública, podemos esperar alcançar

De fato, Habermas (1990) desenvolveu um conceito normativo do espaço público e afirma que as associações voluntárias, enquanto formadoras de opinião, são os atores chaves daquele.

Nas recentes análises de Habermas sobre o papel da comunicação e da esfera pública nas sociedades modernas, vislumbra-se um enfoque aos processos emancipatórios da sociedade civil que vêm forçando transformações nos padrões hegemônicos tanto da distribuição das riquezas, como dos estatutos legais e até do próprio padrão cultural da sociedade (OLIVEIRA e FERNANDES, 2011, p. 18).

Habermas distingue o mundo sistêmico, compreendido pela economia e pelo aparato estatal, do mundo da vida, constituído pela esfera da vida privada e associativa. Esses dois universos têm formas distintas de comunicação e são interligados pelas esferas públicas plurais contemporâneas (OLIVEIRA e FERNANDES, 2011, p. 18).

Habermas (1997) afirma que a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações livres, não estatais e não econômicas, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

Logo, tem-se o público não necessariamente estatal, com ampla participação popular, tal como concebido por Habermas, e traduzido na legislação brasileira que se está posta.

2.3 Arranjos Institucionais na gestão da educação

A alteração de paradigmas e a mudança de mentalidade da sociedade, que segundo Luciana de Carvalho Paulo Coelho (2017, p. 247), se deu com a incorporação de valores como a solidariedade e a responsabilidade, proporcionada pela transformação da própria Educação, abriu caminho para a possibilidade da realização de arranjos institucionais entre Setor Público e Terceiro Setor.

Ademais, cumpre salientar que o desenvolvimento da comunidade é um assunto que obriga os três setores (Estado, mercado e Sociedade Civil) a trabalharem juntos para o benefício social, com vistas a atuação complementar (KISIL, 2005, p. 137).

---

não apenas a clarificação sociológica do conceito, mas uma compreensão sistemática da nossa própria sociedade do ponto de vista de uma das suas categorias centrais" (1962).

Neste sentido, ressalta-se que “o processo de desenvolvimento deve ser sustentado por mecanismos de interação e de complementariedade entre os diferentes setores da sociedade, buscando maior eficiência e eficácia na geração e uso de recursos disponíveis” (KISIL, 2005, p. 138).

Essa complementariedade se apresenta ainda mais relevante quando se trata da busca pela efetividade dos direitos sociais, os quais são direitos fundamentais que não têm sido concretizados de forma plena pelo Estado.

Ademais, a luta pela redemocratização do país atingiu também a educação, que, no final da década de 80, juntamente com a constituinte, buscou alcançar a democratização da escola por meio da universalização do acesso e da gestão democrática, condições necessárias para a melhoria da qualidade da escola pública (LUMERTZ, 2008, p. 39).

Portanto, é crescente a necessidade de reflexão acerca da melhor forma de garantir os Direitos Sociais com qualidade através da participação de vários atores sociais, especialmente quando se refere à proteção de um direito tão importante como a Educação, em qualquer modalidade que seja (COELHO, 2017, p. 248).

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 traz, em seu artigo 6º[4], a educação como direito social dos cidadãos e complementa no artigo 205[5] que, além de direito de todos, é dever do Estado e da família, podendo contar com a colaboração da sociedade para o desenvolvimento da pessoa.

Ainda, conforme previsão na Carta Magna, pode-se observar que a educação é livre à iniciativa privada, obedecendo, segundo artigo 209, as seguintes condições: cumprimento das normas gerais da educação nacional (inciso I) e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (inciso II).

Desta forma essas entidades privadas – sejam elas do segundo ou do terceiro setor – que executarem atividades relacionadas ao ensino, devem, nos termos do artigo 214[6] da CF de 1988, estar de acordo com os objetivos das Políticas Nacionais, e, dentre outras diretrizes,

[4] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
[5] Art. 205. A educação, 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.
[6] Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação 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 a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

conduzir à melhoria da qualidade de ensino; formação para o trabalho e promoção humanística, cientifica e tecnológica do país.

Verifica-se, assim, que as entidades privadas sem fins lucrativos, tais como as Organizações Sociais, têm reservado para si papel de atuação relevante no âmbito da educação.

Não se trata de excluir o Estado de sua função de promover e garantir a efetividade dos direitos fundamentais, contudo, devido à permanente existência de problemas sociais, a Sociedade Civil está recorrendo a formas alternativas de prover o bem-estar através da atuação conjunta da família, religião, associações voluntárias e outras como importantes instrumentos de desenvolvimento de um modelo de cidadania social menos centrado no Estado (COELHO, 2017, p. 248; MORAIS, 2010, p. 34).

Logo, importante ressaltar que o legislador não pode se eximir da responsabilidade estatal, uma vez que o Estado deve permanecer como o principal agente nesta incumbência, uma vez que em um Estado Constitucional de Direito, trata-se de sua função a promoção da garantia dos Direitos Fundamentais, bem como compete-lhe o estabelecimento das diretrizes da Educação Nacional, em qualquer modalidade (COELHO, 2017, p. 248).

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2007), “o Estado se transforma, mas não perece”. Ao contrário, se expande, se torna mais complexo e até se desburocratiza, na medida em que a sociedade ascende como coprotagonista da política e se vai apresentando como uma organização policêntrica, paralela e colaboradora em suas atividades.

Ainda, de acordo com o autor, tem-se observado uma tendência à pluralização das instituições participativas, tais como, agências reguladoras e a delegação atípica outorgada às denominadas *entidades intermédias* (MOREIRA NETO, 2007, p. 14).

Quanto a estas entidades, que podem ser, indistintamente, pessoas de direito público ou pessoas de direito privado, prestam-se a inúmeras combinações, importando mais para sua caracterização jurídica, sua situação a meio caminho entre a sociedade, destinatária das ações políticas, e o Estado, seu aparato instrumental, cabendo-lhes a missão de reaproxima-los enquanto parceiros, em novas bases de confiança, que se sucede astuciosamente ao relevante abalo de que resultou a crise do Estado deste fim de século (MOREIRA NETO, 2007, p. 14).

Por certo, sabe-se que não é a mera existência dessas diversas entidades da sociedade civil postas à disposição das pessoas que transformarão, por si só, as sociedades politicamente atrasadas em sociedades democraticamente avançadas e, com maior razão, não

se espera que, milagrosamente, sociedades pobres sejam transformadas em sociedades afluentes.

Ainda, como bem observou Celso Bastos (*apud* MOREIRA NETO, 2007, p. 15), "retirando dos Poderes Públicos o monopólio de que desfrutam, nesse campo, automaticamente está-se lhes a impor uma saudável competição sob cujo estímulo eles certamente acabarão por deixar a inércia em que por muito tempo se embalaram".

Diante das dificuldades enfrentadas pelo Estado para garantir de forma plena a efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais, desponta a possível participação e contribuição da Sociedade Civil, através da realização de parcerias com o Estado para auxiliar na solução de questões sociais.

Sociedade Civil, por sua vez, compreende a sociedade agindo de forma organizada para atingir objetivos coletivos, e que se exterioriza através do Terceiro Setor.

Essa possibilidade requer a mudança de mentalidade de todos os envolvidos para uma disposição de buscar uma terceira via, como representativa de algo novo a ser alcançado, além das ideias já conhecidas e apregoadas pelo liberalismo e socialismo.

Logo, com as profundas mudanças da sociedade contemporânea a demandas transformações do Estado, levando-o a abandonar a postura imperial de monopolista do interesse público para tornar-se um *instrumento da sociedade,* a administração pública passou a ser vista como um serviço prestado ao público que, por isso, sob diversos aspectos, necessita de toda cooperação e colaboração possíveis para poder ser mais barata e eficiente, além de, naturalmente, mais legítima e democrática (MOREIRA NETO, 2007, p. 17).

Ainda, de acordo com a teoria da Terceira Via de Anthony Giddens (2007, p. 25), há ênfase na importância do papel a ser exercido pela Sociedade Civil.

Para Giddens, "sem uma sociedade civil desenvolvida, não pode haver nem um governo em bom funcionamento nem um sistema de mercado efetivo. Porém, assim como no caso do Estado e dos mercados, pode haver sociedade civil 'demais', como também 'de menos'", o que não é o ideal, motivo pelo qual permanece o importante papel do Estado no sentido de regulá-la e resguardá-la em seu ideal funcionamento (2007, p. 25).

Ademais, ao afirmar a importância da Sociedade Civil e sua relação com o Estado, Anthony Giddens destaca que:

> O governo deve contribuir diretamente para a modernização da sociedade civil, e ao mesmo tempo manter suas fronteiras com ela. O empreendedorismo civil é qualidade de uma sociedade civil modernizada. Ele é necessário para que os grupos cívicos produzam estratégias criativas e enérgicas para ajudar na lida com problemas sociais. O governo pode oferecer apoio financeiro ou proporcionar outros recursos a tais iniciativas. E lucrará por sua vez, já que projetos colaborativos entre o governo e

> grupos da sociedade civil exigirão que tais grupos sejam engajados, determinados e competentes (GIDDENS, 2007, p. 26).

Outro aspecto da Teoria da Terceira Via a ser destacado na pesquisa refere-se à importância de se "elaborar um novo contrato social vinculando direitos a responsabilidades", sendo indispensável a tomada de consciência de que o desfrutar de direitos também implicam deveres, de maneira que "alocar aos cidadãos direitos de provisão e especialmente de bem-estar social sem definir responsabilidades gera grandes problemas de risco moral nos sistemas de bem-estar social." (GIDDEN, 2007, p. 26)

Pela relação direta com o tema em questão, enfatiza-se a importância atribuída por Giddens quanto à promoção de uma Sociedade ativa, através da realização de parcerias com o Estado, cada um facilitando a ação do outro, mas sempre com o controle do Estado.

Tendo em vista a relação direta com o tema em tela, cumpre ressaltar o que prevê a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2017), cujo texto estabelece as diretrizes de ação global para os próximos quinze anos, como "uma carta para as pessoas e o planeta no século XXI". As pessoas que vivem no planeta, especialmente crianças e jovens são os principais atores para transformação da Sociedade e os objetivos da agenda consistem numa base para direcionar as suas ações em busca de um mundo melhor.

Ainda, de forma específica, verifica-se que a meta 17.17 enfatiza a importância de se "incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias." (ONU, 2017, p. 39)

Oportuno também ressaltar o objetivo 17, que anuncia a importância das parcerias para se alcançar um desenvolvimento sustentável, nos seguintes termos: "Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável." (ONU, 2017, p. 19)

Por sua vez, a dimensão econômica mostra-se importante e passou a ser considerada na noção da Sustentabilidade, primeiro porque não é possível retroceder nas conquistas econômicas já alcançadas pela sociedade mundial e, segundo, porque o desenvolvimento econômico também revela-se necessário para a diminuição da miséria e melhoria da condição de vida das pessoas, cumprindo-se a dimensão social.

Importante destacar que "a dimensão econômica está preocupada com o desenvolvimento de uma economia que tenha por finalidade gerar uma melhor qualidade de vida para as pessoas, com padrões que contenham o menor impacto ambiental possível" (GARCIA, 2016, p. 137)

A dimensão econômica também apresenta relação direta com a importância da garantia do Direito à Educação, pois é sabido que o investimento educacional robusto amplia a renda, numa equação custo-benefício que deve tornar-se a prioridade das prioridades, quando se trata de política pública.

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, o movimento de requalificação da presença do Estado nas décadas de 80 e 90, com as privatizações e o desenvolvimento da função de regulação, em lugar da prestação direta dos serviços públicos, não chega a alterar o paradigma das políticas públicas (BUCCI, 2006, p. 13).

Ocorre que a terceirização das políticas sociais deveria partir do princípio de subsidiariedade, isto é, de complementariedade e secundariedade, no qual caracteriza-se uma relação em que um ente complementa e reforça a atuação do outro, diante disso o Estado não se desresponsabilizaria de suas funções de garantir políticas públicas de qualidade a população, mas sim estabeleceria parcerias com caráter complementar para auxiliar no desenvolvimento de suas ações.

Ademais, tais políticas públicas devem garantir direitos fundamentais/individuais, de forma que Bucci afirma que tais direitos, tidos como de primeira geração, são garantidos mediante a formulação de políticas públicas que garantam os direitos sociais de segunda geração, que mais precisamente englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, direitos estes subsumem-se aos sociais (BUCCI, 2006, p. 13).

De fato, as políticas formuladas para a área social não são políticas sociais, mas econômicas, em geral assemelhadas às surgidas por conhecidos organismos multilaterais.

Assim, ocorreram mudanças de paradigmas das políticas públicas brasileiras: do paradigma da demanda social para o paradigma da oferta econômica, em meio a um movimento a um só tempo, de expressão da esfera privada em detrimento da esfera pública e de hipertrofia do poder executivo em detrimento do poder legislativo. [...] e conduz à inequívoca subsunção da esfera educacional à esfera econômica, em processo que aqui se denomina de mercantilização da educação, orientando, no plano simbólico-cultural, pela lógica da competência e pela ideologia da empregabilidade ou laboralidade, nos casos do Médio e Educação Profissional Técnica. (FERRETTI; SILVA JÚNIOR, 2000, p. 112).

A atual conjuntura de organização estatal reforça a ideia de que a participação estatal é imprescindível sob muitos aspectos, notadamente no campo social. Entretanto, a concepção do Estado como único provedor apresenta suas limitações (COELHO, 2017, p. 248; SIFUENTES, 2009, p. 61).

Neste contexto, é relevante a realização de uma reflexão sobre as modificações ocorridas no Estado com o surgimento e fortalecimento de novos atores políticos e sociais, bem como acerca da possibilidade da realização de parcerias com estes atores.

2.3.1 Alterações do estado constitucional e o surgimento de novos atores sociais e políticos

Deve-se reconhecer que o Terceiro Setor ainda apresenta muitos desafios a serem superados, de forma que o seu fortalecimento e o aumento na realização de arranjos institucionais com entidades sem fins lucrativos precisam ser minuciosamente avaliados, para que configure um importante auxílio ao Estado na solução de problemas sociais e para garantia de direitos fundamentais.

Ocorre que desde o final do século passado, atuam em relação ao Estado inúmeras outras forças, tanto externas, quanto internas, como por exemplo o pluralismo político e social interno, a com formação de centros de poder alternativos e concorrentes com o Estado (COELHO, 2017, p. 134).

Salientam-se as modificações ocorridas no plano interno do próprio Estado, através do surgimento e "consolidação de novas relações sociais, tendo como protagonistas sujeitos outros que não os indivíduos isolados"419, os quais passam a realizar atividades conhecidas tradicionalmente como pertencentes ao Estado e, desta forma, tornam-se relevantes atores sociais e políticos (MORAIS, 2010, p. 30).

Importante observar, no que tange à modificação do Estado e da influência na sua soberania interna, o fenômeno da passagem entre o modelo de Estado Mínimo para o Estado do bem-estar social, o qual não se mostra na atualidade capaz de atender as demandas a que se propôs (MORAIS, 2010, p. 30).

Assim, constatadas as modificações sofridas pelo Estado, bem como sua crise, no sentido de incapacidade de satisfação das necessidades básicas, começa-se a avaliar a possibilidade de colocação de diferentes partícipes políticos e sociais (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 67).

Bresser-Pereira (1999, p. 67-69) destaca que, a partir dos anos 70, diante da crise econômica vivenciada pelo Estado, a qual é acentuada pelo processo de globalização, mostra-se indispensável reformar o Estado com importante papel a ser desempenhado pela Sociedade Civil neste processo.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005) defende o surgimento de novos atores da integrados à atividade estatal, movimento que chamou de "retorno da sociedade à cena política", como explica:

> [...] os canais de participação e da consensualidade se alargaram para permitir uma inexplicável reutilização e reforço de todas as modalidades de pactos existentes no Direito, voltados a estreitar os laços de atuação negociada entre Estado e sociedade e, sobretudo, com a introdução de novas modalidades de coordenação de ações entre ambos esses protagonistas da política.

Nesta seara, ante as dificuldades do Estado em acompanhar a complexidade das relações e dos problemas enfrentados na atualidade, bem como diante do surgimento de novas realidades, é importante, para a presente pesquisa, a reflexão sobre como aproveitar esses novos atores sociais e políticos em prol do Estado e da Sociedade, contudo, sem perder de vista as consequências de tais parcerias, que devem ter o objetivo primordial de promover o enfrentamento das desigualdades e o fomento às políticas públicas de inclusão social.

2.3.2 Publicização e Contrato de Gestão na Reforma Gerencial

Como exposto anteriormente, o Plano Diretor de Reforma de Aparelho do Estado – PDRA, estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa que tinham por a finalidade de superar a administração burocrática e implantar a administração gerencial, partindo da readequação do modo como o Estado Brasileiro era gerido, com vistas a alcançar a eficiência administrativa em todos os setores, sem incremento de despesas públicas (MELO, 2017, p. 47).

A reforma administrativa gerencial direcionou-se para uma mudança estrutural do Estado que se baseava na manutenção das atividades de caráter exclusivo dentro da sua estrutura organizacional, porque são essencialmente indelegáveis, entretanto, no campo dos serviços sociais e nas atividades econômicas, defendeu-se a redução da participação estatal (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 96; MELO, 2017, p. 47).

Outrossim, uma das facetas da publicização é a introdução, na gestão pública, do quase-mercado, ou seja a lógica da iniciativa privada aplicada ao setor público. Diante disso, no âmbito da educação, a gestão escolar vem se reconfigurando nos últimos anos, numa busca pela gestão democrática do ensino público, e sua ressignificação, na década de 1990, quanto às políticas de descentralização, que se acentuam e trazem, para as políticas sociais, em especial para a educação, novos padrões de gestão (LUMERTZ, 2008, p. 28).

Dropa (2006) reconhece a crise do Estado e a necessidade de reforma, o qual atesta que a crise se dá em três aspectos principais: 1) uma crise fiscal, em que o Estado cliente passa a ser devedor e perde continuamente seu crédito e a poupança pública, que se torna negativa; consequentemente, falta dinheiro para investir em serviços; 2) a falência do

modelo intervencionista do Estado, que deixa de atender às demandas sociais; e 3) ineficácia do sistema da Administração do Estado.

Desta forma, a reforma do Estado tende a redefinir o seu papel, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para promover e regular esse desenvolvimento. Esta reforma, além disso, envolve vários aspectos, como o ajuste fiscal, a liberalização comercial e o abandono da estratégia protecionista da substituição de importações, programa de privatizações e programa de publicização (DROPA, 2017).

Ou seja, seria a transferência para o setor público não-estatal (Terceiro Setor) da produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado.

Através destas medidas o Estado reduz seu papel de prestador direto de serviços, mas garante sua atuação como "gerenciador" ou regulador destes, dos quais destacam-se os serviços voltados para a área social, educação e saúde (BAZOLI, 2007).

Nesse contexto, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, passou a dispor acerca da qualificação de entidades como organizações sociais, da criação do Programa Nacional de Publicização, da extinção dos órgãos e entidades bem como da absorção de suas atividades por organizações sociais.

Do ponto de vista de Bernardo Strobel Guimarães (2010, p. 126), "o Direito Administrativo é aplicável em tudo aquilo que é necessário para preservar a Administração de uma verdadeira incidência do Direito Privado", ou seja, haverá prevalência das normas de direito público sempre que for necessário proteger os interesses da administração e, em consequência, os interesses coletivos.

Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017) adverte que as parcerias firmadas entre o Poder Público e essas entidades privadas consistem numa "privatização em sentido amplo", destinada a fugir das normas de direito público. Para Di Pietro, as entidades componentes do "terceiro setor" podem até desempenhar os serviços públicos de forma eficiente, mas é indispensável a fiscalização dessas atividades pelo Estado.

Tal fiscalização se faz necessária para garantir que o fomento público esteja sendo destinado aos fins devidos.

Segundo Di Pietro (2017), existe um risco nessa forma de exclusão do direito público, visto que, caso não haja esse controle, "não haverá fuga do direito público e, sim, do dinheiro público". Ou seja, é imprescindível que o Estado supervisione a atuação das organizações sociais, pois, caso contrário, os recursos públicos não serão aplicados de forma apropriada.

Com efeito, o contrato de gestão é o documento que formaliza a celebração de parceria com o poder público no fomento e execução das atividades da Organização Social. Alvo de severas críticas por parte de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005), para o autor, a intenção do Governo era a de transferir para entidades qualificadas como organizações sociais atividades hoje desempenhadas por órgãos públicos.

Para Bandeira de Mello, a entidade prestará o mesmo serviço, não mais como serviço público (daí excluir-se a ideia de descentralização) e sim como atividade privada de interesse público, a ser fomentada pelo Estado mediante a celebração do contrato de gestão. Bandeira de Mello conclui que “exatamente por isso é curioso falar-se em Programa Nacional de Publicização quando, na realidade, o que está sendo idealizado é exatamente a privatização” (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 166).

Por conseguinte, é válido dizer que a flexibilidade buscada com a utilização dos recursos públicos através do regime de direito privado, em nome da eficiência administrativa, deve ser correlata à intensificação dos mecanismos controle e fiscalização por parte do Poder Público.

CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO PELO TERCEIRO SETOR

Apesar de ser um direito constitucionalmente garantido, verifica-se que a Efetividade da Educação ainda não é uma realidade para todos no Brasil, haja vista, por exemplo, que existem inúmeras crianças aguardando na fila de espera por longos períodos sem a concretização do seu direito[7], bem como milhares de jovens não têm acesso à educação profissional, tampouco às universidades.

A realidade demonstra a necessidade da busca de alternativas para superação desse quadro de déficit de acesso à educação, em conjunto com a melhoria da qualidade da Educação no país. Para este propósito, infere-se que a realização de parcerias do Estado com o Terceiro Setor mostra-se como uma possível estratégia a ser utilizada. Essa possibilidade acabou por se tornar objetivo de celeumas no contexto das escolas públicas brasileiras, quando apareceram as primeiras experiências nesse sentido. Há, portanto, a necessidade de analisar se a mesma é, além de viável administrativa e juridicamente, sustentável econômica e socialmente.

Para Jacques Chevallier, as políticas de modernização administrativa, que primeiramente se desenvolveram nos países ocidentais, e mais tarde, nos países em transição e em desenvolvimento, em geral sob influência ou pressão das instituições financeiras internacionais, são balizadas por um desejo de transformação global dos princípios do Estado, sendo tal vontade caracterizada pelas mesmas ideias-forças, a saber: redução do custo do funcionamento dos serviços públicos; fomento do "desempenho público" eficiente, pela definição de indicadores de resultados e o estabelecimento de dispositivos de avaliação; melhora dos serviços prestados aos usuários; flexibilização das regras de gestão da função pública; e ampla delegação de responsabilidades, mormente por meio da transferência das atividades de prestação por meio de contratos de concessão, de gestão, ou de instrumentos similares (CHEVALLIER, 2009, p. 96).

A denominada "nova gestão pública", continua Chevallier, tenderia à importação para a esfera pública dos métodos de gestão do privado, com: a transformação do estilo de direção, o esforço de transferência de responsabilidades aos gestores e a melhoria das relações

---

[7] A título exemplificativo, os dados da Prefeitura de Goiânia demonstram que o município acumulou um enorme déficit na Educação Infantil nos últimos anos, sendo que em 2020 o déficit é de 5 mil vagas (Fonte: https://goiania.portal.gier.com.br/paginas/fila_espera.html. Acesso em 23 de out. de 2020).

com os administrados, enquanto destinatários das políticas públicas, tal como se vê na esfera empresarial (2009, p. 96), notadamente em discursos relacionados à gestão multinível, à gestão de qualidade total, às boas práticas de fidelização.

Outrossim, é consabido que, na esfera pública, é necessária a incorporação de outros valores como a solidariedade e a responsabilidade.

A Educação, como prática transformadora, tem importante papel a desempenhar como política pública estrutural de uma sociedade, nos diferentes programas, âmbitos e ações de educação que devem existir numa sociedade complexa.

Conforme enfatizado por Paulo Freire, na obra "Pedagogia do Oprimido", a Educação deve ser um instrumento para proporcionar essa mudança de mentalidade, trazendo desde a infância não só a consciência de si, mas a consciência do mundo e da importância de fazê-lo mais humano (1987, p. 15). A Educação, enquanto política pública, não pode ser pensada apenas em termos de um serviço instrucional e informativo, mas enquanto uma vivência emancipadora. Essa perspectiva é fundamental sobretudo na educação pública, onde as populações mais vulneráveis, marginalizadas e hipossuficientes possuem a chance de acesso às condições para a construção da cidadania.

Neste processo de desenvolvimento da Educação Pública faz-se necessário o uso de mecanismos de interação e de complementariedade entre os diferentes setores da sociedade, buscando maior eficiência e eficácia na geração e uso de recursos públicos disponíveis. Os arranjos institucionais podem vir a ser uma ferramenta importante nessa seara, desde que seja possível de fato vincular essas experiências a uma perspectiva de educação de qualidade, transformadora e emancipadora. A grande desconfiança quanto às primeiras experiências de gestão por Organizações Sociais na educação veio justamente da expectativa de que as OSs representariam uma forma sutil de privatização do ensino público, com perda do foco nesses nortes acima elencados.

Em virtude da importância do direito à educação, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente no seu artigo 227, ampliou a participação dos agentes na responsabilidade por assegurar a efetividade deste direito, ao prever que:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Seria pouco inteligente imaginar a política pública de Educação dissociada desse mandamento constitucional supra indicado, dirigido aos deveres do Estado e da sociedade

quanto às crianças e aos jovens. Assim sendo, o direcionamento das ações de educação para lógicas transformadoras e emancipadoras não é uma opção do gestor, ou uma bandeira político-ideológico-partidária, mas um dever-poder constitucional, um norte vinculativo das políticas de educação definido na Constituição. Esse dispositivo, ademais, deixa claro a necessidade de atuação conjunta do Estado e sociedade civil nesse mister.

As atividades colaborativas entre Estado e sociedade civil organizada estão previstas na Constituição brasileira, que reconhece a importância da esfera pública não-estatal, de caráter comunitário, coletivo, plural; não como forma de substituição ou diminuição do Estado, mas como forma de fortalecer a presença do interesse público e dos serviços públicos, uma vez que o Estado pode passar a contar com o apoio da sociedade civil para o desempenho de algumas tarefas. Esse é o desenho constitucional para a questão. Esse desenho pode ser bem preenchido de boas práticas nas experiências concretas, ou distorcido por más práticas de atuação do terceiro setor.

Neste contexto, a figura do contrato de gestão, prevista no artigo 37, §8º da CF/1988, configura hipótese de contrato, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados, tais como a realização de serviços de saúde, a gestão de atividades ambientais autorizadas em lei (unidades de conservação, por exemplo) e de serviços de educação.

A transferência da execução destes serviços, por sua vez, não desconfiguraria a natureza de serviços públicos, ainda que prestados pela iniciativa privada.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se posicionou sobre o tema, quando do julgamento da ADI 1923, afirmando que os serviços de educação, exemplo típico de serviço público social e não privativo, ainda quando prestados pelo particular por direito próprio, configuram serviços públicos, aderindo, portanto, à corrente que afirma que o perfil material da atividade não poderia ser afastado pela mudança apenas de seu executor.

Neste contexto, a reforma do Estado caracterizou-se, também, pela importante tarefa de modernizar a gestão dos sistemas de educação pública, de modo a oferecer a todos iguais oportunidades de acesso a uma educação de qualidade, de acordo com o princípio da equidade, além de fortalecer a profissão docente, aumentar o investimento educacional e abrir os sistemas de educação e ensino às demandas da sociedade (OLIVEIRA, 2013, p. 60), bem como organizar as políticas educacionais em Planos nacionais, estaduais e municipais, além de crias práticas de monitoramento do desempenho e indicadores de qualidade. Não obstante

tudo isso, o desempenho da educação brasileira está ainda longe dos níveis desejáveis, segundo esses mesmos índices.

Com efeito, um dos maiores problemas enfrentados pela gestão da educação é a falta de gestores e de *policies makers* que tenham habilidade de resolver conflituosidades e más-práticas arraigadas, além de propor mudanças substanciais com vista à melhoria incremental da educação pública, não por meio de receitas já prontas, mas a partir do envolvimento de toda a comunidade escolar e da permanente auto avaliação da experiência concreta.

Cabe ressaltar que diante da complexidade crescente do funcionamento dos sistemas educacionais, em razão da diversidade de situações com que se defrontam e das diferenciações quanto aos perfis sociais de alunos e profissionais; não é difícil imaginar que a estrutura burocrática centralizada de gestão da educação esteja operando com pouca capacidade de racionalização das práticas e melhoria dos resultados (há, aliás, ampla literatura na área de políticas públicas sobre esse fenômeno entre os formuladores e gestores de políticas). Faz-se necessária a descentralização administrativa, inclusive dos recursos financeiros, o que confere maior autonomia às unidades escolares, permitindo a elas maior capacidade de adaptação às condições locais, sem riscos de alterações substantivas ou perturbações indesejadas em todo sistema (BRUNO, 2008). Não obstante, apenas a decentralização administrativa não é garantia de melhora de desempenho, pois outros fatores como a falta de capacitação e o caráter arraigado de más práticas pode igualmente rarefazer o potencial de melhora.

Na experiência brasileira, ademais, esta descentralização não implicou no fim da centralização das decisões e do controle. O controle exercido pela organização focal (Ministério da Educação, por exemplo, ou Secretarias), passa a realizar-se basicamente através da distribuição de recursos, da definição e do controle dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados, do estabelecimento dos canais de distribuição das informações, da definição dos padrões gerais de funcionamento das unidades escolares, que estabelecem os limites em que elas devem operar e promover as adaptações necessárias para o bom funcionamento do sistema educacional como um todo (BRUNO, 2008).

No Estado de Goiás, por seu turno, merecem destaque hoje os Contratos de Gestão com as Organizações Sociais, para gestão de unidades de educação profissionalizante (e.g. Institutos Tecnológicos e Colégios Tecnológicos), que compõem a administração direta, cujo sucesso depende, entre outros fatores, da possibilidade de planejar as metas que se pretende atingir e mensurá-las, para fins de monitoramento e controle de resultados, bem

como do implemento de práticas efetivas de transparência, *accountability*, integridade e responsividade.

Na sequência, analisar-se-á o impacto potencial deste novo instrumento gerencial no âmbito nacional, para fins e uma análise do *modus operandi* dos contratos de gestão na Administração Pública, para após isso retomar a análise do fenômeno quanto às experiências ocorridas em Goiás, visando a um diagnóstico crítico dos méritos e problemas nessa modalidade, quanto aos aspectos jurídicos e seus impactos, notadamente.

3.1 O impacto da Reforma Gerencial na prestação de serviços públicos no Brasil

Consoante Léon Duguit (apud MELO, 2017, p. 56), serviço público se caracteriza como uma atividade assegurada, disciplinada e controlada pelos governantes para realizar a solidariedade social, que de outra forma, senão como o emprego da coerção estatal, não se lograria, ficando implícita a necessidade de um regime público.

Conforme se observa desse conceito tradicional, o serviço público se caracterizava pela existência de elementos essenciais, tais como: a natureza de atividade de atendimento das necessidades sociais; a prestação por unidades administrativas integrantes do aparelho estatal; e a atuação sob o regime jurídico de direito público (MELO, 2017, p. 55).

Ademais, nas palavras de Agustín Gordillo, remetendo à noção de Maurice Hauriou, segundo o qual serviço público seria "um serviço técnico prestado ao público em uma base regular e continua a satisfazer uma necessidade pública e organização pública[8]" (GORDILLO, 2013).

Entretanto, em razão das mutações econômicas e políticas vivenciadas, que alteraram profundamente o conceito tradicional de serviço público, com afastamento do principal elemento caracterizador do serviço público, o regime jurídico administrativo, na medida em que diversos "serviços estatais" passaram a ser prestados com utilização de institutos de direito privado, especialmente aqueles relacionados à exploração direta da atividade econômica.

A própria alteração da noção acerca do objeto do serviço público, em face de sua diferenciação de outras atividades estatais, como poder de polícia, fomento etc. foi responsável pela evolução do direito administrativo, o que muitos consideram a primeira crise no conceito de serviço público (MEDAUAR, 2014).

[8] "(...) *un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública*." GORDILLO, A. (s.d.). Tratado de derecho administrativo y obras selectas: (Vol. 8). Fundación de Derecho Administrativo.

Para Odete Medauar (2014), “a crise de noção se serviço público nada mais era do que inadequação de uma teoria específica à extensão das prestações estatais, hoje realizada sob modos variados”.

Com as transformações do Direito Administrativo, ocorrida para acompanhar a versatilidade exigida na prestação de serviços públicos, que não se coadunava mais com a sua manutenção dentro das estruturas preexistentes do Estado, fizeram-se necessárias diversificadas formas de associação entre o poder público e a iniciativa privada, além das tradicionais formas de concessão, em que operadores privados de serviços públicos exploram esses serviços mediante a cobrança de tarifas dos usuários (tal como nos serviços públicos onerosos, de transporte coletivo, telefonia e fornecimento de energia elétrica).

Logo, com a criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual “define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira” (BRASIL, 1995, p. 9), a administração pública teve uma reconfiguração quanto aos princípios racional-burocráticos que se contrapunham ao clientelismo, patrimonialismo e nepotismo (LUMERTZ, 2008, p. 27).

Contudo, este sistema, nos termos do PDRAE, “ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente” (BRASIL, 1995, p.10).

Nessa perspectiva, é colocada como alternativa a administração pública gerencial baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que é quem dá legitimidade às instituições numa sociedade democrática e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 10).

O gerenciamento dos serviços públicos passaria a ter enfoque na eficiência e no controle de resultados, legitimando o gerencialismo aplicável à gestão pública, com a premissa de que a lógica de administração da esfera privada traria mais eficiência à esfera pública (MOREIRA, 2009).

Nesse contexto, os serviços estatais deixam de se constituir como meros direitos, visto que, além de cidadãos, somos clientes-consumidores dos serviços públicos.

Diante disso, o papel do Estado é redefinido deixando “de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 17).

A Reforma Administrativa Gerencial incorporou, diante disso, uma nova a noção de serviço público que excluiu a essencialidade do elemento subjetivo estatal, para possibilitar o reconhecimento de atividades que são compartilhadas entre o Estado e o mercado e entre o Estado e o terceiro setor (BRASIL, 1995, p. 17; MOREIRA, 2009), tal como a experiência vivenciada pelo Estado de Goiás na gestão terceirizada da política pública de educação profissional.

A preocupação advinda de uma análise teórico-crítica desse histórico de implementação da Reforma Gerencial no contexto brasileiro é centrada na observação de que o modelo gerencial somente tem condições de funcionar na Administração Pública se ele for uma superação (não mera substituição) do modelo burocrático. Ou seja, o modelo burocrático precisaria estar efetivamente implementado, produzindo assim tanto seus bons efeitos quanto seus efeitos indesejados, mas implementado e funcionando, para que, então, o modelo gerencial possa se acoplar ao modelo burocrático, como um aperfeiçoamento deste. No Brasil, tivemos a experiência, no geral, de busca por implementação do modelo gerencial como resposta ao déficit de implementação do modelo burocrático. Em outras palavras, o modelo burocrático brasileiro não havia ainda ele próprio superado o patrimonialismo na Administração Pública, nem implementado como deve ser, quando o buscamos substituir ou suspender (ainda que em experiências específicas) pelo modelo gerencial. Ainda que essa crítica aqui exposta tenha uma base muito mais teórica e especulativa e necessite ser melhor precisada em termos de testagem empírica, ela deve funcionar como importante chamamento para um olhar acurado sobre os fenômenos em questão. Assim se buscará fazer adiante.

3.2 Análise crítica do contrato de gestão como instrumento de políticas públicas

O modelo de fomento público ao terceiro setor é visto como um suposto modo de superação dos entraves da burocracia estatal e de resgate dos valores democráticos, através do aumento de participação social e do desenvolvimento do terceiro setor.

Com efeito, quando da implementação de um novo modelo para a prestação de serviços públicos sociais, com lastro na expansão do terceiro setor por atuação do Estado, várias questões devem ser ponderadas, haja vista o dever constitucional do Estado de garantir a efetivação dos direitos que compõem o bloco de constitucionalidade vigente.

A priori, cumpre asseverar que compete ao Poder Público regular, fiscalizar e intervir na prestação dos serviços públicos sociais. Posicionando-se o particular enquanto integrante do terceiro setor, portanto um partícipe que não tem o condão de excluir o Estado e afastar a participação do Estado com tarefas específicas nas experiências de gestão

compartilhada e de colaboração. É imperiosa a observância dos preceitos instituídos pelo Estado para o desenvolvimento dessas atividades de relevante interesse coletivo (FRANÇA, 2015, p. 13-14). A experiência consolidada na literatura especializada revela que é determinante para o sucesso de experiências compartilhadas e de colaboração nos serviços públicos uma participação ativa e eficiente do Estado na regulação e na fiscalização dos serviços prestados.

O terceiro setor compõe-se de entidades privadas prestadoras de serviços públicos sociais, ou meramente serviços, no caso das OSCs (Organizações da Sociedade Civil). Desta forma, a responsabilidade pelas perdas e danos decorrentes da atuação dessas instituições deve seguir o mesmo regime jurídico da responsabilidade do Estado (MENDONÇA, 2003)[9].

Destarte, considerando que o Estado opta por não prestar diretamente o serviço público social, estimulando o terceiro setor a fazê-lo, devem os entes privados ser reconhecidos previamente por autoridade pública como aptos e idôneos para atuar sob regime de fomento, de forma a proteger o cidadão (FRANÇA, 2015, p. 16).

Nos termos da Carta Magna, exige-se uma rede de órgãos e entes públicos voltada ao fornecimento dessas utilidades (ou comodidades) materiais, devendo o terceiro setor ser convidado a complementá-la (MENDONÇA, 2003). Pois caso contrário, o cidadão estaria exposto a uma temerária mitigação dos compromissos que a Constituição Federal impôs ao Estado, na seara social. Mesmo essa complementação deve se dar com a participação do poder público em outras etapas do ciclo dessas políticas públicas, notadamente no planejamento, no monitoramento e no controle.

A bem da verdade, não é papel do terceiro setor assumir inteiramente a execução dos serviços públicos sociais. Vez que o interesse público é um compromisso que justifica a própria existência do Estado.

[9] No direito positivo brasileiro, o ente do terceiro setor tem o dever de indenizar o administrado pelas perdas e danos decorrentes da prestação dos serviços públicos sob o seu encargo, desde que haja a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta de seu agente e a lesão à esfera jurídica do cidadão. Somente no caso de omissão, a responsabilidade do colaborador do Poder Público assume um perfil subjetivo, exigindo-se do particular a comprovação da culpa administrativa, se a situação concreta não sofrer a incidência do art. 927, parágrafo único, do Código Civil em vigor (FRANÇA, 2015, p. 16). Logo, qual seria a posição do ente público que regula, incentiva e fiscaliza a entidade do terceiro setor que causou lesão ao administrado? A doutrina majoritária entende que o Estado tem aqui responsabilidade subsidiária, devendo o mesmo recompor as perdas e danos injustamente sofridos pelo prejudicado, se os bens do ente privado forem insuficientes para ressarci-lo, uma vez que esse ente não integra a Administração indireta. Em princípio, não há espaço para responsabilidade solidária, se o terceiro setor atua em nome próprio e por sua própria conta e risco (BANDEIRA DE MELLO, 1993; DI PIETRO, 2002; MENDONÇA, 2003).

3.2.1 As vantagens e os riscos desse modelo contratual

A decisão do gestor público em valer-se do contrato de gestão para execução de alguma política pública é relevante, porquanto importe na radical substituição da atuação direta do Estado, pela atuação indireta, por meio de entidades não integrantes da estrutura administrativa estatal.

Sabe-se que os discursos que evidenciam as vantagens desse modelo de parceria entre o Poder Público e o terceiro setor devem levar em consideração certos riscos decorrentes de sua utilização abusiva, que passam a ser explanados.

Com efeito, as alegações favoráveis à adoção do contrato de gestão, enquanto instrumento de implantação de uma administração pública gerencial, são: a flexibilidade e agilidade dos mecanismos de gestão das organizações sociais, por exemplo, na contratação e dispensa dos empregados, na celebração de contratos de fornecimento de obras e serviços contratados pelas organizações sociais e na execução do objeto do contrato de gestão sem sujeição às regras de execução orçamentária, financeira e contábil a que se submente as instituições estatais (MELO, 2017, p.182).

Outrossim, sob a ótica da administração gerencial, o foco da administração pública deve ser centralizado na satisfação da clientela e no alcance de resultados. Subentende-se que a melhoria nos serviços oferecidos à população seria proporcionada pela execução por instituições privadas com expertise em determinada área, com fixação de metas e avaliação de desempenho por parte do Poder Público.

Dentro desse modelo gerencial, o Estado passa a atuar mediante estímulo, planejamento e controle das funções, pois “apesar de não ser mais o prestador direto de tais serviços, o Poder Público mantém responsabilidades importantes no sentido de garantir que eles sejam prestados na quantidade e qualidade necessários” (BRASIL, 2013).

Segundo Bazoli, nas áreas suscetíveis de participação do terceiro setor, a escolha de celebrar determinado contrato de gestão deve estar previamente fundamentada na conclusão de que a execução da atividade pelas organizações sociais apresenta-se como mais adequada à consecução do interesse público do que a gestão direta estatal (BAZOLI, 2007, p. 62). A questão é que, mais que na “conclusão”, a decisão pública de transferir a uma organização social um serviço deve basear-se na efetiva demonstração da adequação e eficiência (em termos constitucionalmente adequados, ou seja, tanto de custo-efetividade, quanto de qualidade do serviço) dessa modalidade na situação específica. Isso, portanto, exigiria do Estado o dever de promover avaliações ex ante, monitoramento, e avaliação ex post, dessas experiências, o que, em geral, infelizmente, não tem ocorrido.

A mera vinculação ao princípio da eficiência administrativa e o ideal da administração pública gerencial, baseada em resultados, impõem que a opção pelo contrato de gestão deva ser fundada em estudos, pareceres, análise, e afastar o subjetivismo decisório do gestor público (MELO, 2017, p.183-184). Concluir que a Administração Pública é demasiadamente burocrática e ineficiente e que o terceiro setor possui melhor vocação para atuação nesses campos e está apto a substituir as organizações públicas em suas funções, seria uma decisão precipitada e desarrazoada, sem estudos e avaliações baseadas em evidência científica e focadas em cada caso.

Logo, é imprudente partir-se de uma presunção irrefletida de maior eficiência do terceiro setor no campo social, como discorrido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.923-5/DF, que apreciou a constitucionalidade da Lei das Organizações Sociais, consoante trecho abaixo:

> Portanto, o Poder Público não renunciou aos seus deveres constitucionais de atuação nas áreas de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, mas apenas colocou em prática uma opção válida por intervir de forma indireta para o cumprimento de tais deveres, através do fomento e da regulação. Na essência, preside a execução deste programa de ação a lógica de que a atuação privada será mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que dominam o regime de direito privado[10].

É preciso que a Administração, em decisão fundamentada, exponha as razões de fato e de direito que impeliram a sua opção, demonstrando a sua legalidade e conveniência, na forma de estudos que possam indicar com alguma seriedade científica e controle metodológico de resultados, a correção da public choice em questão. Ademais, é relevante lembrar que os acordos de fomento não ficam excluídos do controle externo da atividade administrativa (FRANÇA, 2015, p. 15).

Portanto, a decisão administrativa de desenvolver diretamente determinada política pública por entidades do terceiro setor deve ser feita a partir de estudos técnicos prévios, bem como do levantamento de informações que indiquem a viabilidade ou inviabilidade de um ou de outro modelo de atuação e, ainda, que evidenciem quais os ganhos de eficiência e de controle que justifiquem o modo de atuação por colaboração, sob pena de arbitrariedade e consequente ilegalidade da decisão discricionária (BRASIL, 2013; MELO, 2017, p.187).

---

[10] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1923. Acórdão de 16 de abril de 2015. Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional Relator. Min. Ayres Britto: Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf. Acesso em: 10 jul de 2020.

Por outro lado, acerca das vantagens da adoção do modelo de terceirização, a potencialização observada nas parcerias entre Estado e sociedade civil, segundo Ferrarezi e Rezende (2001), ocorre, em tese, porque o Estado aproveita a flexibilidade e a agilidade das organizações da sociedade civil, seu compromisso e sua aproximação com a comunidade para resolução de problemas locais.

O terceiro setor, segundo Simone de Castro Tavares Coelho, 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, 2018, p. 161). A questão é que nada impede que o contrário também não possa ocorrer, ou seja, que o terceiro setor assimile ou opere com o pior da esfera pública e privada, ou seja, nepotismo, ausência de controle, de transparência, ineficiência, amadorismo, etc. A simples escolha pelo terceiro setor não é garantia de bom desempenho e boas práticas.

Em contrapartida, as organizações da sociedade civil poderiam obter maior efetividade em suas ações quando contam com os recursos, o apoio e a regulação do Estado para garantir que as diretrizes das políticas sejam cumpridas no quadro de equidade, universalização e qualidade (FERRAREZI e REZENDE, 2001).

Desta forma, as parcerias existentes entre Estado e o Terceiro Setor, possuem potencial para impulsionar a qualidade dos serviços públicos e também o desenvolvimento socioeconômico, permitindo também que este desenvolvimento ocorra de forma mais rápida devido à atuação destas organizações, que aumenta o potencial de capilaridade dos serviços públicos, adequabilidade aos arranjos e contextos locais, e dinamicidade (FERRAREZI e REZENDE, 2001). Mas, isso tudo, em tese.

Ex positis, as desvantagens aqui listadas, associadas à responsabilidade subsidiária do Estado quando da recomposição de perdas e danos injustamente sofridos pelo prejudicado no serviço público, contrapõem-se à suposta flexibilidade e a agilidade das organizações sociais no âmbito da execução terceirizada de políticas públicas, sendo a participação democrática outro aspecto a ser analisado.

3.2.2 Contrato de gestão enquanto instrumento de fomento à participação da sociedade civil na administração pública

Uma importante abordagem do Terceiro Setor consiste na sua característica de realizar a promoção da democracia e da cidadania social (COELHO, 2018, p. 165).

Com efeito, pode-se salientar essa importante relação do Terceiro Setor com a cidadania, pois um dos fundamentos para seu o surgimento e o seu propósito de assumir obrigações de interesse social consiste, justamente, na ideia de cidadania ativa, a qual leva os cidadãos a assumirem responsabilidades nas comunidades às quais pertencem.

Nessa conjuntura, pode-se afirmar que "é função do Terceiro Setor, no seu conjunto, construir formas de intervenção social democráticas, que convertam os atores sociais em sujeitos sociais, ou seja, em cidadãos[11]" (IOSCHPE, 2005, p, 36).

Ademais, a concepção hodierna de cidadania está relacionada diretamente à noção de democracia, pois representa a capacidade do cidadão de participar da vida política de sua nação. O cidadão deve ser incentivado a participar na formação da autoridade política de seu Estado, fortalecendo-se cada vez mais a ideia de ser um sujeito consciente de si mesmo e da realidade a sua volta (COELHO, 2018, p. 166).

O contrato de gestão, enquanto instrumento jurídico adequado ao fomento ao Terceiro Setor, oportunizaria também o aumento da participação social e da governança administrativa, posto que esses valores compõem o conjunto de promessas de modelo de administração gerencial.

De fato, a expressão sociedade civil é recorrente nos discursos da Nova Administração Pública, como referência ao engajamento cívico na atuação administrativa do Estado, através do qual seria possível a recuperação dos valores democráticos e a superação das distorções da burocracia, que tornou o Estado centralizado e isolou o cidadão do processo decisório (NOGUEIRA, 2013, p. 215).

Nas palavras de Bobbio, o pensamento moderno de Hobbes a Hegel, considera o Estado como um produto da razão humana, que decorre da opção de abrir mão de certas liberdades para se submeter a uma vida com limites compartilhados, em troca da segurança e da qualidade de vida. Para Bobbio, os pensadores modernos concebem o Estado, como "o resultado mais perfeito ou menos imperfeito daquele processo de racionalização dos instintos ou das paixões ou dos interesses, mediante o qual o reino da força desregrada se transforma no reino da liberdade regulada" (BOBBIO, 1982, p. 16-17), de modo que a sociedade civil, o sistema de necessidade e pulsões, seria racionalizada pelo Estado.

Essa noção preliminar de sociedade civil como sistema de necessidades fez-se necessária para a compreensão da forma como a Reforma Administrativa ocorrida no Brasil

[11] Refere-se a cidadão como "a pessoa capaz de construir, em cooperação com as outras, a ordem social em que ela mesma quer viver, cumprir e proteger para dignidade de todos". (IOSCHPE, 2005, p.36)

incorporou o discurso da ampliação da participação social e de envolvimento do cidadão no processo de tomada de decisão administrativa, como forma ainda de legitimação da ação estatal e instrumento da superação dos valores burocráticos (MELO, 2017, p. 150).

Nesse contexto de Reforma Administrativa, depreende-se que a publicização pode oferecer grandes riscos de desperdício de recursos públicos e não servir para instrumento eficaz da administração pública de resultados, além de ser uma via de acesso fácil a práticas clientelistas da Administração Patrimonial (MELO, 2017, p. 150).

Numa análise crítica acerca do tema, não nos parece adequado acreditar plenamente na vocação socializante dessas entidades, tampouco se pode supor que o controle social exercido através de representantes da sociedade civil, integrantes dos conselhos de administração das entidades, seja suficientemente forte para reprimir abusos e desvios na atuação da entidade (FALCAO MARTINS, 1998). A sociedade civil, como estrutura social, está aberta tanto às lógicas de inclusão, probidade e solidariedade, quanto a lógicas de exclusão, corrupção e atuação estratégica egoística.

Na ótica de Humberto Falcão Martins (1998):

> [...] está claro que o alcance do controle social não se refere à sociedade em geral, mas ao segmento de beneficiários-alvo e representantes setoriais, do ramo de atuação. Trata-se, portanto, de um controle micro-social, setorizado – embora seja possível o alargamento do âmbito de controle social ao largo do sistema político via mecanismos de representação mais amplos.

Outrossim, a qualificação dos integrantes do conselho de administração da organização social, em razão da posição fulcral que lhe foi reservada pela lei, na fiscalização e controle do contrato de gestão, é de suma importância para que a organização social seja efetivamente uma entidade que contemple a participação de cidadãos da gestão da entidade[12].

Por conseguinte, o controle social reduzido e setorizado não pode substituir os métodos tradicionais de controle administrativo que estão a cargo da Administração Pública.

Se o Poder Público se omitir de cumprir fielmente seu papel de fiscalização e controle do contrato de gestão, a parceria entre o Estado e o Terceiro Setor pode ser fadada ao fracasso e a desatender ao princípio constitucional da eficiência administrativa.

3.3 Espetacularização da terceirização das políticas públicas no Brasil

Ainda dentro do tema de execução de políticas públicas, nessa tão aclamada promoção da democracia e da cidadania social, notadamente no âmbito da educação, um outro

[12] BRASIL. Tribunal de Contas da União. AC–2057-31/16-P. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da sessão: 10/08/2016.

aspecto a ser observado é o fenômeno da espetacularização das políticas públicas, a seguir discorrido.

Numa tentativa de efetivação dos direitos sociais, sobretudo de acesso à educação, desenrola-se um processo político-jurídico-governamental marcado pela patologia de simular e dissimular a promoção de direitos por meio de políticas públicas. Manobram-se atos de maximização midiática dos resultados e da importância propagandística de tais ações (ASSIS; COELHO, 2017, p. 546-547).

Diante deste contexto, são manipulados discursos dirigidos a cumprir aparentemente os preceitos constitucionais, promovendo um respeito tão somente aparente, mas que desrespeita, na prática, por não ter compromisso com resultados efetivos em termos de real acesso aos direitos. Essas lógicas de Estado do Espetáculo têm como consequência última o desrespeito à própria dignidade da pessoa humana, pois ao simular compromisso com prestação de serviços por meio de soluções (práticas, simples, baratas, e, em geral, falsas) acaba por instrumentalizar os usuários e seus direitos, tornando-se a redução de gastos e as metas de austeridade algo mais importante que os direitos em jogo nas rotinas das políticas públicas com soluções e resultados simulados (cf. ASSIS; COELHO, 2017).

Cuida-se do denominado constitucionalismo do espetáculo, ideia inspirada na antológica explicação da “sociedade do espetáculo” desenvolvida por Guy Debord (1967) e aplicada ao Direito Público por Justen Filho (2009), em “Direito Administrativo do Espetáculo” (ASSIS; COELHO, 2017, p. 547).

Quando Guy Debord propõe uma teoria crítica da sociedade do espetáculo, ao produzir seu pensamento em negação ao estado de coisas da sociedade de massas, o autor pratica a oposição à lógica do que ele denominou “espetáculo”. Se o espetáculo possui uma linguagem própria que não permite sua negação integral, para Guy Debord, essa negação ainda que parcial, deveria ter sua própria linguagem (GOBIRA, 2015, p. 264).

Destarte, se toda a vida está submetida às modernas condições de produção de espetáculos na sociedade, para Debord, é necessário que se negue toda a sociedade concebida por meio dessa situação comunicativa estabelecida como simulacro da realidade (GOBIRA, 2015, p. 265).

O espetáculo, como artifício social, toma o todo pela parte, transforma o acontecimento enfocado e evidenciado na realidade por ela mesma. Num espetáculo, somos atraídos para o que é posto sob os holofotes, ao mesmo tempo em que, justamente por isso, nos cegamos para todo o resto, que silenciado pelo enfoque o espetáculo. Assim também pode operar o Estado, como estrutura vinculada à sociedade. O Estado, ou a Administração Pública

do Espetáculo também opera pelo estratagema de enfocar grandes feitos isolados, para com isso não precisar evidenciar o cotidiano de ineficácias e inefetividades que costumam marcar o Estado Pós-Social, rotineiramente em crise ou escassez fiscal, portanto destinado a não efetivar suas promessas constitucionais includentes.

Essa lógica também pode incidir sobre as políticas de Educação. Um exemplo típico seria a da criação de uma Escola Modelo (ou piloto), na rede pública. Quanto essa escola, onde tudo funciona bem, é criada menos como um laboratório para posterior replicação de boas práticas, e mais como um caso isolado, que se saber ser inviável (geralmente por questões orçamentárias) replicar como regra (e não como exceção) nessa rede pública, então aqui essa escola modelo é ela mesma o espetáculo que serve para encobrir o estado geral de baixa qualidade dessa rede de ensino. Ao desenvolver, por exemplo, uma escola modelo mais para usá-la de vitrine do que para a partir dela disseminar melhorias em ampla escala, o que se faz é criar uma resposta para aquilo que não tem resposta ou escusa: a baixa qualidade da educação básica pública.

CAPÍTULO 4 – SUBSÍDIOS PARA UM DIAGNÓSTICO CRÍTICO DA EXPERIÊNCIA DE GOIÁS NA GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

4.1 Rede ITEGO

A Rede ITEGO é um complexo de Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás (ITEGOs), que oferta cursos gratuitos e é mantida pela Secretaria de Desenvolvimento e Inovação (SEDI), sendo parte da administração direta estadual (GOIÁS, 2020).

Fundada em 2012, a Rede é constituída por 29 Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás (ITEGOs) e 60 Colégios Tecnológicos (COTECs), que são unidades descentralizadas de educação profissional (GOIÁS, 2020).

No âmbito do Estado de Goiás e nos termos dos Estudos Técnicos Prévios (GOIÁS, p. 129-157, 2015), obtidos perante a SEDI-GO e datados de 06 de abril de 2015, a REDE ITEGO é composta por unidades regionais e focais, voltadas à educação técnica e profissional, com capilaridade em todo o território do Estado. Todas as unidades em operação seriam transferidas para a administração do terceiro setor, além de outras em fase de construção, ou pré-operação, mas com previsão de início de operação durante os primeiros meses do contrato de gestão. Eram ao todo quase 20 unidades, quando do início do processo de chamamento.

Ademais, conforme consta dos Estudos Técnicos (GOIÁS, p. 136, 2015), o parceiro público continuaria a se utilizar das dependências das unidades da Rede, cuja administração seria transferida ao parceiro privado, para a oferta de cursos de nível técnico médio, na modalidade semipresencial, que seriam ministrados pelo e-Tec[13], e de formação inicial e continuada e cursos técnicos presenciais, pelo Pronatec[14].

Outrossim, nos termos da proposta apresentada, quanto à divisão de competências, competiria à SED-GO a gestão orçamentaria dos recursos da educação

[13] A Rede e-Tec Brasil foi criada em 2011 pelo Ministério da Educação (Decreto n° 7.589) em substituição ao Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil). Sua finalidade é desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade da educação a distância, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no País. Constitui uma das iniciativas estratégicas da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), incorporada ao Pronatec, para potencializar a interiorização e a democratização da oferta de cursos da Educação Profissional e Tecnológica (EPT). (BRASIL. Ministério da Educação. Rede e-Tec Brasil. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/rede-e-tec-brasil/rede-e-tec-brasil-apresentacao. Acesso em 30 de out. 2020).

[14] O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal em 2011, por meio da Lei nº 12.513, com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. (BRASIL. Ministério da Educação. Pronatec. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/pronatec. Acesso em 30 de out. 2020).

profissional, o monitoramento e a execução das atividades relacionadas à oferta dos cursos desenvolvidos em parceria com o Governo Federal. Restaria ao parceiro privado (OS), portanto, a disponibilização da infraestrutura da unidade, bem como dos serviços transversais, conforme planejamento prévio de utilização do recursos concedidos em Plano de Trabalho.

Considerando que a utilização da infraestrutura da Rede ITEGO para a oferta dos programas mencionados acarreta em despesas ao parceiro privado, os custos adicionais têm uma contrapartida do Estado ao parceiro privado; no percentual de 10% (dez) por cento do valor estipulado para a hora-aula do aluno regular, por aluno matriculado nestes programas (PRONATEC e e-Tec Brasil).

Com efeito, a SED-GO, por meio do Gabinete de Gestão de Capacitação e Formação Tecnológica (GGCFT), é responsável pela definição de diretrizes, políticas e normativas de educação profissional, respeitadas as legislações vigentes. O parceiro privado é responsável pela execução e aplicação das diretrizes, políticas e normativas de educação profissional definidas pela SED-GO.

Quanto ao planejamento anual de cursos por cada ITEGO, as propostas devem ser encaminhadas à SED-GO, que definirá a viabilidade destas ofertas, para os Cursos Técnicos e Superiores já aprovados, ou para os cursos FIC.

A SED-GO, por sua vez, deve autorizar previamente a proposta de elaboração de projetos de novos cursos técnicos e tecnológicos, que após elaborados, devem ser encaminhados ao Conselho Estadual de Educação. Nos casos de renovação e de reconhecimento, a SED-GO deve emitir previamente parecer sobre a viabilidade de prosseguimento dessas ofertas.

Vale ressaltar que os conteúdos dos cursos dependem do Perfil Profissional de Conclusão previsto, segundo as necessidades estabelecidas junto aos diversos atores, tanto do segmento educacional, quanto do setor produtivo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9394/96 – prevê que a Instituição possui autonomia pedagógica para elaborar seu projeto político pedagógico e suas propostas de cursos, uma vez definidas previamente as demandas e diretrizes para a oferta de educação profissional pela SED-GO, por intermédio da GGCFT.

Os cursos, desta forma, devem ser definidos segundo as diretrizes curriculares nacionais para educação profissional e Resoluções do Conselho Estadual de Educação[15], que

[15] Dezenas são as Resoluções do Conselho Estadual de Educação que tratam da educação profissional e tecnológica, bem como dos Institutos Tecnológicos jurisdicionados à CEE-GO. Tais resoluções podem ser acessadas no link: https://cee.go.gov.br/category/resolucoes/.

preveem a estrutura e forma de organização curricular, bem como demais elementos normativos para composição de um Plano de Curso.

O conteúdo programático é construído por meio da concepção de matrizes curriculares, que partem do perfil profissional de conclusão e do previsto nos CNCT – Catálogos Nacionais de Curso Técnicos e Tecnológicos[16], conforme as demandas regionais.

Já quanto à possibilidade de mudança dinâmica da oferta, com revisão contínua de previsão de cursos, tem-se dos estudos técnicos promovidos pela SEDI-GO que a educação profissional deve ser diretamente relacionada com os Arranjos Produtivos Locais, articulados com o perfil econômico da região e, portanto, devem ser dinâmica e requer pronto atendimento.

Outrossim, quanto ao material didático, compete aos ITEGOS conceber, elaborar e produzir para atender às necessidades de ensino e aprendizagem. O conteúdo deve ser submetido à aprovação da SEDI-GO.

Logo, depreende-se que a SEDI-GO tem ingerência nas questões pedagógicas, não tendo a OS autonomia pedagógica plena.

4.1.1. Ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT)

Segundo os Estudos Técnicos Prévios da SED-GO, tais ações são compostas de três elementos:

a) Transferência de tecnologia: refere-se ao processo através do qual um conjunto de conhecimentos, habilidades e procedimentos aplicáveis aos problemas da produção são transferidos, ampliando a capacidade de inovação da organização receptora. Neste caso, não envolve necessariamente a transferência de propriedade intelectual;

b) Prestação de serviços tecnológicos: oferecimentos de serviços tecnológicos, tais como ensaios, testes e certificações, para os setores produtivos de vocação da região onde esteja instalado o ITEGO ou COTEC;

[16] O Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) é um instrumento que disciplina a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio, para orientar as instituições, estudantes e a sociedade em geral. Trata-se de um referencial para subsidiar o planejamento dos cursos e correspondentes qualificações profissionais e especializações técnicas de nível médio. O CNCT, instituído pela Portaria MEC nº 870, de 16 de julho de 2008, é atualizado periodicamente para contemplar novas demandas socioeducacionais, sendo que já está em sua 3ª edição, conforme preconizado disposto pela Resolução CNE/CEB nº 01/2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/52031-catalogo-nacional-de-cursos-tecnicos. Acesso em 30 out. 2020.

c) Promoção e fortalecimento de ambientes de inovação: cada ITEGO deverá promover a implantação de processo de incubação de negócios, em especial, Incubadoras de Empresas e Arranjos Produtivos Locais.

O objetivo das ações DIT é aumentar a produtividade de empresas dos setores de vocação das regiões, e consequentemente sua competitividade, com impactos positivos no nível de emprego e renda, gerando desenvolvimento econ6mfco para a região por meio do acesso a novas tecnologias e conhecimento.

Tais ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica encontram-se contempladas nas metas propostas nos contratos de gestão, e foram incluídas quando da composição final do custo-aluno.

4.1.2. Atividades Prático-Acadêmicas (APA)

Por Atividades Prático-Acadêmicas (APA) pretende-se designar atividades relacionadas à educação profissional com conteúdo voltado para a prática prevista nos respectivos projetos de cursos, com objetivo de estender seu alcance aos cursos das demais áreas (Eixos Tecnológicos). As atividades com essas características estão previstas em planejamento aprovado pela SED-GO e pactuados com o parceiro privado.

As Atividades Prático-Acadêmicas encontram-se contempladas nas metas propostas nos contratos de gestão, e foram incluídas quando da composição final do custo-aluno.

4.2 Peculiaridades da atuação das Organizações Sociais na rede de educação técnica e profissional em Goiás

A política de desestatização ensejada pelo Governo Federal chega ao estado de Goiás no final da década de 1990, com a implementação de medidas de reestruturação do Governo Estadual, tais como: ajuste fiscal, suposta valorização do servidor público e atendimento ao cidadão (SOUZA e FLORES, 2018, p. 805-806).

No que se refere à implantação das OSs no serviço público, em 2014, foi promovida a alteração da Lei Estadual n. 15.503, de 28 de dezembro de 2005, pela Lei n. 18.658, de 2 de outubro de 2014, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais estaduais e disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos.

A referida alteração incluiu, entre outras áreas, a educação como campo para a atuação das OSs, o que denotou a preocupação do governo em abrir, do ponto de vista legal, a

possibilidade de implantar a gestão compartilhada por via das OSs na educação pública estadual (SOUZA e FLORES, 2018, p. 806).

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED) lançou, em 2016, os Chamamentos Públicos n. 05, 06, 07, 08 e 09 para celebração de Contrato de Gestão, objetivando transferir a administração dos equipamentos públicos integrantes da Rede Pública Estadual de Educação Profissional e Tecnológica (Rede ITEGO), composta por Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás (ITEGOs), e suas unidades vinculadas, os Colégios Tecnológicos (Cotecs), para as OSs.

As OSs selecionadas para gerenciar os ITEGOs e COTECs de maneira compartilhada com a SED são: Instituto Brasileiro de Cultura, Educação, Desporto e Saúde (IBRACEDS)[17]; Fundação Antares de Ensino Superior, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão (FAESPE)[18]; Instituto Reger de Educação, Cultura e Tecnologia (Instituto Reger)[19]; Centro de Gestão em Educação Continuada (CEGECON)[20]; e Centro de Soluções em Tecnologia e Educação (CENTEDUC)[21].

Desta forma, o Estado de Goiás, por intermédio da SED-GO, no ano de 2017, celebrou 5 (cinco) contratos de gestão (Contrato de Gestão nº 01/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 02/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 03/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 04/2017-SED/GO e Contrato de Gestão nº 05/2017-SED/GO), após a realização de prévias licitações.

Os referidos contratos de gestão têm por objeto a operacionalização das ações da política de educação profissional de Goiás, consubstanciadas em atividades de ensino, pesquisa e extensão ofertadas por meio de cursos e programas de formação inicial continuada ou qualificação profissional, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação, nas modalidades presencial e a distância, das ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica – DIT, por meio de atividades de transferência de tecnologia, prestação de serviços tecnológicos, promoção e fortalecimento de ambientes de inovação, bem como as atividades de apoio auxiliares ao setor produtivo (Cláusula Primeira, item 1.1).

[17] Disponível em https://ibraceds.org.br/ . Acesso em out. 2020.
[18] Disponível em http://fundacaoantares.org.br/. Acesso em out. 2020.
[19] Disponível em https://www.institutoreger.org.br/. Acesso em out. 2020.
[20] Disponível em https://cegecon.org.br/. Acesso em out. 2020.
[21] Disponível em https://www.centeduc.com/. Acesso em out. 2020.

Atualmente, a Rede ITEGO (Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás) foi dividida em 5 (cinco) Regionais, para cada Chamamento Público realizado. Por conseguinte, nenhumas das Regionais encontra-se sob gestão da administração pública direta, de forma a impossibilitar a análise concomitante dos dois modelos de gestão.

No início da execução dos referidos Contratos de Gestão, foram ajuizadas Ações Civis Públicas, por parte do Ministério Público Estadual de Goiás (MP-GO), requerendo a suspensão liminar dos mesmos, com fundamento em nulidades dos atos administrativos que qualificaram as instituições como organizações sociais.

Em decorrência de tais ações, apenas 2 (duas) OSs tiveram plena execução de seus contratos e as outras 3 (três) OSs tiveram seus contratos temporariamente suspensos, o que prejudicou sobremaneira a coleta de dados na presente pesquisa.

Os Estudos Técnicos Prévios elaborados pela SED-GO consignam que "considerando os custos básicos praticados em 2014 e os novos custos previstos para 2015, chega-se a um montante de R$ 102.780.946,42, valor final a ser proposto para a contratação de parceiros privados".

Ademais, conforme consta dos referidos estudos, "a economicidade, em termos absolutos, seria alcançada com aplicação de critério de seleção e com aplicação de deságio não superior a 10% sobre o valor máximo proposto pelo parceiro público".

Ainda, os estudos consignam que a economicidade também poderia ser constatada pelas "melhorias que deverão ser implementadas, como remuneração do servidor mais próxima ao valor de mercado, disponibilização de insumos e material didático, em quantidade e agilidade", o que poderia proporcionar um ganho relativo muito mais abrangente e robusto do que o verificado matematicamente.

Considerando que os referidos estudos técnicos foram elaborados em abril de 2015, e os contratos de gestão iniciaram sua execução apenas em 2017, tem-se pela aplicabilidade relativa dos valores apresentados, em razão do decurso de tempo.

Com efeito, no primeiro ano de implementação dos contratos de gestão (ano de 2017), a SED-GO desembolsou uma quantia total de R$ 22.764.250,40 (vinte e dois milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e cinquenta reais e quarenta centavos), entre os meses de abril e dezembro do ano de 2017. Tais valores foram inferiores ao programado, em razão da sobredita suspensão dos contratos de gestão de 03 OSs contratadas.

4.2.1 Procedimento de contratação pelas Organizações Sociais

Os contratos de gestão firmados com as OSs preveem que a instituição vencedora do Chamamento Público deverá, quanto às compras, contratações e admissão de pessoal, atender ao disposto no art. 17 da Lei Estadual nº 15.503/2005 e inciso II do artigo 5º, alíneas "a", "b", "c" e "d" da Resolução Normativa nº 07/2011, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

O Art. 17 da Lei Estadual nº 15.503/2005 dispõe que a organização social fará publicar, no Diário Oficial do Estado, no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras, serviços, compras e admissão de pessoal com emprego de recursos provenientes do Poder Público, em que se estabeleça, no mínimo, a observância dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade e do julgamento objetivo.

Já o Art. 5° da revogada Resolução Normativa nº 07/2011 previa que na fiscalização da formalização do Contrato de Gestão, deve ser observado se foram atendidas as exigências quanto às discriminações das atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da Organização Social em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade.

No que tange às Compras e Contratações, a OS deve seguir os seguintes preceitos: a) Existência de regulamento próprio contendo os procedimentos que deverá ser adotados para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, consubstanciados nos princípios gerais de licitação, aprovado pelo Conselho da Administração e publicado no Diário Oficial do Estado no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da assinatura do Contrato de Gestão; b) Realização de procedimentos abertos e acessíveis ao público, com ampla divulgação e participação de diversos fornecedores interessados; c) Previsão no regulamento de que a entidade não mantenha nenhum tipo de relacionamento comercial ou profissional (contratar serviços, fazer aquisições, contratar funcionários e outros) com pessoas físicas e jurídicas que se relacionem com dirigentes que detenham poder decisório; d) O supracitado regulamento deve contemplar cláusulas disponde sobre: 1) Destinação dos bens móveis e imóveis adquiridos pela Organização Social com recursos públicos, vinculada, exclusivamente, à execução do Contrato de Gestão; 2) Inalienabilidade dos bens imóveis adquiridos com recursos públicos; 3) Necessidade de anuência do Poder Público para

alienação de bens e obrigatoriedade de investimento dos recursos advindos de tais alienações no desenvolvimento de atividades do Contrato de Gestão.

Depreende-se que todas as Organizações Sociais pesquisadas possuem o Regulamento de Compras e Contratações e o Regulamento de Recursos Humanos, que passaram por prévia validação da Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO).

4.2.2 Cessão especial de servidores públicos às Organizações Sociais

A cláusula terceira dos Contratos de Gestão firmados com as OSs dispõe acerca das obrigações e responsabilidades do parceiro público, dentre elas, proceder à cessão de servidores públicos ao parceiro privado segundo as regras definidas pelos art.8º-C e 14-B da Lei nº 15.503.

Ademais, trata-se de obrigação da SED-GO proceder ao pagamento dos vencimentos dos servidores públicos cedidos ao parceiro privado, cujo montante será abatido do valor de cada repasse mensal.

Quanto à previsão legal, o Art. 8º-C da Lei 15.503 dispõe que nos ajustes celebrados pelas organizações sociais com terceiros, fica vedada a contratação de cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o 3º (terceiro) grau, do Governador, Vice-Governador, de Secretários de Estado, de Presidentes de autarquias, fundações e empresas estatais, de Senadores e de Deputados federais e estaduais, Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios, todos do Estado de Goiás, bem como de diretores, estatutários ou não, da organização social, para quaisquer serviços relativos ao contrato de gestão.

Outrossim, a referida lei prevê, em seu Art. 14-B, que é facultada ao Poder Executivo a cessão de servidor às organizações sociais, com ônus para a origem.

Cumpre salientar que o ato de disposição pressupõe aquiescência do servidor, computando-se o tempo de serviço prestado para todos os efeitos legais. Entretanto, não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social (artigo 14-B, incisos I e II).

Os contratos de estão, em sua cláusula nona, trás dispositivos acerca dos recursos humanos, impondo que a OS utilizará os recursos humanos necessários e suficientes para a execução deste contrato, de acordo com o plano de gestão de recursos humanos apresentado em sua Proposta Técnica, podendo considerar um modelo misto de trabalhadores, composto por servidores públicos do parceiro público e por empregados contratados, em regime celetista, mediante processo seletivo.

Nos sítios eletrônicos das Organizações Sociais pesquisadas, identifica-se que a grande maioria dos colaboradores possui vínculo celetista, com contratação efetivada mediante prévio processo seletivo, conforme se depreende dos editais constantes da Transparência.

Uma pequena percentagem diz respeito aos servidores públicos cedidos, consoante se vê da relação mensal dos servidores públicos cedidos e dos servidores públicos devolvidos ao parceiro público. Mesmo porque os servidores atuantes das unidades da Rede ITEGO eram até então contratados mediante processo seletivo, para contratos temporários a título precário. Logo, o pequeno quantitativo de servidores efetivos trata-se de uma realidade já presente desde antes da assunção das Organizações.

4.2.3 Permissão de uso de bens públicos

Cuidam-se de anexos dos contratos de gestão o Termo de Permissão de Uso de Bens Móveis bem como o Termo de Permissão de Uso de Bens Imóveis, que foram elaborados em caderno processual próprio, mas a este apensado, onde devem ser descritos detalhadamente cada bem e a unidade pública que se encontram.

O referido Instrumento tem por objeto ceder e permitir o uso gratuito dos bens móveis relacionados no termo anexo, com a finalidade de viabilizar a execução do objeto do contrato de gestão em causa.

Ademais, o parceiro privado permissionário deve se comprometee a utilizar os bens públicos objeto de permissão de uso exclusivamente na execução das atividades relativas à operacionalização e à execução do objeto do Contrato de Gestão em unidades da Rede Pública Estadual de Educação Profissional.

Por meio do referido termo, o parceiro privado permissionário se compromete a não emprestar, ceder, dar em locação ou em garantia, doar, transferir, total ou parcialmente, sob quaisquer modalidades, gratuita ou onerosa, provisória ou permanentemente, os direitos de uso dos bens móveis cedidos, assim como seus acessórios, manuais ou quaisquer partes, exceto se houver o prévio e expresso consentimento do parceiro público permitente.

Finalmente, os bens móveis cedidos somente poderão ser alienados e/ou substituídos por meio de procedimentos públicos e administrativos a serem adotados pela SED-GO.

Com efeito, o Art. 14-A da Lei 15.503/2005 dispõe que o Estado poderá permitir às organizações sociais o uso de bens, instalações e equipamentos públicos necessários à

execução da atividade objeto de transferência, mediante cláusula expressa do contrato de gestão.

Quanto aos bens imóveis, o anexo VIII do contrato de gestão apresenta a relação dos equipamentos da rede pública estadual de educação profissional, contemplando ITEGOs e COTECs, conforme a área de abrangência de cada regional.

Os bens imóveis também incluem os CVT – Centros Vocacionais Tecnológicos Móveis, que são contentores adaptados em laboratórios, transportados por caminhões, e que estão vinculados ao LOTE 1. Estes Centros atendem 7 (sete) Territórios Rurais: Território Vale do São Patrício, Vale do Rio Vermelho, Médio Araguaia, Chapada dos Veadeiros, Vale do Paranã, Estrada de Ferro e Águas Emendadas. Encontram-se localizados nas regiões Oeste, Noroeste, Centro, Nordeste, Entorno do DF e Sudeste do Estado.

4.3 Fiscalização e controle das Organizações Sociais em Goiás

Quanto à fiscalização dos contratos de gestão, a Lei estadual nº 15.503/2005 dispõe que a execução do Contrato de Gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, neste caso, a SED-GO.

Ademais, a administração da entidade seria fiscalizada, assídua e minuciosamente, por um Conselho Fiscal, constituído de no mínimo 3 (três) membros efetivos e de 3 (três) suplentes (artigo 5º).

Consoante consta do contrato, é obrigação da OS fornecer todas as informações e esclarecimentos solicitados pela SED-GO, pela Comissão de Avaliação e/ou demais órgãos encarregados do controle, da fiscalização e da regulação relativamente às atividades, operações, contratos, documentos, registros contábeis e demais assuntos que se mostrarem pertinentes.

Ainda, é dever da Organização permitir o livre acesso aos livros contábeis, papéis, documentos e arquivos concernentes às atividades e operações objeto do contrato, por parte do pessoal especialmente designado pelo parceiro público, bem como pelos técnicos dos demais órgãos de controle interno e externo, quando em missão de fiscalização, controle, avaliação ou auditoria.

Os responsáveis pela fiscalização deste Contrato, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, devem comunicar imediatamente a autoridade supervisora da área correspondente, ocasião em que se

deve dar ciência ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas do Estado e à Controladoria Geral do Estado para as providências cabíveis, sob pena de responsabilidade solidária;

Ademais, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização devem informar imediatamente autoridade supervisora da área correspondente que deverá representar à Procuradoria Geral do Estado (PGE-GO), para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens de seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Por sua vez, o artigo 10, § 2º da Lei 15.503 prevê que os resultados atingidos com a execução do Contrato de Gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

A referida comissão deve encaminhar à autoridade supervisora, bem como à Assembleia Legislativa, relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Em qualquer caso, e como condição suspensiva à celebração ou manutenção de contrato de gestão já em vigor, deverá a organização social, relativamente à conta de recursos transferidos pelo Estado, renunciar ao sigilo bancário em benefício dos órgãos e das entidades de controle interno da Administração, para finalidade específica de acompanhamento, controle e fiscalização das respectivas movimentações financeiras (artigo 14, Lei 15.503/2005).

O TCE-GO (Tribunal de Contas do Estado de Goiás) emitiu a Resolução Normativa Nº 013/2017, que dispõe sobre a fiscalização da qualificação de entidades como organizações sociais, que assim dispõe em seu artigo 2º:

> Art. 2º A fiscalização, por parte do Tribunal de Contas, da qualificação, do chamamento público, dos contratos de gestão e da prestação de contas anual, será realizada por meio de inspeções, auditorias e acompanhamentos, tendo por base critérios de materialidade, relevância, oportunidade e riscos, dentre outros, o que não exclui o julgamento das contas das Organizações Sociais, no bojo da prestação de contas anual do órgão ou entidade supervisora pelo Tribunal de Contas.

Finalmente, as Leis nº 17.268/11 e nº 19.265/16 atribuíram à Agência Goiana de Regulação (AGR) a competência de acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessão, permissão, parceria público-privada, contratos de gestão com Organizações Sociais (OSs) e Termos de Parcerias com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) em que o Estado de Goiás seja parte, direta ou indiretamente.

Assim, a AGR passou a regular e fiscalizar contratos de gestão firmados pelo Governo do Estado com organizações sociais para administração de unidades públicas.

À AGR cabe realizar a fiscalização financeira, contábil, patrimonial e dos indicadores de desempenho da qualidade do serviço prestado. Além de verificar as condições físicas das unidades, a Agência deve realizar auditorias documentais para verificar se os recursos públicos recebidos foram aplicados visando o cumprimento das ações pactuadas e, consequentemente, o alcance dos objetivos do contrato de gestão.

4.4 Interfaces com a legislação nacional de regulação do terceiro setor

No que se refere, especificamente, à regulação do Terceiro Setor, em âmbito federal, há a Lei nº 13.019, de 31 de julho 2014, que tem como seu objeto, conforme ementa da própria Lei, estabelecer o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, via termo de colaboração ou fomento, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Com efeito, a Lei nº 13.019/14 é considerada o Marco Regulatório do Terceiro Setor, contudo, destaca-se, ainda, a existência da Lei nº 9.637/98 que regulamenta as OS - Organização da Sociedade Civil[22]; e a Lei nº 9.790/99 que regulamenta as Oscips – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público[23].

A Lei nº 9.637/98 e a Lei nº 9.790/99 estabelecem títulos para as pessoas jurídicas que compõe o Terceiro Setor e a Lei nº 13.019/14, como o próprio nome sugere, é a legislação responsável por estabelecer a regulamentação dos procedimentos para a realização das parcerias.

---

[22] A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, estabelece na sua ementa o objeto tratado na Lei: Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. BRASIL, lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm, acesso em 05/08/2020.

[23] A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, estabelece na sua ementa o objeto tratado na Lei: 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. BRASIL, lei no 9.790, de 23 de março de 1999, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm, acesso em 05/08/2020.

No caso do Estado de Goiás, e em específico no que tange às organizações sociais, foi editada a Lei Estadual nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências, tais como, composição obrigatória do Conselho de Administração e Conselho Fiscal, celebração do contrato de gestão e procedimento de desqualificação.

No presente estudo, não se tem o propósito de realizar uma análise detalhada dessa legislação, pois fugiria ao seu escopo principal, mas pode-se afirmar que a mesma ainda se mostra insuficiente para regular a realização de parcerias da forma mais adequada, dado seu caráter generalíssimo. A título de exemplo, a legislação estadual tão somente indica controle na fiscalização orçamentária-financeira, mas não traz mecanismos de controle em relação à qualidade dos serviços prestados.

Assim, enfatiza-se também nessa área a necessidade de maiores pesquisas acerca do objeto proposto, sobretudo visando ao aprimoramento dos marcos regulatórios postos, notadamente quanto aos modos e rotinas de monitoramento e controle, a fim de que, diante da atuação cada vez mais presente do Terceiro Setor, seja possível medir (numa configuração constitucionalmente adequada das os mecanismos de avaliação e controle) a eficiência ou ineficiência dessa *public choice* (executar serviços educacionais por contratação de OS) no contexto goiano e brasileiro.

CAPÍTULO 5 – RELATÓRIO DA PESQUISA EMPÍRICA

5.1. PROBLEMATIZAÇÃO

O problema enfrentado na presente pesquisa é o de analisar se o contrato de gestão apresenta-se como um instrumento jurídico adequado para atender aos objetivos vislumbrados no plano de reforma gerencial do Estado e superação dos entraves do modelo burocrático de administração, assim como de proporcionar ganho de eficiência administrativa e nos resultados da atuação estatal, bem como o aumento da participação social no controle da administração pública, sob a perspectiva do constitucionalismo democrático.

Ademais, investiga-se se a opção da gestão por OS tem sido instrumento apto a gerar efeitos positivos, sob uma análise de impacto da *public choice* e uma avaliação do procedimento e desenho institucional adotados.

5.2. HIPÓTESE

Esta pesquisa possui as seguintes hipóteses de trabalho:

a) O modelo de contrato gestão entre Estado de Goiás e Organizações Sociais proporciona o progresso na operacionalização das ações da política de educação profissional no Estado;

b) O modelo de gestão promove melhorias na qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados pelas OSs estabelecidas no Estado de Goiás em face do grupo de controle;

c) Há falhas identificáveis a partir da experiência existente no Estado de Goiás;

d) A gestão por Organizações Sociais dos equipamentos públicos integrantes da Rede Pública Estadual de Educação Profissional propicia melhoras estatisticamente não significativas, de forma a afastar a viabilidade de manutenção dos Contratos de gestão com o Terceiro Setor;

e) A execução dos serviços públicos de educação profissional por meio da Administração direta apresenta os melhores resultados, de forma a desabonar o modelo de gestão por Organizações Sociais.

5.3. JUSTIFICATIVA

O presente trabalho justifica-se na relevância da discussão acerca do modelo de contrato de gestão que tem como objeto a administração, por Organizações Sociais, dos equipamentos públicos integrantes da Rede Pública Estadual de Educação Profissional e a operacionalização das ações da política de educação profissional no Estado de Goiás.

Cumpre ressaltar a necessidade de estudo do fenômeno a partir da literatura crítica e, sobretudo sua verificação empírica a fim de constatar ou não a qualidade e a eficiência do modelo, tendo em vista a novidade da parceria e a ruptura com o modelo de administração Estatal.

Evidencia-se a vinculação à Linha de Pesquisa que abrange a discussão acerca da "Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas", visto que o estudo propõe-se a uma profunda análise de critérios e parâmetros para a definição de bases de atividades, seus padrões e indicadores de desempenho na consecução das atividades dos contratos de gestão (Contrato de Gestão nº 01/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 02/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 03/2017-SED/GO, Contrato de Gestão nº 04/2017-SED/GO e Contrato de Gestão nº 05/2017-SED/GO).

O estudo em tela apresenta vinculação ao Projeto 1.1 – "Avaliação, controle e adequação constitucional de políticas públicas nas linguagens jurídica e sociopolítica: experiências de efetividade", na medida em que propõe a implementação de mecanismos de avaliação de resultados das ações administrativas, especialmente nos serviços consubstanciados em atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A relevância desta pesquisa para a realidade profissional do trato jurídico das políticas públicas encontra amparo, em razões de ordem acadêmica, no fato de que a política tem sido cada vez mais analisada do ponto de vista dos resultados do que das estruturas e instituições.

Quanto ao controle constitucional, justifica-se quanto à verificação se esse modelo de gestão atende fielmente aos preceitos constitucionais da Administração focada em eficiência e resultados, e aos preceitos da governança pública, sempre em consonância com os princípios da impessoalidade, da moralidade, da boa fé, da probidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade. Com enfoque nos direitos econômicos e sociais, entre os quais consta a educação.

Outrossim, em virtude da escassez de trabalhos jurídicos especificamente a respeito do tema, a importância de sua escolha fica ainda mais latente. E daqui já se extrai outro motivo a demonstrar a importância do tema escolhido, qual seja a ausência de estudos

jurídicos que sistematizem as questões relativas ao Terceiro Setor no âmbito da educação profissionalizante em Goiás.

Finalmente, o trabalho apresenta incontestável relevância, consolidada pelo princípio da transparência, de forma a possibilitar o acesso à sociedade ao maior número possível de dados referentes aos contratos de gestão, oportunizando um quadro comparativo entre os dois modelos de gestão (público e privado), no processo de formação do juízo de valor acerca do tema proposto.

5.4. ANÁLISE DE ARTICULAÇÃO COM A PRÁTICA PROFISSIONAL

O presente estudo promove a articulação com a prática profissional, uma vez que a discente atuou perante uma das organizações sociais com que o Estado firmou contrato de gestão, bem como ante a conexão entre o presente trabalho e o Projeto Institucional n. 1.1, *"Avaliação, controle e adequação constitucional de políticas públicas nas linguagens jurídica e sociopolítica: experiências de efetividade"*, na medida em que propõe a implementação de mecanismos de avaliação de resultados das ações administrativas, especialmente nos serviços consubstanciados em atividades de ensino, pesquisa e extensão, no âmbito do Estado de Goiás, sob a perspectiva do constitucionalismo democrático.

5.5. OBJETIVOS

O presente projeto possui como objetivo geral avaliar a adoção de contratos de gestão com OSs como instrumento da política pública de educação profissional no Estado de Goiás, com enfoque em duas perspectivas de avaliação: *avaliação de impacto*, que consistirá na busca por mensurar o grau de efetividade, ou seja, de resultados efetivamente positivos desta escolha pública frente aos objetivos constitucionais relativos à educação profissional; e *avaliação de procedimento*, que consiste, na presente pesquisa, em mensurar o grau de eficiência e o desenho institucional dos contratos de gestão adotados na experiência do Estado de Goiás, avaliando métodos, falhas e possíveis melhorias incrementais no modelo utilizado.

5.5.1. Objetivos Específicos

Essa pesquisa possui os seguintes objetivos específicos:

a) *Promover* a Revisão da Literatura sobre demais experiências com adoção de contratos de gestão com Organizações Sociais para execução de políticas públicas;

b) *Avaliar* os contratos de gestão existentes enquanto instrumentos da política de educação profissional do Estado de Goiás;

c) *Verificar*, por tratar-se de um fenômeno recente, a nova configuração das Unidades geridas – ITEGOs e COTECs – pelas Organizações Sociais, por intermédio dos contratos de gestão;

d) *Averiguar* a conformação atual da educação profissional, por meio da atuação do Terceiro Setor em parceria com o Estado de Goiás;

d) *Identificar, analisar e confrontar* dados acerca da efetividade, qualidade e eficiência econômica na execução da política de educação profissional em Goiás, tanto pela administração estatal, quanto pela gestão por OS.

5.6. MÉTODO

Primeiramente, como preparação do trabalho foi realizada uma análise do estado da arte na busca por delimitar qual é o conhecimento científico efetivamente consolidado, para formação de uma base teórica de forma a orientar uma pesquisa exploratória.

Ademais, diante da natureza quantificável das Políticas Públicas, o projeto propõe-se a realizar uma análise dos aspectos comumente considerados na avaliação dessas políticas, a saber: eficácia, eficiência, efetividade e legitimidade (SCHMIDT, 2008, p. 2320).

A pesquisa é considerada exploratória, pois conforme Gil (1999), a pesquisa exploratória deve ser utilizada quando se deseja proporcionar uma visão geral de determinado fato; em geral esse tipo de pesquisa é utilizado quando o tema escolhido é pouco explorado, na questão específica da educação profissional, como no caso em tela.

O presente trabalho também propõe-se a apresentar estudo de casos múltiplos, para testagem crítica desse modelo de gestão para contribuição à política de educação profissional em Goiás.

De acordo com Yin (2002), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro de seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizados vários fatores de evidência.

Este estudo adota um caminho metodológico orientado por uma pesquisa qualitativa, mas os dados são agrupados estatisticamente de acordo com critérios da pesquisa quantitativa, tendo em vista que o uso das metodologias quantiqualitativas encontra justificativas e benefícios, dentre os quais se destacam a possibilidade de congregar controle

dos vieses (pelos métodos quantitativos) com compreensão da perspectiva dos agentes envolvidos no fenômeno (pelos métodos qualitativos); possibilidade de congregar identificação de variáveis específicas (pelos métodos quantitativos) com uma visão global do fenômeno (pelos métodos qualitativos) (MINAYO, 2002, p. 67).

Quanto ao nível da pesquisa a ser realizada, esta pode ser classificada como uma pesquisa descritiva, vocacionada à realização de diagnósticos e avaliações para medir se os resultados atenderam aos direitos e aos objetivos juridicamente apreciados.

A partir do momento em que se descrevem características de determinada população ou fenômeno através de técnicas padronizadas de coleta de dados, temos aí os princípios de uma pesquisa descritiva (GIL, 2002).

O método utilizado na fase de investigação é o indutivo; na fase de tratamento dos dados, utilizam-se técnicas aleatorizadas de avaliação de impactos; e no Relatório da Pesquisa emprega-se o método mais adequado para a investigação em andamento.

5.7. PROTOCOLO DE PESQUISA

Para a realização do trabalho foi efetuada, além da pesquisa bibliográfica, a análise documental de relatórios e dados obtidos da SED-GO, bem como serão analisados os contratos de gestão perante as OSs envolvidas, confrontando os dados obtidos das unidades geridas por Organizações Sociais em face de unidades geridas diretamente pela administração pública estadual, com o intuito de identificar qual modelo de gestão é mais satisfatório e eficiente aos fins a que se destina e, igualmente, para evidenciar qual modelo resulta em melhor qualidade de ensino.

Ademais, foram instituídos grupos de controle, podendo ser selecionado outro Estado da Federação com PIB, População e IDEB semelhantes ao de Goiás, mediante escolha aleatorizada, para fins de promover duas testagens concomitantes (impacto e procedimento).

Como indicadores de qualidade, foram considerados analogicamente os 12 (doze) indicadores de desempenho solicitados pelo TCU aos Institutos Federais, apresentados nos seus Relatórios de Gestão anuais. O Quadro 1 apresenta os indicadores:

Tabela 1 – Indicadores de desempenho

Indicadores/IF	**Sigla**
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC

5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD
7. Titulação do Corpo Docente	TCD
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA
9. Gastos com Pessoal	GCP
10. Gastos com Outros Custeios	GOC
11. Gastos com Investimentos	GI
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF

Os indicadores apontados no Acórdão nº 2.267/2005 – TCU/Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), permitem à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação acompanhar a eficiência e eficácia das ações dos programas destinados às instituições da Rede Federal, e que aqui servirão de base para análise das instituições da Rede Estadual.

Para tanto, o método de extração e cálculo dos indicadores são padronizados e garantem consistência e homogeneidade entre os Institutos Federais e, analogicamente, os Institutos Estaduais.

Os relatórios de indicadores são gerados de forma padronizada e automatizada, pela extração centralizada no MEC e posteriormente, validados com as próprias instituições.

Atendendo recomendação do TCU, as Secretarias extraem os dados brutos dos sistemas oficiais de registro de matrículas, de gestão de pessoas e movimentação financeira.

5.7.1. Descrição dos Indicadores de Desempenho

a) Relação Candidato Vaga (RCV): Esse indicador mede a proporção entre a oferta de vagas do instituto em relação à procura pelos cursos da instituição.

Fórmula: RCV = Inscritos / Vagas para Ingresso

b) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM): Este indicador mede a capacidade de renovação do quadro de estudantes da instituição de ensino. Ele é composto pela divisão do número de estudantes ingressantes pelo número total de matrículas atendidas. O resultado é multiplicado por cem.

Fórmula: RIM = Ingressantes / Matrículas Atendidas x 100

Ingressantes: Todas as novas matrículas efetuadas no exercício.

Matrículas atendidas: Todas as matrículas que estiveram em curso por pelo menos um dia durante o exercício.

c) Relação de Concluintes por Matrícula Atendida (RCM): Este indicador mede a capacidade de êxito do quadro de estudantes da instituição. Ele é composto pela divisão do número de estudantes concluídos pelo número total de matrículas atendidas. O resultado é multiplicado por cem.

Fórmula: RCM = Concluintes / Matricula Atendida x 100

Concluintes: Todas as matrículas que tiveram alteração de status para Concluído ou Integralizado.

Matrículas atendidas: Todas as matrículas que estiveram em curso por pelo menos um dia durante o exercício.

d) Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC): Este indicador mede a capacidade de alcançar êxito na conclusão do curso entre os alunos que finalizam um curso na instituição. Ele é composto pela divisão do número de estudantes concluintes pelo número de matrículas finalizadas. O resultado é multiplicado por cem.

Fórmula: EAC = Concluintes / Matrículas Finalizadas x 100

Concluintes: Todas as matrículas que tiveram alteração de status para Concluído ou Integralizado.

Matrículas finalizadas: Todas as matrículas que tiveram alteração de status para Concluído, Integralizado, Evadido, Desligado ou Transferido Externo.

e) Índice de Retenção do Fluxo Escolar (RFE): Este indicador mede a relação de alunos da instituição que não concluem seus cursos no período previsto. Ele é composto pela divisão do número de alunos retidos pelo total de matrículas atendidas. O resultado é multiplicado por cem.

Fórmula: RFE = Alunos Retidos / Matrículas Atendidas x 100

Retidos: Todas as matrículas que permanecem Em Curso após a Previsão de Fim do Ciclo de Matrícula.

Matrículas atendidas: Todas as matrículas que estiveram em curso por pelo menos um dia durante o exercício.

f) Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral (RAD): Este indicador mede a capacidade de atendimento de acordo com a força de trabalho docente da instituição. Ele é composto pela divisão do número de matrículas atendidas pelo número de professores.

Fórmula: RAD = Matrículas Atendidas / Docentes

Matrículas atendidas: Todas as matrículas que estiveram em curso por pelo menos um dia durante o exercício.

Docentes: Para todos os professores efetivos ou temporários, considerar como 1,0 (um) se for contratado em regime de 40 horas ou de Dedicação Exclusiva; e como 0,5 (meio) se for contratado em regime de 20 horas.

g) Titulação do Corpo Docente (TCD): Este indicador mede o índice de qualificação do corpo docente. Ele é composto pela soma dos professores com graduação (G), aperfeiçoamento (A), especialização (E), mestrado (M) e doutorado (D) devidamente multiplicadas pelos seus respectivos pesos (1, 2, 3, 4 e 5) divididos pelo total de docentes da instituição.

Fórmula: TCD = Gx1 + Ax2 + Ex3 + Mx4 + Gx5 / Docentes

Numerador: Somatório de todos os docentes efetivos ou temporários da Instituição, ponderado pela sua titulação:

Tabela 2 – Titulação do Corpo Docente

Titulação	Peso
Graduação (G)	1
Aperfeiçoamento (A)	2
Especialização (E)	3
Mestrado (M)	4
Doutorado (D)	5

Denominador: Somatório do número de todos os docentes da Instituição, independentemente da titulação e regime de trabalho.

h) Gasto Corrente por Aluno (GCA): Esse denominador mede o custo médio de cada aluno para a instituição. Ele é composto pela divisão do gasto total (deduzido aposentados e pensionistas e gastos com investimento) pelo número de matrículas atendidas. O resultado é multiplicado por cem.

Fórmula: GCA = Gasto Total / Matrículas Atendidas x 100

Gasto Total: Gasto da Instituição, deduzindo pessoal inativo e pensionistas, precatórios, gastos com investimentos e ação de Apoio à Formação Profissional e Tecnológica.

Matrículas atendidas: Todas as matrículas que estiveram em curso por pelo menos um dia durante o exercício.

i) Gastos com Pessoal (GCP): Esse indicador mede os gastos com pessoal em relação aos gastos totais da instituição. Ele é composto pela divisão dos gastos com pessoal pelo gasto total. O resultado é multiplicado por cem.

Fórmula: CGP = Gasto com Pessoal / Gasto Total x 100

j) Gastos com Outros Custeios (GOC): Esse indicador mede os gastos com outros custeios - despesas com contratos de prestação de serviços, aquisição de materiais de consumo, diárias, passagens, bolsas e benefícios aos estudantes - em relação aos gastos totais do Instituto.

Fórmula: GOC = Gastos com Outros Custeios / Gasto Total x 100

k) Gastos com Investimento (GI): Esse indicador mede os gastos com investimentos em relação aos gastos totais da Instituição.

Fórmula: GI = Gasto com Investimento / Gasto Total x 100

l) Matriculados classificados de acordo com a renda familiar: Esse indicador mede a capacidade de inclusão social da instituição.

Fórmula: MRF = Faixa Salarial Média / Matrículas Atendidas * 100

Desta forma, propõe-se igualmente, ao final do estudo, a sugestão de indicadores de desempenho ideais, com base nos indicadores já utilizados em esfera federal, de forma a permitir a regular aferição do cumprimento das metas ajustadas nos contratos de gestão e seu alinhamento com a Política Estadual de Educação Profissional e Tecnológica, inseridos de acordo com o contexto.

5.8. Etapas da Pesquisa

A presente pesquisa se subdividiu nas seguintes etapas:

5.8.1. Coleta, entabulação e análise dos dados e as informações do grupo pesquisado de acordo com os parâmetros do TCU

Foram analisadas, no grupo pesquisado, 05 (cinco) instituições de educação profissional e tecnológica geridas por Organizações Sociais no Estado de Goiás, a seguir descritas, que foram escolhidas aleatoriamente, sendo 01 (uma) instituição selecionada de cada OS contratada pelo Estado.

I. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Maria Sebastiana da Silva (ITEGOMSS) – Porangatu – GO (IBRACEDS)

II. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Governador Otávio Lage (ITEGOGOL) – Goianésia – GO (FAESPE)

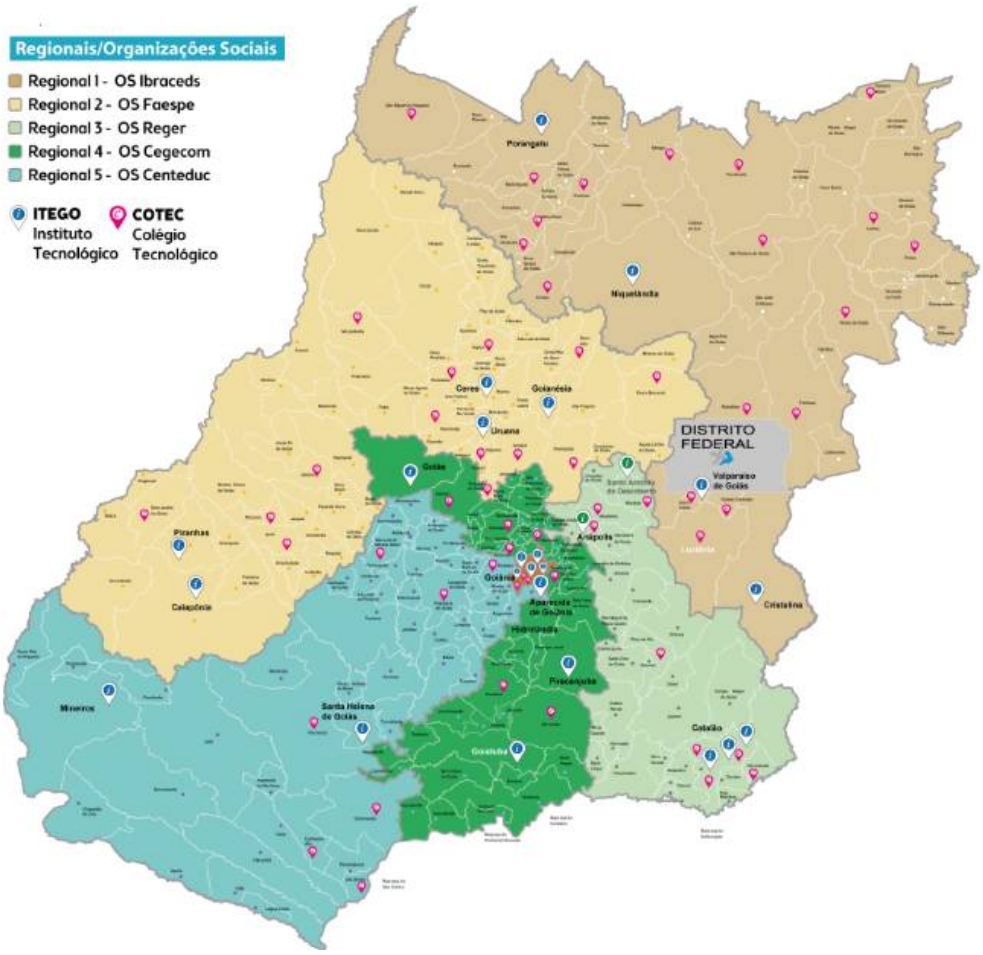
III. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Aguinaldo de Campos Netto (ITEGOACN) – Catalão – GO (Instituto Reger)

IV. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Jerônimo Carlos do Prado (ITEGOJCP) – Goiatuba – GO (CEGECON)

V. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Sebastião de Siqueira (ITEGOSS) – Goiânia – GO (CENTEDUC)

Segue abaixo o Mapa demonstrativo das localizações das unidades constantes do grupo pesquisado:

Figura 1 – Mapa da Rede ITEGO



Fonte: https://www.desenvolvimento.go.gov.br/index.php/ciencia-tecnologia-e-inovacao/rede-itego

Conforme explicitado anteriormente, para fins de análise de qualidade da política pública, foram aplicados analogicamente os 12 (doze) indicadores de desempenho solicitados pelo TCU aos Institutos Federais, valendo-se para tanto dos Relatórios de Gestão anuais, Relatórios Circunstanciados e Balanço Geral de Metas apresentados pelas Organizações Sociais às Comissões de Avaliação dos Contratos de Gestão, compostas por servidores da Secretaria de Desenvolvimento e Inovação do Estado de Goiás.

Foram obtidos os seguintes dados das entidades pesquisadas:

I. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Maria Sebastiana da Silva (ITEGOMSS) – Porangatu – GO (IBRACEDS)

Ressalta-se que entre os meses de janeiro a dezembro do ano de 2018 houve suspensão da execução do contrato de gestão em decorrência de decisão judicial, motivo pelo

qual restou prejudicada a coleta de dados do referido período, tendo sido efetuada a média ponderada do período avaliado.

Tabela 3 – Indicadores do ITEGO Maria Sebastiana da Silva

Indicadores/IF – ITEGO Maria Sebastiana da Silva Porangatu - GO	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	0,92
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	100
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	NA
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	NA
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	NA
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	24,22
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	2,31
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 1.031,50
9. Gastos com Pessoal	GCP	25,41
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	74,43
11. Gastos com Investimentos	GI	0,20
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	NA

NA: Não se aplica

a) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM)

O indicador de Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM) restou prejudicado, na medida em que, de acordo com as organizações sociais, o número de estudantes ingressantes é o mesmo número de matrículas atendidas, tendo em vista que a SEDI apenas leva em consideração enquanto matrícula atendida o aluno que efetivamente ingressou no curso. Logo, não são considerados, para fins de quantitativo de alunos matriculados, aqueles alunos que não tenham ingressado no curso e assistido ao menos 01 (uma) aula.

b) Relação de Concluintes por Matrícula Atendida (RCM), Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC) e Índice de Retenção do Fluxo Escolar (RFE)

Os indicadores Relação de Concluintes por Matrícula Atendida (RCM), Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC) e Índice de Retenção do Fluxo Escolar (RFE) restaram prejudicados, uma vez que no ano de 2017 não foram relatados cursos concluídos e no ano de 2018 as atividades estavam suspensas em decorrência de suspensão por ordem judicial.

Os critérios de avaliação qualitativa adotados pela SEDI que se assemelham aos critérios adotados pelo TCU são os seguintes: “Taxa de Retenção no período”, “Permanência e Êxito” e “Taxa de Evasão”, os quais constam a seguinte informação na folha 62 do Relatório Gerencial de Produção do IBRACEDS: “Não se aplica, uma vez que os cursos não foram concluídos”.

c) Gastos Correntes por Aluno (GCA)

O indicador de Gastos Correntes por Aluno (GCA) possui uma peculiaridade, uma vez que o gasto total da organização social deve contemplar também gastos com Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT).

Os serviços de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica – DIT consubstanciam-se em atividades de transferência de tecnologia, prestação de serviços tecnológicos, promoção e fortalecimento de ambientes de inovação.

Logo, nos moldes do cálculo proposto pelos indicadores dos IFs, o gasto corrente por aluno, com a inclusão das Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT), resulta no montante de R$ 1.031,50 (um mil e trinta e um reais e cinquenta centavos).

d) Matriculados classificados de acordo com a renda familiar (MRF)

O indicador Matriculados classificados de acordo com a renda familiar (MRF) restou prejudicado, uma vez que as informações acerca da Faixa Salarial Média dos alunos deveriam ser coletadas mediante realização de pesquisa de satisfação, o que não foi realizado no ano de 2017, e no ano de 2018 as atividades estavam suspensas em decorrência de suspensão por ordem judicial.

Nos arquivos analisados do IBRACEDS, consta apenas a previsão de realização de Pesquisa de Satisfação do Aluno e Pesquisa de Satisfação do Empregador, constantes do Relatório Circunstanciado da Execução do Contrato de Gestão 003/2019 (Lote I), referentes aos meses de Abril a Dezembro/2017.

Entretanto, trata-se de descumprimento ao item 2.42. do Contrato de Gestão, que dispõe que o Parceiro Privado deverá realizar periódica pesquisa de satisfação junto aos destinatários dos serviços, objeto deste contrato de gestão, com envio semestral de seus resultados ao parceiro público.

II. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Governador Otávio Lage (ITEGOGOL) – Goianésia – GO (FAESPE)

Ressalta-se que entre setembro do ano de 2017 a março do ano de 2018 houve suspensão da execução do contrato de gestão em decorrência de decisão judicial, motivo pelo qual restou prejudicada a coleta de dados do referido período, tendo sido efetuada a média ponderada do período avaliado.

Tabela 4 – Indicadores do ITEGO Governador Otávio Lage

Indicadores/IF – ITEGO Governador Otávio Lage Goianésia – GO	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	NA
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	100
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	96,46
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	NA
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	NA
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	46,16
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	2,15
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 791,04
9. Gastos com Pessoal	GCP	44,71
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	48,64
11. Gastos com Investimentos	GI	6,63
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	NA

NA: Não se aplica

a) Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade - RCV)

O indicador Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade - RCV) restou prejudicado, uma vez que a organização social FAESPE não apresentou dados especificando a quantidade de vagas ofertadas e quantidade de alunos inscritos.

b) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM)

O indicador de Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM) restou prejudicado, na medida em que, de acordo com as organizações sociais, o número de estudantes ingressantes é o mesmo número de matrículas atendidas, tendo em vista que a SEDI apenas leva em consideração enquanto matrícula atendida o aluno que efetivamente ingressou no curso. Logo, não são considerados, para fins de quantitativo de alunos matriculados, aqueles alunos que não tenham ingressado no curso e assistido ao menos 01 (uma) aula.

c) Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC) e Retenção do Fluxo Escolar (RFE)

Os índices Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC) e Retenção do Fluxo Escolar (RFE) não foram possíveis de mensurar diante dos dados obtidos da entidade, que não constam a quantidade de alunos retidos, tampouco a quantidade de alunos que concluem os cursos no período previsto.

Os critérios de avaliação qualitativa adotados pela SEDI que se assemelham aos referidos critérios adotados pelo TCU são os seguintes: "Taxa de Retenção no período", "Permanência e Êxito" e "Taxa de Evasão", os quais constam a seguinte informação na folha 25 do Relatório Circunstanciado de Atividades Desenvolvidas e Metas Alcançadas do ano de 2017 da FAESPE: "Não foram realizadas em razão de determinação judicial de suspensão do contrato".

d) Gastos Correntes por Aluno (GCA)

O indicador de Gastos Correntes por Aluno (GCA) possui uma peculiaridade, uma vez que o gasto total da organização social deve contemplar também gastos com Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT).

Os serviços de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica – DIT consubstanciam-se em atividades de transferência de tecnologia, prestação de serviços tecnológicos, promoção e fortalecimento de ambientes de inovação.

Logo, nos moldes do cálculo proposto pelos indicadores dos IFs, o gasto corrente por aluno, com a inclusão das Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT), resulta no montante de R$ 791,04 (setecentos e noventa e um reais e quatro centavos).

e) Matriculados classificados de acordo com a renda familiar (MRF)

O indicador Matriculados classificados de acordo com a renda familiar (MRF) restou prejudicado, uma vez que as informações acerca da Faixa Salarial Média dos alunos deveriam ser coletadas mediante realização de pesquisa de satisfação, que foi realizada mas não constou tal informação, consoante folhas 109 a 113 do Relatório Circunstanciado Anual.

III. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Aguinaldo de Campos Netto (ITEGOACN) – Catalão – GO (Instituto Reger)

Tabela 5 – Indicadores do ITEGO Aguinaldo de Campos Netto

Indicadores/IF – ITEGO Aguinaldo de Campos Netto – Catalão - GO	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**	
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	NA	
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	100	
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	87,36	
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	79,00	
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	0,79	
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	33,68	
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	2,55	
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 725,33	
9. Gastos com Pessoal	GCP	45,08	
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	52,02	
11. Gastos com Investimentos	GI	2,89	
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	0 – 0,5 SM	49,10
		0,5 – 1,0 SM	
		1,0 – 1,5 SM	
		1,5 – 2,5 SM	25,40
		2,5 – 3,5 SM	3,50
		>3,5 SM	9,60
		Não declarado	12,40

NA: Não se aplica

a) Relação Candidato/Vaga (RCV)

O indicador Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade - RCV) restou prejudicado, uma vez que a organização social Instituto Reger não apresentou dados especificando a quantidade de vagas ofertadas e quantidade de alunos inscritos. VER 2018

b) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM)

O indicador de Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM) restou prejudicado, na medida em que, de acordo com as organizações sociais, o número de estudantes ingressantes é o mesmo número de matrículas atendidas, tendo em vista que a SEDI apenas leva em consideração enquanto matrícula atendida o aluno que efetivamente ingressou no curso. Logo, não são considerados, para fins de quantitativo de alunos matriculados, aqueles alunos que não tenham ingressado no curso e assistido ao menos 01 (uma) aula.

c) Gastos Correntes por Aluno (GCA)

O indicador de Gastos Correntes por Aluno (GCA) possui uma peculiaridade, uma vez que o gasto total da organização social deve contemplar também gastos com Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT).

Os serviços de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica – DIT consubstanciam-se em atividades de transferência de tecnologia, prestação de serviços tecnológicos, promoção e fortalecimento de ambientes de inovação.

Logo, nos moldes do cálculo proposto pelos indicadores dos IFs, o gasto corrente por aluno, com a inclusão das Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT), resulta no montante de R$ 725,33 (setecentos e vinte e cinco reais e trinta e três centavos).

IV. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Jerônimo Carlos do Prado (ITEGOJCP) – Goiatuba – GO (CEGECON)

Tabela 6 – Indicadores do ITEGO Jerônimo Carlos do Prado

Indicadores/IF – ITEGO Jerônimo Carlos do Prado – Goiatuba - GO	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**	
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	1,27	
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	100	
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	98,82	
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	80,00	
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	0,80	
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	56,04	
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	1,08	
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 679,49	
9. Gastos com Pessoal	GCP	75,01	
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	24,67	
11. Gastos com Investimentos	GI	0,31	
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	0 – 0,5 SM	62,00
		0,5 – 1,0 SM	
		1,0 – 1,5 SM	
		1,5 – 2,5 SM	32,00
		2,5 – 3,5 SM	6,00
		>3,5 SM	0
		Não declarado	0

a) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM)

O indicador de Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM) restou prejudicado, na medida em que, de acordo com as organizações sociais, o número de

estudantes ingressantes é o mesmo número de matrículas atendidas, tendo em vista que a SEDI apenas leva em consideração enquanto matrícula atendida o aluno que efetivamente ingressou no curso. Logo, não são considerados, para fins de quantitativo de alunos matriculados, aqueles alunos que não tenham ingressado no curso e assistido ao menos 01 (uma) aula.

b) Gastos Correntes por Aluno (GCA)

O indicador de Gastos Correntes por Aluno (GCA) possui uma peculiaridade, uma vez que o gasto total da organização social deve contemplar também gastos com Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT).

Os serviços de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica – DIT consubstanciam-se em atividades de transferência de tecnologia, prestação de serviços tecnológicos, promoção e fortalecimento de ambientes de inovação.

Logo, nos moldes do cálculo proposto pelos indicadores dos IFs, o gasto corrente por aluno, com a inclusão das Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT), resulta no montante de R$ 679,49 (seiscentos e setenta e nove reais e quarenta e nove centavos).

V. Instituto Tecnológico do Estado de Goiás Sebastião de Siqueira (ITEGOSS) – Goiânia – GO (CENTEDUC)

Ressalta-se que entre setembro do ano de 2017 a maio do ano de 2018 houve suspensão da execução do contrato de gestão em decorrência de decisão judicial, motivo pelo qual restou prejudicada a coleta de dados do referido período, tendo sido efetuada a média ponderada do período avaliado.

Tabela 7 – Indicadores do ITEGO Sebastião de Siqueira

Indicadores/IF – ITEGO Sebastião de Siqueira – Goiânia - GO	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	NA
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	100
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	92,93
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	NA
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	NA
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	65,92
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	1,62
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 437,83

9. Gastos com Pessoal	GCP	44,18
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	52,07
11. Gastos com Investimentos	GI	3,73
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	NA

NA: Não se aplica

a) Relação Candidato/Vaga (RCV)

O indicador Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade - RCV) restou prejudicado, uma vez que a organização social CENTEDUC não apresentou dados especificando a quantidade de vagas ofertadas e quantidade de alunos inscritos.

b) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM)

O indicador de Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM) restou prejudicado, na medida em que, de acordo com as organizações sociais, o número de estudantes ingressantes é o mesmo número de matrículas atendidas, tendo em vista que a SEDI apenas leva em consideração enquanto matrícula atendida o aluno que efetivamente ingressou no curso. Logo, não são considerados, para fins de quantitativo de alunos matriculados, aqueles alunos que não tenham ingressado no curso e assistido ao menos 01 (uma) aula.

c) Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC) e Retenção do Fluxo Escolar (RFE)

Os índices Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC) e Retenção do Fluxo Escolar (RFE) não foram possíveis de mensurar diante dos dados obtidos da entidade, que não constam a quantidade de alunos retidos, tampouco a quantidade de alunos que concluem os cursos no período previsto.

Os critérios de avaliação qualitativa adotados pela SEDI que se assemelham aos referidos critérios adotados pelo TCU são os seguintes: “Taxa de Retenção no período”, “Permanência e Êxito” e “Taxa de Evasão”, os quais constam a seguinte informação nas folhas 40 e 41 do Relatório Anual de 2017 do CENTEDUC: “Início de levantamento dos dados sobre vagas, ofertas e matrículas realizadas. Dados em fase de tabulação para geração de estatísticas. Não foi possível concluir devido à suspensão do contrato de gestão 04/2017-SED em 24/08/2017”.

d) Gastos Correntes por Aluno (GCA)

O indicador de Gastos Correntes por Aluno (GCA) possui uma peculiaridade, uma vez que o gasto total da organização social deve contemplar também gastos com Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT).

Os serviços de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica – DIT consubstanciam-se em atividades de transferência de tecnologia, prestação de serviços tecnológicos, promoção e fortalecimento de ambientes de inovação.

Logo, nos moldes do cálculo proposto pelos indicadores dos IFs, o gasto corrente por aluno, com a inclusão das Atividades Prático-Acadêmicas (APA) e ações de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (DIT), resulta no montante de R$ 679,49 (seiscentos e setenta e nove reais e quarenta e nove centavos).

e) Matriculados classificados de acordo com a renda familiar (MRF)

O indicador Matriculados classificados de acordo com a renda familiar (MRF) restou prejudicado, uma vez que as informações acerca da Faixa Salarial Média dos alunos deveriam ser coletadas mediante realização de pesquisa de satisfação, que foi realizada mas não constou tal informação.

Com efeito, em 2018 foi realizada pesquisa, consoante folhas 540-551 do Relatório Circunstanciado Anual de 2018, porém, não foi auferida a renda familiar dos alunos matriculados.

5.8.2. Seleção de entidades para compor o grupo de controle

Neste tópico, foram selecionadas 05 (cinco) entidades para compor o grupo de controle, sendo 01 (uma) entidade federal de educação profissional no Estado de Goiás e 04 (quatro) entidades federais de educação profissional de outros Estados.

Para fins de seleção de entidades selecionadas de outros Estados da Federação, foram adotados critérios como PIB, População e IDEB semelhantes ao do Estado de Goiás. Essas entidades foram escolhidas mediante escolha aleatorizada, de forma a promover duas testagens concomitantes (impacto e procedimento).

Os Estados selecionados foram: Mato grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Paraná, por terem os índices de IDH e IDEB, bem como população semelhantes ao Estado de Goiás.

As entidades de educação profissional foram selecionadas comparando-se a população das cidades em que se localizam os ITEGOs selecionados aleatoriamente no grupo pesquisado, para que não ocorram discrepâncias nos resultados.

Figura 2 - IDH

Posição		Unidade federativa	IDH-M	
Dados de 2017[1]	Comparados aos de 2016[1]		Em 2017	Em 2016
1	— (0)	Distrito Federal	▼ 0,850	0,854
2	— (0)	São Paulo	▼ 0,826	0,831
3	— (0)	Santa Catarina	▲ 0,808	0,805
4	— (0)	Rio de Janeiro	▲ 0,796	0,794
5	— (0)	Paraná	— 0,792	0,792
6	— (0)	Rio Grande do Sul	▲ 0,787	0,783
7	— (0)	Minas Gerais	▲ 0,787	0,781
8	— (0)	Mato Grosso	▲ 0,774	0,772
9	— (0)	Espírito Santo	▲ 0,772	0,770
10	— (0)	Goiás	▲ 0,769	0,768
11	— (0)	Mato Grosso do Sul	▲ 0,766	0,763
12	— (0)	Roraima	▼ 0,752	0,758
13	▲ (1)	Tocantins	▲ 0,743	0,737
14	▼ (1)	Amapá	▲ 0,740	0,738
15	▲ (3)	Ceará	▲ 0,735	0,726
16	▲ (4)	Amazonas	▲ 0,733	0,716
17	▼ (2)	Rio Grande do Norte	▼ 0,731	0,736
18	▼ (2)	Pernambuco	▼ 0,727	0,730
19	— (0)	Rondônia	▲ 0,725	0,718
20	▲ (1)	Paraíba	▲ 0,722	0,709
21	▼ (4)	Acre	▼ 0,719	0,729
22	— (0)	Bahia	▲ 0,714	0,709
23	— (0)	Sergipe	▲ 0,702	0,700
24	— (0)	Pará	0,698	0,693
25	— (0)	Piauí	▲ 0,697	0,690
26	▲ (1)	Maranhão	▲ 0,687	0,682
27	▼ (1)	Alagoas	0,683	0,683

Figura 3 - População

Posição	Unidade federativa	População	% da pop. total
1	São Paulo	45 919 049	21,9%
2	Minas Gerais	21 168 791	10,1%
3	Rio de Janeiro	17 264 943	8,2%
4	Bahia	14 873 064	7,1%
5	Paraná	11 433 957	5,4%
6	Rio Grande do Sul	11 377 239	5,4%
7	Pernambuco	9 557 071	4,5%
8	Ceará	9 132 078	4,3%
9	Pará	8 602 865	4,1%
10	Santa Catarina	7 164 788	3,4%
11	Maranhão	7 075 181	3,4%
12	Goiás	7 018 354	3,3%
13	Amazonas	4 144 597	2,0%
14	Espírito Santo	4 018 650	1,9%
15	Paraíba	4 018 127	1,9%
16	Rio Grande do Norte	3 506 853	1,7%
17	Mato Grosso	3 484 466	1,7%
18	Alagoas	3 337 357	1,6%
19	Piauí	3 273 227	1,6%
20	Distrito Federal	3 015 268	1,4%
21	Mato Grosso do Sul	2 778 986	1,3%
22	Sergipe	2 298 696	1,1%
23	Rondônia	1 777 225	0,8%
24	Tocantins	1 572 866	0,7%
25	Acre	881 935	0,4%
26	Amapá	845 731	0,4%
27	Roraima	605 761	0,3%

Figura 4 - IDEB

Posição		Unidade federativa	Região geográfica	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2013	IDEB 2015	IDEB 2017
Em 2013	Mudança								
1	— (0)	Minas Gerais	Sudeste	4,7	5,6 ▲	5,9 ▲	**6,1** ▲	6,1 —	6,3 ▲
1	▲ (3)	São Paulo	Sudeste	5,0	5,5 ▲	5,6 ▲	**6,1** ▲	6,2 ▲	6,5 ▲
3	▼ (1)	Santa Catarina	Sul	4,9	5,2 ▲	5,8 ▲	**6,0** ▲	6,1 ▲	6,3 ▲
4	▼ (1)	Distrito Federal	Centro-Oeste	5,0	5,6 ▲	5,7 ▲	**5,9** ▲	5,6 ▼	6,0 ▲
4	— (0)	Paraná	Sul	5,0	5,4 ▲	5,6 ▲	**5,9** ▲	6,1 ▲	6,3 ▲
6	— (0)	Goiás	Centro-Oeste	4,3	4,9 ▲	5,3 ▲	**5,7** ▲	5,6 ▼	5,9 ▲
7	▲ (1)	Rio Grande do Sul	Sul	4,6	4,9 ▲	5,1 ▲	**5,6** ▲	5,5 ▼	5,6 ▲
8	▼ (1)	Espírito Santo	Sudeste	4,6	5,1 ▲	5,2 ▲	**5,4** ▲	5,5 ▲	5,7 ▲
9	▼ (1)	Mato Grosso	Centro-Oeste	4,4	4,9 ▲	5,1 ▲	**5,3** ▲	5,5 ▲	5,7 ▲
10	▼ (2)	Rio de Janeiro	Sudeste	4,4	4,7 ▲	5,1 ▲	5,2 ▲	5,2 —	5,3 ▲
10	▼ (2)	Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	4,3	4,6 ▲	5,1 ▲	**5,2** ▲	5,3 ▲	5,5 ▲
10	▲ (2)	Ceará	Nordeste	3,8	4,4 ▲	4,9 ▲	**5,2** ▲	5,7 ▲	6,1 ▲
10	▲ (4)	Rondônia	Norte	4,0	4,3 ▲	4,7 ▲	**5,2** ▲	5,3 ▲	5,7 ▲
14	▼ (2)	Tocantins	Norte	4,1	4,5 ▲	4,9 ▲	**5,1** ▲	5,0 ▼	5,4 ▲
14	▲ (2)	Acre	Norte	3,8	4,3 ▲	4,6 ▲	**5,1** ▲	5,3 ▲	5,7 ▲
16	▼ (2)	Roraima	Norte	4,1	4,3 ▲	4,7 ▲	**5,0** ▲	5,1 ▲	5,4 ▲
17	▲ (1)	Amazonas	Norte	3,6	3,9 ▲	4,3 ▲	**4,7** ▲	5,0 ▲	5,3 ▲
17	▲ (1)	Pernambuco	Nordeste	3,6	4,1 ▲	4,3 ▲	**4,7** ▲	4,6 ▼	4,8 ▲
19	▼ (1)	Paraíba	Nordeste	3,4	3,9 ▲	4,3 ▲	**4,5** ▲	4,5 —	4,7 ▲
19	▼ (2)	Piauí	Nordeste	3,5	4,0 ▲	4,4 ▲	**4,5** ▲	4,6 ▲	5,0 ▲
21	▲ (2)	Rio Grande do Norte	Nordeste	3,4	3,9 ▲	4,1 ▲	**4,4** ▲	4,4 —	4,5 ▲
21	▲ (2)	Sergipe	Nordeste	3,4	3,8 ▲	4,1 ▲	**4,4** ▲	4,1 ▼	4,3 ▲
23	▼ (2)	Bahia	Nordeste	3,4	3,8 ▲	4,2 ▲	**4,3** ▲	4,4 ▲	4,7 ▲
24	▲ (2)	Alagoas	Nordeste	3,3	3,7 ▲	3,8 ▲	**4,1** ▲	4,3	4,9 ▲
24	▼ (1)	Maranhão	Nordeste	3,7	3,9 ▲	4,1 ▲	**4,1** —	4,4	4,5 ▲
26	▼ (3)	Amapá	Norte	3,4	3,8 ▲	4,1 ▲	4,0 ▼	4,3 ▲	4,4 ▲
26	▼ (5)	Pará	Norte	3,1	3,6 ▲	4,2 ▲	**4,0** ▼	4,3	4,5 ▲

As seguintes entidades serão estudadas no grupo de controle:

I. Instituto Federal de Goiás – Campus Cidade de Goiás – GO

II. Instituto Federal de Pitanga – PR (IFPitanga);

III. Instituto Federal de Barra do Garças – MT (IFBarraGarça);

IV. Instituto Federal de Dourados – MS (IFDourados);

V. Instituto Federal de Betim – MG (IFBetim).

5.8.3. Compilação de dados do grupo de controle de acordo com os parâmetros do TCU.

Conforme explicitado no item 9.1, para fins de análise de qualidade da política pública, serão aplicados analogicamente os 12 (doze) indicadores de desempenho solicitados

pelo TCU aos Institutos Federais, valendo-se para tanto dos Relatórios de Gestão anuais, enviados ao Tribunal de Contas da União.

Foram obtidos os seguintes dados das entidades pesquisadas:

I. INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS – CAMPUS CIDADE DE GOIÁS

Tabela 8 – Indicadores do IFG Cidade de Goiás

Indicadores/IF – IFG Cidade de Goiás - GO	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**	
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	3,8	
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	29,86	
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	10,16	
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	46,6	
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	22,10	
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	15,08	
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	4,1	
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 20.235,17	
9. Gastos com Pessoal	GCP	82,88	
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	12,02	
11. Gastos com Investimentos	GI	1,88	
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	0 – 0,5 SM	4,96
		0,5 – 1,0 SM	12,69
		1,0 – 1,5 SM	18,20
		1,5 – 2,5 SM	23,56
		2,5 – 3,5 SM	7,38
		>3,5 SM	14,02
		Não declarado	19,19

SM: Salário mínimo vigente

II. INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ (CAMPUS PITANGA)

Tabela 9 – Indicadores do IF Pitanga

Indicadores/IF – IF Pitanga - PR	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	2,0
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	NA
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	NA
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	66,70
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	78,79
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	25,35

7. Titulação do Corpo Docente	TCD	3,8	
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 14.055,36	
9. Gastos com Pessoal	GCP	71,00	
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	18,00	
11. Gastos com Investimentos	GI	11,00	
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	0 – 0,5 SM	0,02
		0,5 – 1,0 SM	0,02
		1,0 – 1,5 SM	0,12
		1,5 – 2,5 SM	0,02
		2,5 – 3,5 SM	0
		>3,5 SM	0,04
		Não declarado	99,74

SM: Salário mínimo vigente

a) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida e Relação de Concluintes por Matrícula Atendida

A análise dos indicadores Relação de Ingressos por Matrícula Atendida e Relação de Concluintes por Matrícula Atendida restou prejudicada, uma vez que tratam-se de valores não identificados na Plataforma Nilo Peçanha.

III. INSTITUTO FEDERAL DO MATO GROSSO (CAMPUS BARRA DO GARÇAS)

Tabela 10 – Indicadores do IF Barra do Garças

Indicadores/IF – IF Barra do Garças - MT	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**	
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	2,0	
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	NA	
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	NA	
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	50,95	
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	11,31	
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	24,69	
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	3,9	
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 14.460,65	
9. Gastos com Pessoal	GCP	77,49	
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	19,34	
11. Gastos com Investimentos	GI	3,17	
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	0 – 0,5 SM	1,75
		0,5 – 1,0 SM	2,14
		1,0 – 1,5 SM	3,51
		1,5 – 2,5 SM	2,56
		2,5 – 3,5 SM	2,89
		>3,5 SM	1,80
		Não declarado	85,31

a) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida e Relação de Concluintes por Matrícula Atendida

A análise dos indicadores Relação de Ingressos por Matrícula Atendida e Relação de Concluintes por Matrícula Atendida restou prejudicada, uma vez que tratam-se de valores não identificados na Plataforma Nilo Peçanha.

IV. INSTITUTO FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL – CAMPUS DOURADOS – MS

Tabela 11 – Indicadores do IF Dourados

Indicadores/IF – IF Dourados – MS	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**	
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	3,58	
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	47,07	
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	34,64	
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	56,90	
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	2,69	
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	23,76	
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	3,78	
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 15.843,30	
9. Gastos com Pessoal	GCP	77,35	
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	16,47	
11. Gastos com Investimentos	GI	3,22	
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	0 – 0,5 SM	28,38
		0,5 – 1,0 SM	32,69
		1,0 – 1,5 SM	15,97
		1,5 – 2,5 SM	14,10
		2,5 – 3,5 SM	4,99
		>3,5 SM	3,81
		Não declarado	0

V. INSTITUTO FEDERAL DE MINAS GERAIS – CAMPUS DE BETIM

Finalmente, com o intuito de realizar uma análise comparativa, foi feita a coleta de dados de uma unidade do Instituto Federal de Minas Gerais, que é o estado da Federação que possui os melhores índices de IDEB Nacional, tendo sido selecionado o Campus de Betim-MG, pela similaridade na população e IDH, os quais foram obtidos os seguintes resultados:

Tabela 12 – Indicadores do IF Betim

Indicadores/IF – IF Betim - MG	**Sigla**	**Resultados obtidos (junho/2017 a dezembro/2018)**	
1. Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade)	RCV	3,65	
2. Relação de Ingressos por Matrícula Atendida	RIM	32,73	
3. Relação de Concluintes por Matrícula Atendida	RCM	22,76	
4. Eficiência Acadêmica dos Concluintes	EAC	50,5	
5. Índice de Retenção do Fluxo Escolar	RFE	7,4	
6. Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral	RAD	21,13	
7. Titulação do Corpo Docente	TCD	3,19	
8. Gastos Correntes por Aluno	GCA	R$ 17.031,22	
9. Gastos com Pessoal	GCP	74,70	
10. Gastos com Outros Custeios	GOC	12,76	
11. Gastos com Investimentos	GI	7,54	
12. Matriculados classificados de acordo com a renda familiar	MRF	0 – 0,5 SM	30,74
		0,5 – 1,0 SM	34,24
		1,0 – 1,5 SM	13,02
		1,5 – 2,5 SM	7,96
		2,5 – 3,5 SM	2,87
		>3,5 SM	11,19
		Não declarado	0

5.8.4. Análise dos resultados obtidos no Grupo Pesquisado e no Grupo de Controle

a) Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade) (RCV):

ITEGO MSS	**ITEGO GOL**	**ITEGO ACN**	**ITEGO JCP**	**ITEGO SS**	**IF Cidade de Goiás - GO**	**IF Pitanga - PR**	**IF Barra do Garças - MT**	**IF Dourados - MS**	**IF Betim - MG**
0,92	0	0	1,27	0	3,8	2	2	3,58	3,65

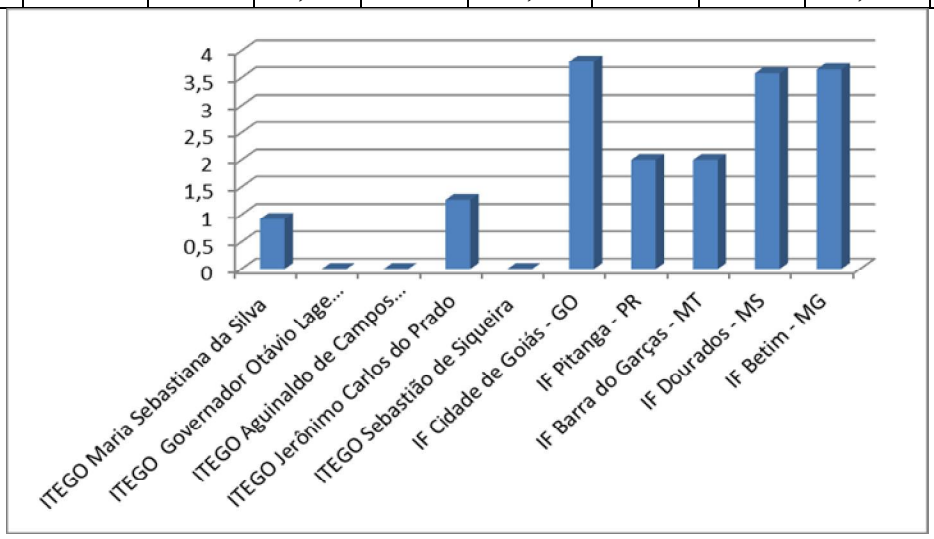


Gráfico 1 - Relação Candidato/Vaga (índice de efetividade) (RCV)

Os Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás Governador Otávio Lage (Goianésia), Aguinaldo de Campos Netto (Catalão) e Sebastião de Siqueira (Goiânia) não apresentaram o indicador de Relação entre candidatos por vaga, nos anos de 2017 e 2018, uma vez que não constam tais dados nos Relatórios pesquisados.

Em contato com gestores das unidades, foi informado que no caso dos ITEGOs Governador Otávio Lage (Goianésia) e Sebastião de Siqueira (Goiânia), tais dados restaram prejudicados em razão de suspensão contratual por ordem judicial.

Já o ITEGO Aguinaldo de Campos Netto alegou não realizar tal controle de candidatos/vaga, por não se tratar de obrigatoriedade contratual.

Observa-se que no caso do ITEGO Maria Sebastiana da Silva (Porangatu), foi obtida uma relação abaixo de 1,0, logo, denota-se que foram ofertadas mais vagas do que a quantidade de alunos inscritos nos cursos de qualificação profissional, durante o período pesquisado.

Já as instituições federais (IFs) apresentaram resultados lineares, com uma média de 3,00 candidatos por vaga ofertada.

b) Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
100	100	100	100	100	29,86	0	0	47,07	32,73

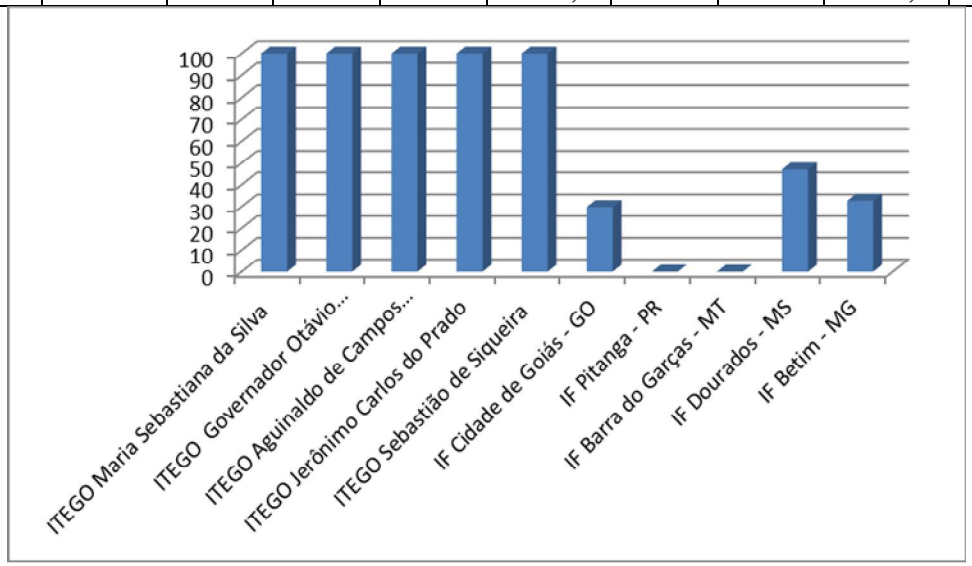


Gráfico 2 - Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM)

Conforme discorrido, o indicador de Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM) restou prejudicado em todos os ITEGOs geridos por Organizações Sociais, uma vez que de acordo com as especificações do Contrato de Gestão e anexos, o número de estudantes ingressantes é o mesmo número de matrículas atendidas, tendo em vista que a SED apenas leva em consideração enquanto matrícula atendida o aluno que efetivamente ingressou no curso.

Logo, não são considerados, para fins de quantitativo de alunos matriculados, aqueles alunos que não tenham ingressado no curso e assistido ao menos 01 (uma) aula.

Quanto aos Institutos Federais de Pitanga (PR) e Barra do Garças (MT), não foi possível obter tais dados, uma vez que tanto nos Relatórios Gerenciais, quanto na Plataforma Nilo Peçanha, não constam tais indicadores.

Os IFs da Cidade de Goiás (GO), Dourados (MT) e Betim (MG) apresentaram um índice médio de 36,55 quanto aos ingressos por matrícula atendida, que representa a capacidade de renovação do quadro de estudantes da instituição de ensino.

c) Relação de Concluintes por Matrícula Atendida (RCM)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
0	96,46	87,36	98,82	92,93	10,16	0	0	34,64	22,76

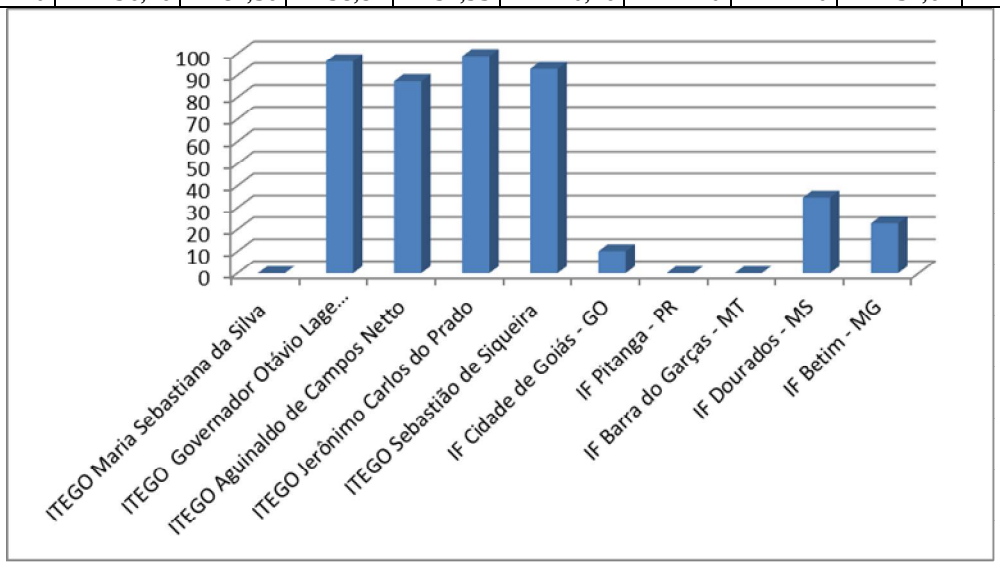


Gráfico 3 - Relação de Concluintes por Matrícula Atendida (RCM)

Observa-se que o ITEGO Maria Sebastiana da Silva (Porangatu) não apresentou a relação de concluintes por matrícula atendida, visto que tais informações não constam dos relatórios obtidos da referida Unidade.

Depreende-se que os demais ITEGOs obtiveram uma relação de concluintes por matrícula atendida satisfatória, na medida em que a média obtida é de 93,86, o que indica uma boa capacidade de êxito do quadro de estudantes das referidas instituições.

Quanto aos Institutos Federais de Pitanga (PR) e Barra do Garças (MT), não foi possível obter tais dados, uma vez que tanto nos Relatórios Gerenciais, quanto na Plataforma Nilo Peçanha, não constam tais indicadores.

Ademais, os Institutos Federais de Cidade de Goiás (GO), Dourados (MT) e Betim (MG) apresentaram uma relação de concluintes por matrícula atendida no valor de 22,52.

Tais dados podem ser justificados na medida em que os ITEGOs possuem, em sua grande maioria, cursos de capacitação (40 a 160 horas) e qualificação (160 a 400 horas), que são cursos de curta e média duração, com menor probabilidade de evasão de alunos. Ao contrário dos Institutos Federais, que majoritariamente, ofertam cursos técnicos e/ou tecnológicos, com maior duração que os primeiros.

d) Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
0	0	79	80	0	46,6	66,7	50,95	56,9	50,5

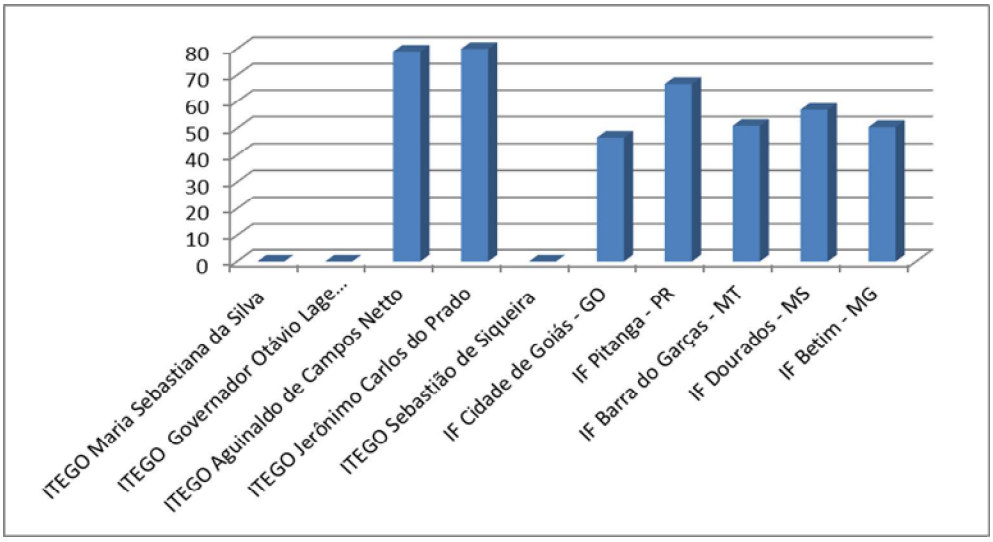


Gráfico 4 - Eficiência Acadêmica dos Concluintes (EAC)

Os Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás Maria Sebastiana da Silva (Porangatu), Governador Otávio Lage (Goianésia) e Sebastião de Siqueira (Goiânia) não apresentaram o indicador de eficiência acadêmica dos concluintes, pois deixaram de apresentar dados suficientes para compor tal índice.

Este indicador mede a capacidade de alcançar êxito na conclusão do curso entre os alunos que finalizam um curso na instituição.

Os ITEGOs Aguinaldo de Campos Netto (Catalão) e Jerônimo Carlos do Prado (Goiatuba) obtiveram bons índices, com média de eficiência acadêmica no montante de 79,50.

Já os Institutos Federais obtiveram média de 54,33 quanto ao referido indicador, apresentando resultados lineares e igualmente satisfatórios, considerando a natureza dos cursos ofertados nessas instituições, bem como considerando que está acima da média nacional de eficiência acadêmicas dos IFs (46,9).

a) Índice de Retenção do Fluxo Escolar (RFE)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
0	0	0,79	0,8	0	22,1	78,79	11,31	2,69	7,4

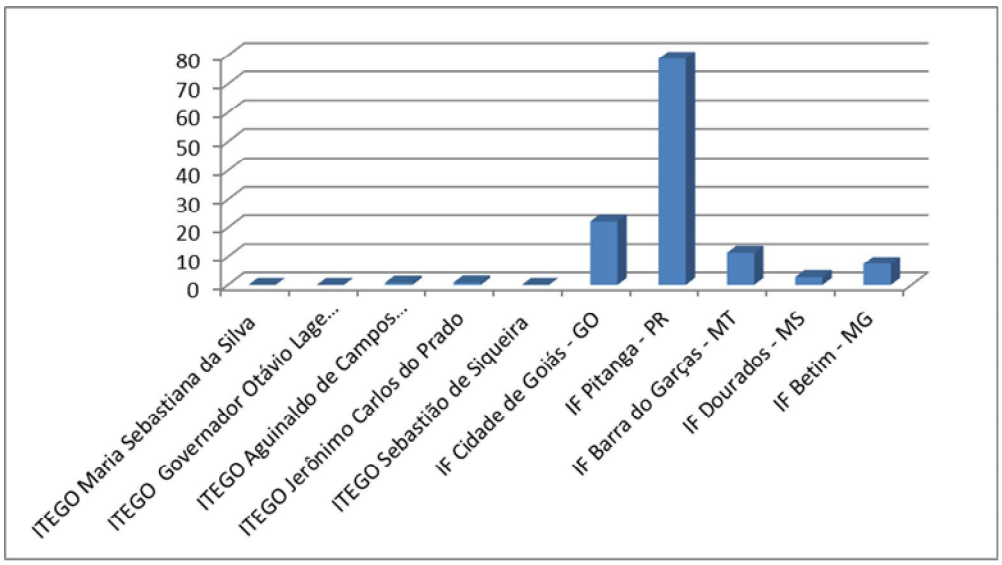


Gráfico 5 - Índice de Retenção do Fluxo Escolar (RFE)

A análise do presente indicador restou prejudicada, visto que os resultados obtidos foram discrepantes e não condizem com os dados obtidos pela Plataforma Nilo Peçanha, quando comparados aos dados encontrados nos relatórios gerenciais dos Institutos Federais (IFs).

a) Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral (RAD)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
24,22	46,16	33,68	56,04	65,92	15,08	25,35	24,69	23,76	21,13

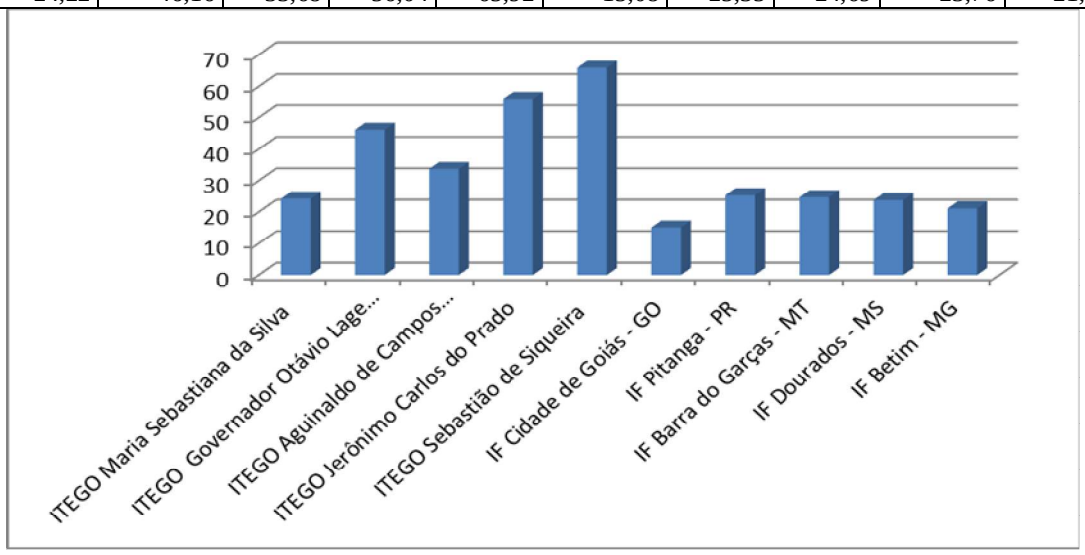


Gráfico 6 - Relação de Alunos por Docente em Tempo Integral (RAD)

A relação de alunos por docente em tempo integral foi obtida em todas as unidades pesquisadas, sendo observada, conforme gráfico acima, uma maior relação nos ITEGOs do que nos Institutos Federais.

Os ITEGOs obtiveram uma relação média de 45,20 alunos por docente em tempo integral, enquanto que os IFs obtiveram a relação de 22,00 alunos por docente em tempo integral, o que pode ser explicado pelo fato de que os Institutos estaduais de Goiás possuem menos professores com dedicação integral do que os Institutos Federais.

A menor quantidade de docentes com dedicação integral nos ITEGOS, que são geridos por OSs, também pode ser explicada pela menor remuneração, pela natureza do vínculo de trabalho e pela desmotivação desses professores em dedicar-se integralmente à unidade. Visto que, a grande maioria pode depender de mais um vínculo de docência para obter melhor remuneração mensal.

Ademais, considerando que os ITEGOs ofertam cursos de qualificação e educação continuada, com maior rotatividade de alunos, tais dados seriam justificáveis.

a) Titulação do Corpo Docente (TCD)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
2,31	2,15	2,55	1,08	1,62	4,1	3,8	3,9	3,78	3,19

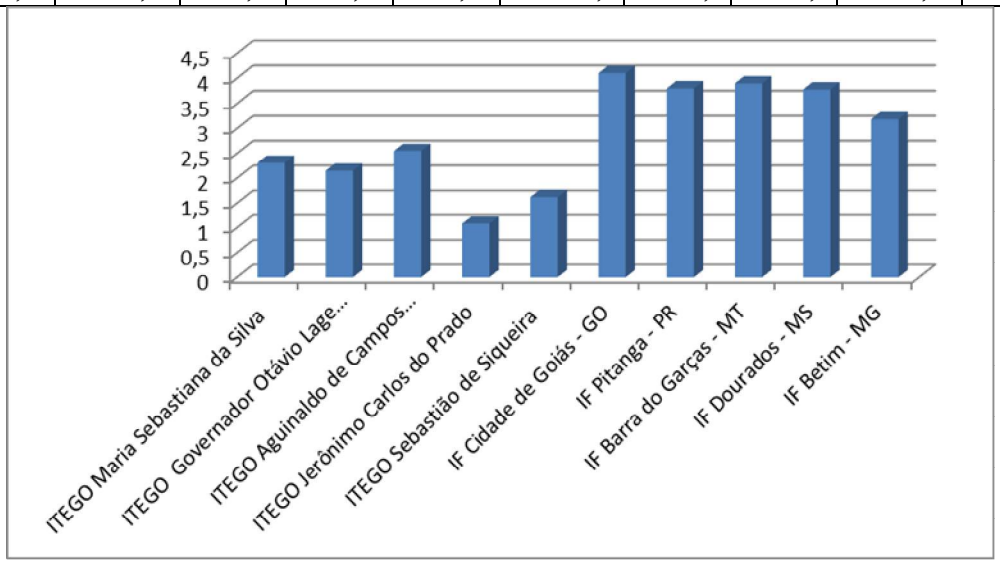


Gráfico 7 - Titulação do Corpo Docente (TCD)

A titulação do corpo docente foi obtida em todas as unidades pesquisadas, sendo observada uma maior titulação entre os docentes dos Institutos Federais, que obteve média de TCD de 3,75, com uma linearidade nos resultados obtidos nos IFs.

Já os ITEGOs obtiveram uma média de titulação do corpo docente no valor de 1,94, o que pode ser explicado pelo fato de que a maioria dos cursos ofertados nos Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás não exigem titulação mais elevada.

Outrossim, há de se considerar que a remuneração paga pelas Organizações Sociais também pode ser um fator que prejudica a entrada de professores com melhor titulação.

a) Gastos Correntes por Aluno (GCA)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
1031,50	791,04	725,33	679,49	437,83	20235,17	14055,36	14460,65	15843,3	17031,22

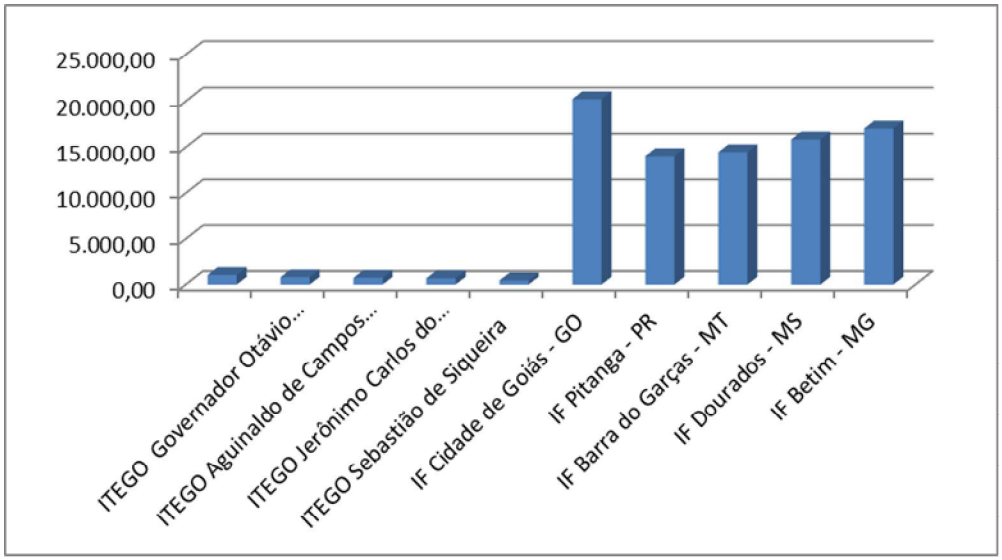


Gráfico 8 - Gastos Correntes por Aluno (GCA**)**

Os gastos correntes por aluno foi um índice obtido em todas as unidades pesquisadas, sendo que de início, observa-se uma discrepância entre os valores médios obtidos pelos ITEGOs e IFs.

A média de gastos correntes por alunos nos Institutos Estaduais de Goiás foi de R$ 733,04 (setecentos e trinta e três reais e quatro centavos), enquanto que a média de gastos

correntes por alunos nos Institutos Federais foi da ordem de R$ 16.325,14 (dezesseis mil, trezentos e vinte e cinco reais e quatorze centavos).

Tais dados devem ser interpretados, de forma crítica, considerando as seguintes circunstâncias a seguir aduzidas.

Com efeito, após análise das demonstrações financeiras das Organizações Sociais gestoras dos ITEGOs pesquisados, depreende-se que entre o período analisado (junho/2017 a dezembro/2018) foram identificados diversos atrasos nos repasses mensais de recursos financeiros, o que pode ter resultado na redistribuição de recursos de forma a gerar o recebimento a menor com a consequente contenção de gastos por aluno, em relação ao que fora apresentado na proposta técnica.

Ademais, conforme relatado em todos os processos de Chamamento Público das OSs, foi aplicado um deságio de 10% (dez por cento) sobre todas as propostas financeiras apresentadas durante o processo licitatório, de forma a resultar em maior economicidade aos cofres públicos. Tal deságio foi concedido como condição para as OSs lograrem êxito nas licitações.

Não se pode desconsiderar que os valores determinados na “Metodologia para definição de custos para oferta de Cursos de Educação Profissional e ações de desenvolvimento e inovação tecnológica na Rede Pública Estadual de Educação Profissional e Tecnológica – EPT”, previamente estabelecido pela SED, consigna valores bem abaixo do que os que são praticados no âmbito dos Institutos Federais, a saber: hora aula Técnico, Qualificação e FIC de R$ 8,95, e hora aula Superior de R$ 13,00.

A título exemplificativo, os gastos anteriores à celebração dos contratos de gestão, relativos à educação profissional e tecnológica no Estado de Goiás, consoante estudos técnicos prévios da SED, apresentam o valor médio de gastos correntes por aluno no montante de R$ 3.511,74 (três mil quinhentos e onze reais e setenta e quatro centavos), compostos dos seguintes custos por aluno e por modalidade de curso:

- Superior: R$ 10.135,14/aluno
- Técnico: R$ 7.856,57/aluno
- Qualificação FI (formação inicial): R$ 1.839,98/aluno
- Qualificação FC (formação continuada): R$ 871,49/aluno
- EaD FI (formação inicial): R$ 189,00/aluno
- EaD FC (formação continuada): R$ 178,30/aluno

Logo, conclui-se que, no caso dos ITEGOs, não se mostra adequada a aplicação do indicador Gastos correntes por aluno (GCA), conforme determinado pelo Tribunal de Contas da União aos Institutos Federais, visto que tal índice impõe a divisão do total de gastos pelo total de matrículas efetuadas, sem distinção de modalidade de cursos, o que acaba acarretando em uma disparidade de resultados, conforme observado acima.

a) Gastos com Pessoal (GCP)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
25,41	44,71	45,08	75,01	44,18	82,88	71	77,49	77,35	74,7

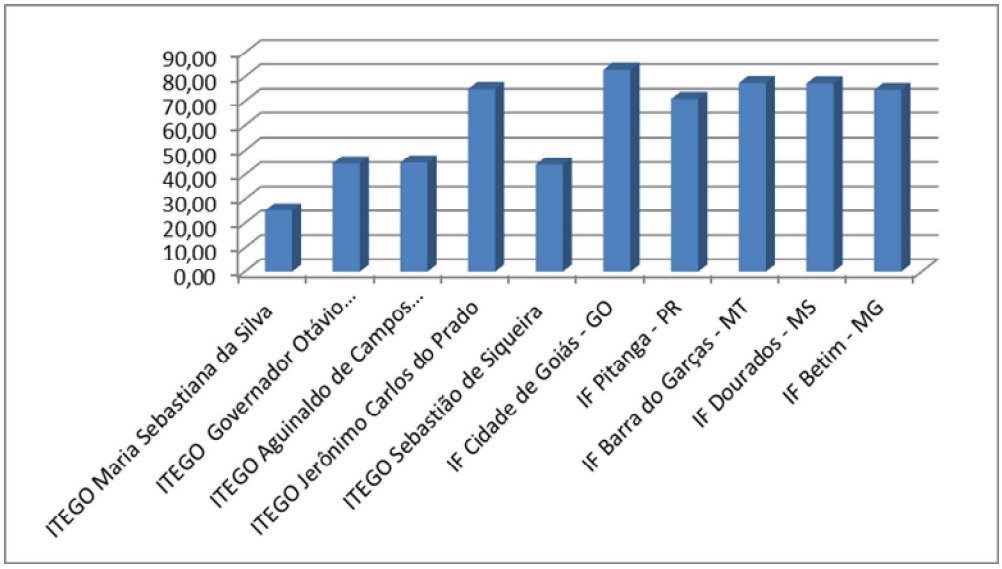


Gráfico 9 - Gastos com Pessoal (GCP)

Os gastos com pessoal foi um índice obtido em todas as unidades pesquisadas, sendo que da sua análise observa-se que os Institutos Federais possuem maiores gastos com pessoal do que os Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás, com exceção do ITEGO Jerônimo Carlos do Prado (Goiatuba-GO), que obteve um índice de GCP na ordem de 75,01.

Com efeito, a média de gastos com pessoal dos Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás é de 46,88, enquanto que a média destes gastos nos Institutos Federais é da ordem de 76,68. Sendo o Instituto Federal da Cidade de Goiás o que obteve maior índice (82,88), e o ITEGO Maria Sebastiana da Silva (Porangatu-GO), obteve o menor índice (25,41).

Tais dados podem ser justificados pela baixa remuneração dos professores e demais profissionais da Rede ITEGO, gerida por Organizações Sociais, pela menor titulação do corpo docente, bem como pelos altos gastos com contratos e terceiros efetuados pelas entidades do terceiro setor, gestoras das Unidades estaduais de Goiás.

a) Gastos com Outros Custeios (GOC)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
74,43	48,64	52,02	24,67	57,02	12,02	18	19,34	16,47	12,76

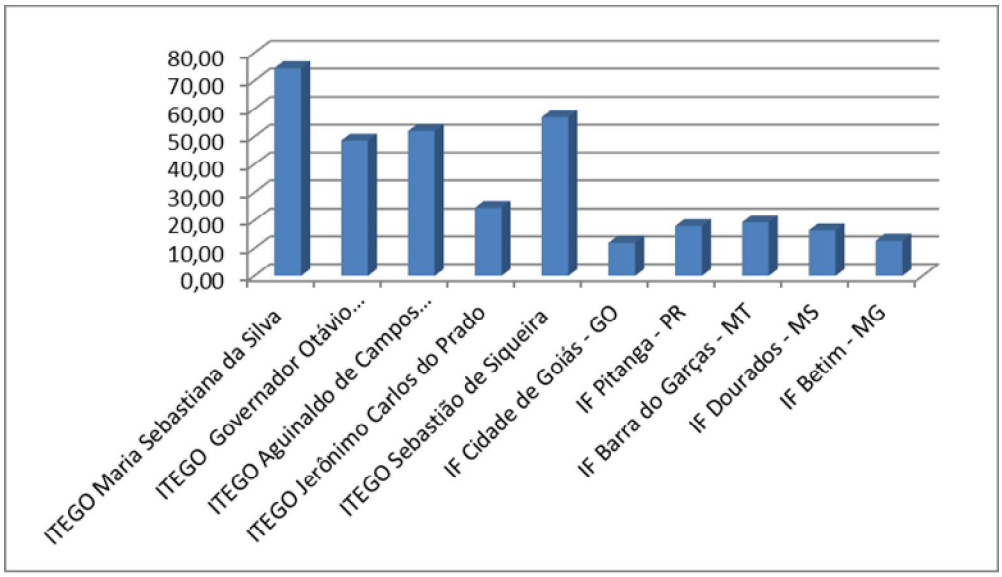


Gráfico 10 - Gastos com Outros Custeios (GOC)

Os gastos com outros custeios foi um índice obtido em todas as unidades pesquisadas, sendo que da sua avaliação depreende-se que os Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás, sendo todos geridos por entidades do terceiro setor, são os que mais gastam com despesas dessa natureza.

Tais gastos incluem despesas com contratos de prestação de serviços, aquisição de materiais de consumo, diárias, passagens, bolsas e benefícios aos estudantes, em relação aos gastos totais da unidade.

Os ITEGOs apresentaram uma média de gastos com outros custeios na ordem de 51,36, sendo o ITEGO Maria Sebastiana da Silva (Porangatu-GO) o que obteve o maior índice (74,43).

Já os Institutos Federais pesquisados obtiveram uma média de gastos com outros custeios no montante de 15,71, sendo o Instituto Federal da Cidade de Goiás o que obteve menor taxa (12,02) seguido do Instituto Federal da Betim-MG (12,76).

Tais resultados identificam uma maior predileção pelas organizações sociais, atuais gestoras dos referidos ITEGOs, quanto às despesas com contratos de prestação de serviços e de aquisição de insumos.

a) Gastos com Investimentos (GI)

ITEGO MSS	ITEGO GOL	ITEGO ACN	ITEGO JCP	ITEGO SS	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
0,20	6,63	2,89	0,31	3,73	1,88	11	3,17	3,22	7,54

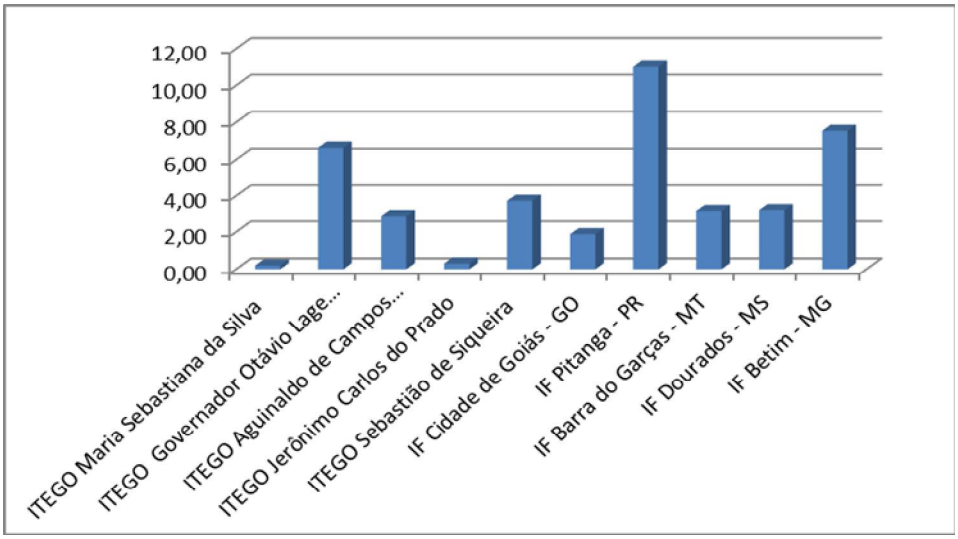


Gráfico 11 - Gastos com Investimentos (GI)

Os gastos com investimentos foi um índice obtido em todas as unidades pesquisadas, sendo que observa-se um maior gasto dessa natureza nos Institutos Federais, que obteve uma média na ordem de 5,36.

Já os Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás obtiveram uma média de GI de 2,75, o que identifica um menor percentual de investimento nos gastos realizados pelos ITEGOs, com exceção do ITEGO Governador Otávio Lage (Goianésia-GO), que obteve o índice de 6,63.

O maior índice de gastos com investimentos foi observado no Instituto Federal de Pitanga, no Estado do Paraná.

a) Matriculados classificados de acordo com a renda familiar (MRF)

Faixa Salarial	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim – MG
0 – 0,5 SM	4,96	0,02	1,75	28,38	30,74

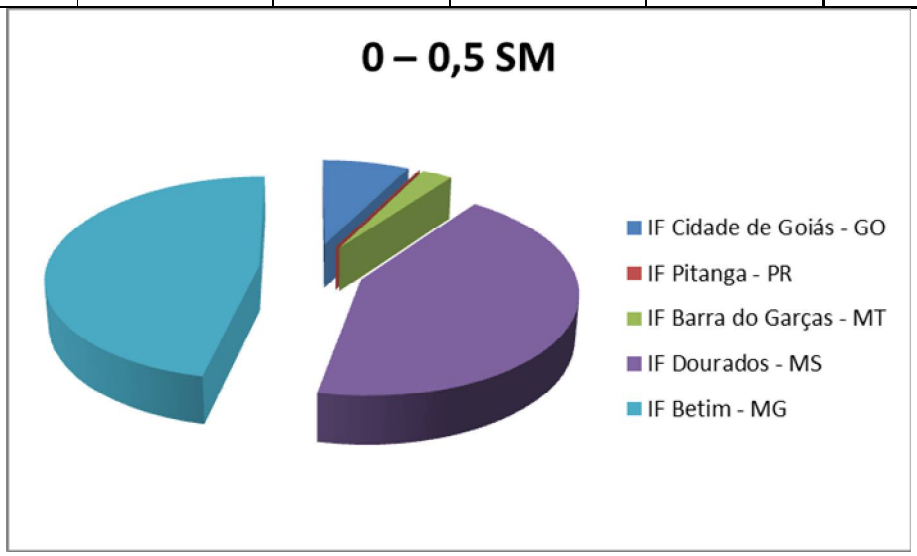


Gráfico 12 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 0-0,5SM

Faixa Salarial	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga – PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
0,5 – 1,0 SM	12,69	0,02	2,14	32,69	34,24

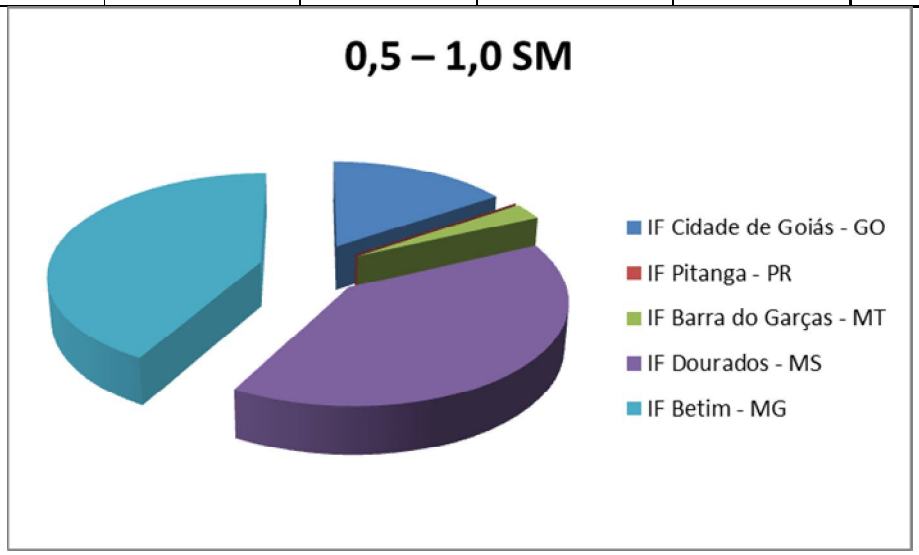


Gráfico 13 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 0,5-1,0 SM

Faixa Salarial	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga – PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
1,0 – 1,5 SM	18,2	0,12	3,51	15,97	13,02

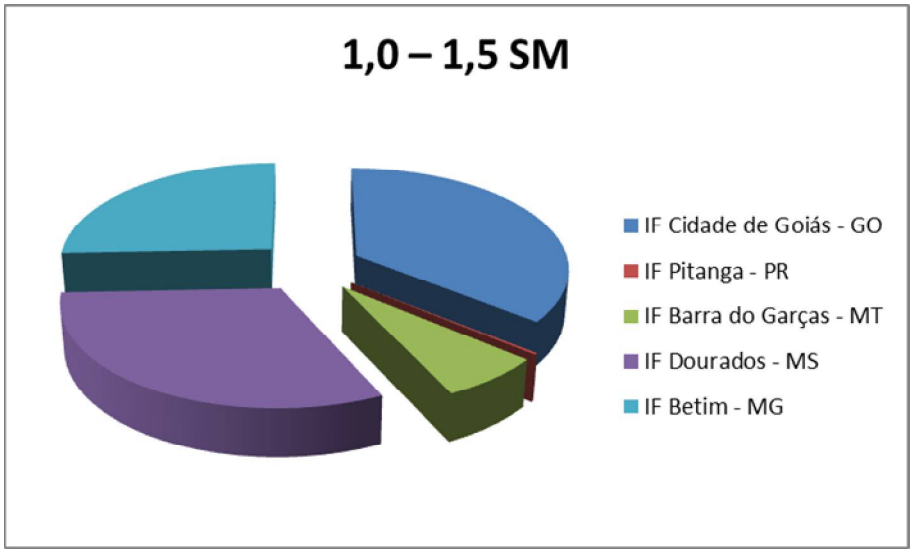


Gráfico 14 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 1,0-1,5 SM

Faixa Salarial	ITEGO Aguinaldo de Campos Netto	ITEGO Jerônimo Carlos do Prado
0 – 1,5 SM	49,1	62

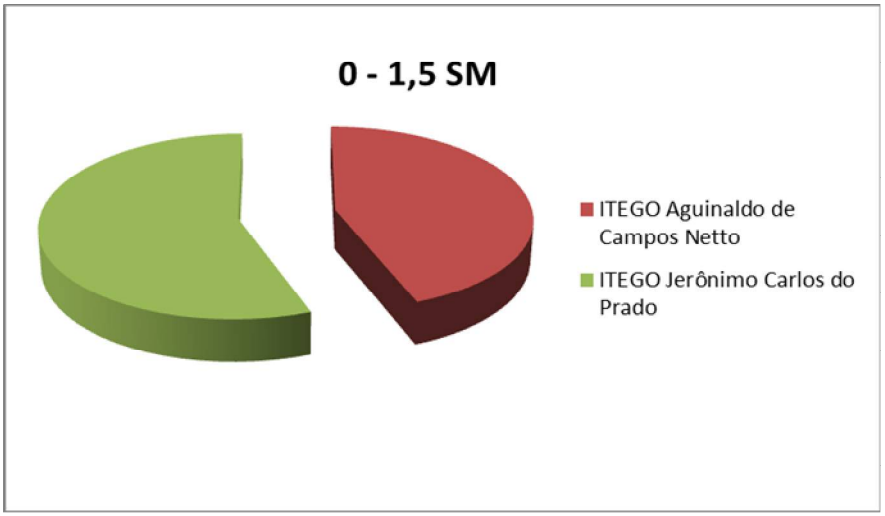


Gráfico 15 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 0-1,5 SM

Faixa Salarial	ITEGO Aguinaldo de Campos Netto	ITEGO Jerônimo Carlos do Prado	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim – MG
1,5 – 2,5 SM	25,4	32	23,56	0,02	2,56	14,1	7,96

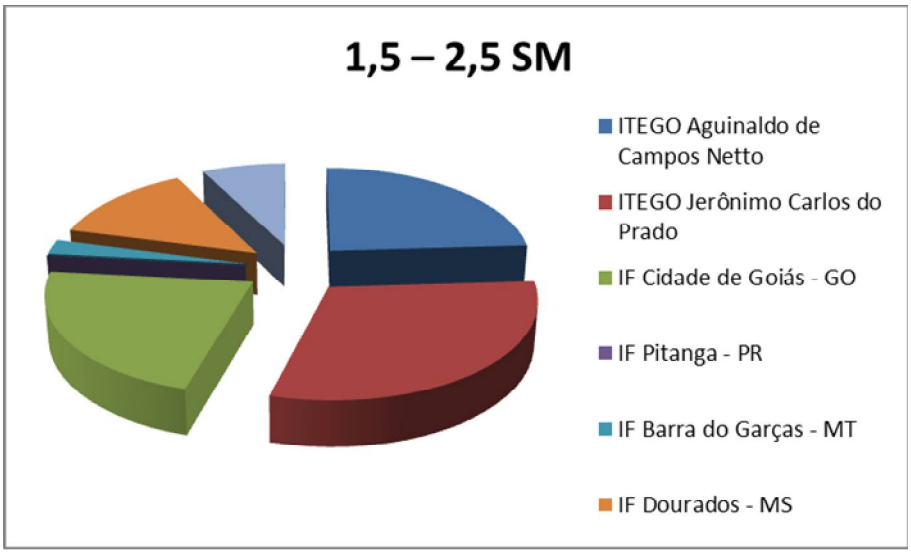


Gráfico 16 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 1,5-2,5 SM

Faixa Salarial	ITEGO Aguinaldo de Campos Netto	ITEGO Jerônimo Carlos do Prado	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
2,5 – 3,5 SM	3,5	6	7,38	0	2,89	4,99	2,87

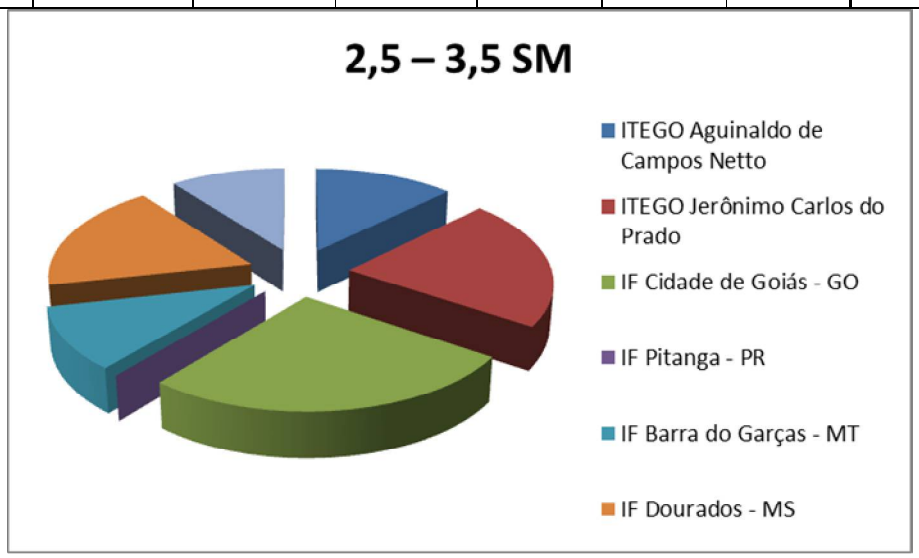


Gráfico 17 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – 2,5-3,5 SM

Faixa Salarial	ITEGO Aguinaldo de Campos Netto	ITEGO Jerônimo Carlos do Prado	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
>3,5 SM	9,6	0	14,02	0,04	1,8	3,81	11,19

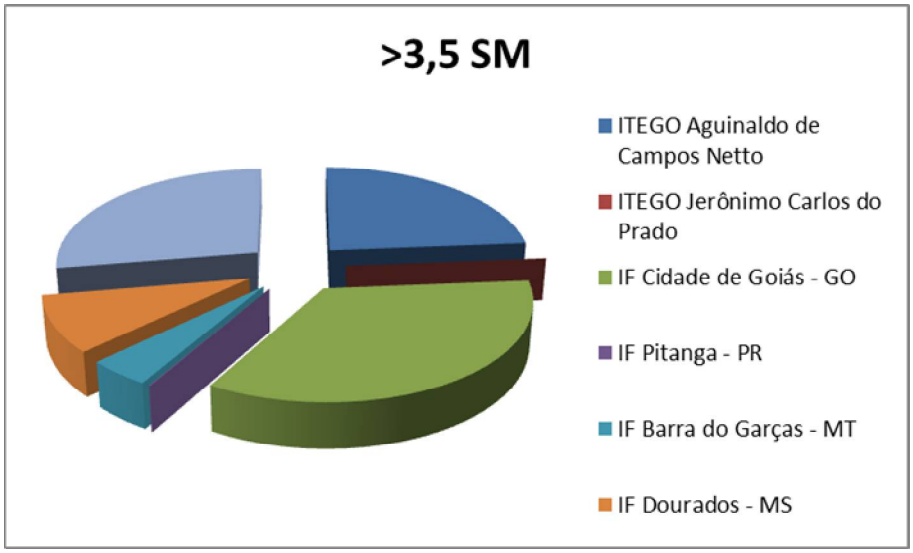


Gráfico 18 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – >3,5 SM

Faixa Salarial	ITEGO Aguinaldo de Campos Netto	ITEGO Jerônimo Carlos do Prado	IF Cidade de Goiás - GO	IF Pitanga - PR	IF Barra do Garças - MT	IF Dourados - MS	IF Betim - MG
Não declarado	12,4	0	19,19	99,74	85,31	0	0

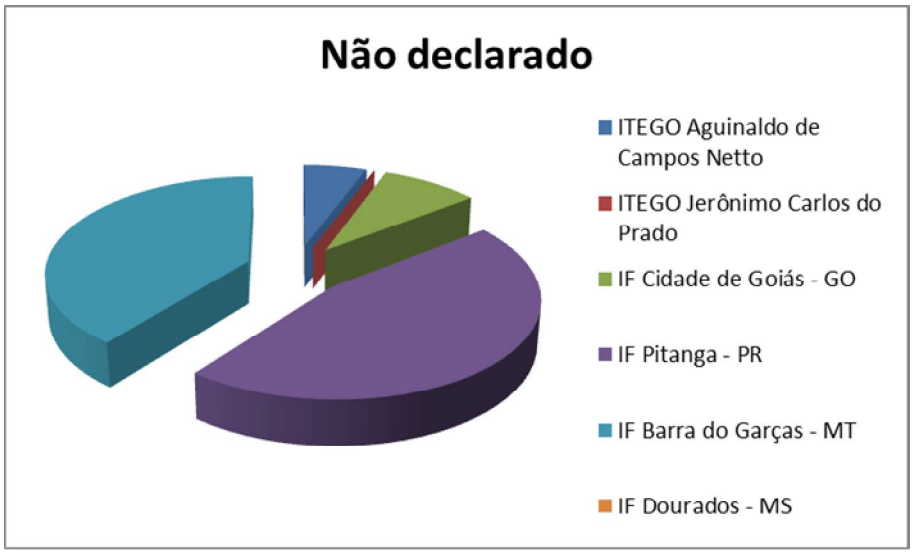


Gráfico 19 - Matriculados classificados de acordo com a renda familiar – Não declarado

Quanto ao indicador de Matriculados classificados de acordo com a renda familiar, observa-se que os ITEGOs Maria Sebastiana da Silva (Porangatu-GO), Governador Otávio Lage (Goianésia-GO) e Sebastião de Siqueira (Goiânia-GO) não apresentaram dados suficientes para corroborar com tal índice.

Tais dificuldades se justificam na medida em que as referidas unidades eram geridas por Organizações Sociais que, durante o período pesquisado, tiveram seus contratos de gestão suspensos em razão de determinação judicial.

Apenas os ITEGOs Aguinaldo de Campos Netto (Catalão-GO) e Jerônimo Carlos do Prado (Goiatuba-GO) realizaram pesquisa de satisfação contemplando a análise socioeconômica dos alunos, porém, as faixas salariais diferenciam-se daquelas utilizadas pelo indicador do Tribunal de Contas da União, aos Institutos Federais.

Os ITEGOs utilizaram-se de faixa salarial inicial de até 1,5 salários mínimos, ao contrário dos IFs, que utilizam-se de faixa salarial inicial de até 0,5 salário mínimo. Logo, tal divergência dificultou a análise e comparação dos dados referentes à renda dos alunos.

Com efeito, tal indicador mede a capacidade de inclusão social das instituições pesquisadas.

Depreende-se, da análise dos dados até então obtidos, que a renda média dos alunos dos ITEGOs é na faixa de até 1,5 salários mínimos, visto que representa 55,55% dos alunos dessas unidades.

Entretanto, na realidade dos Institutos Federais, depreende-se uma heterogeneidade de dados obtidos, sendo que cada unidade possui um perfil socioeconômica dos alunos distinto.

Finalmente, observa-se que em todas as unidades pesquisadas, as quais foram possíveis identificar o seguinte indicador, dificilmente a renda média dos alunos ultrapassa a faixa salarial de mais de 3,5 salários mínimos vigentes.

Desta forma, considerando os dados obtidos e o diagnóstico realizado, dentre os indicadores citados acima, podem ser considerados mais relevantes os indicadores 1 (RCV – Relação Candidato por Vaga); 3 (RCM – Relação de Concluintes por Matrícula Atendida); 6 (RAD – Relação de alunos por Docente em Tempo Integral); 7(TCD – Titulação do Corpo Docente); 8 (GCA – Gastos Correntes por Aluno); e 12 (MRF – Matriculados classificados de acordo com a renda familiar).

Quanto à Relação de Candidatos por Vaga (RCV), os ITEGOS pesquisados possuem no período estudado uma relação 1,1 candidatos por vaga, enquanto os Institutos Federais possuem uma relação de 3 candidatos por vaga, indicando maior procura pelos

Institutos Federais (ou, ainda, uma incapacidade dos ITEGOS de divulgarem suas atividades de formação profissional e motivarem o público-alvo de participarem das oportunidades de capacitação).

No que tange à Relação de Concluintes por Matrícula Atendida (RCM), depreende-se dos dados obtidos que os ITEGOs obtiveram uma relação de concluintes por matrícula atendida satisfatória, em que a média obtida é de 93,86 %, o que indica uma boa capacidade de êxito na conclusão dos cursos pelos estudantes.

Já no grupo de controle, não foi possível obter tais dados para o IF Pitanga e para o IF Barra do Garça, uma vez que não foram informados tanto nos Relatórios Gerenciais, quanto na Plataforma Nilo Peçanha.

Já o IFG, IF Dourados e IF Betim apresentaram RCM médio de 22,52%. Tais dados podem ser justificados na medida em que os ITEGOs possuem, em sua grande maioria, cursos de capacitação (40 a 160 horas) e qualificação (160 a 400 horas), que são cursos de curta e média duração, com menor probabilidade de evasão de alunos. Ao contrário dos Institutos Federais, que majoritariamente, ofertam cursos técnicos e/ou tecnológicos, com maior duração que os primeiros.

Quanto à Relação de alunos por Docente em Tempo Integral (RAD), foi observado um maior número de alunos por docente nos ITEGOs do que nos Institutos Federais.

Os ITEGOs obtiveram uma relação média de 45,20, enquanto que os IFs obtiveram a relação de 22,00 alunos por docente em tempo integral, o que pode ser explicado pelo fato de que os ITEGOs possuem menos professores com dedicação integral que os IFs. Essa menos quantidade de docentes integrais nos ITEGOs geridos por OSs também pode ser explicada pela menor remuneração, pela natureza do vínculo de trabalho e consequente desincentivo desses professores em dedicar-se integralmente, pois a grande maioria pode depender de mais um vínculo de docência ou de outros empregos para obter maior renda mensal.

Ademais, considerando que os ITEGOs ofertam cursos de qualificação e educação continuada, com maior rotatividade de alunos, tal fator poderia justificar parcialmente essa diferença encontrada.

Quanto ao índice de Titulação do Corpo Docente (TDC), foi observada uma maior titulação entre os docentes dos Institutos Federais, que obteve média de TCD de 3,75 (a maioria com doutorado, ou ao menos mestrado), com uma linearidade nos resultados obtidos nos IFs.

Já os ITEGOs obtiveram uma média de titulação do corpo docente no valor de 1,94 (a maioria apenas com graduação e cursos de aperfeiçoamento ou especialização), o que pode ser explicado pelo fato de que a maioria dos cursos ofertados nos Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás não exigem titulação mais elevada.

Outrossim, há de se considerar que a menor remuneração paga pelas Organizações Sociais também pode ser um fator que prejudica a entrada de professores com melhor titulação.

Quanto aos Gastos Correntes por Aluno (GCA), a média de gastos correntes por alunos nos Institutos Estaduais de Goiás foi de R$ 733,04 (setecentos e trinta e três reais e quatro centavos), enquanto que a média de gastos correntes por alunos nos Institutos Federais foi da ordem de R$ 16.325,14 (dezesseis mil, trezentos e vinte e cinco reais e quatorze centavos).

Evidentemente que tais dados devem ser interpretados de forma crítica, pois a natureza distinta dos cursos pode influenciar sobremaneira nesse gasto/aluno. Não obstante, analisando-se os documentos referentes ao planejamento financeiro e ao histórico da implementação da gestão por OS na educação profissional em Goiás, verificamos que o Governo do Estado aproveitou a mudança de modelo de gestão para reduzir de forma significativa o gasto por aluno feito na educação profissional no estado.

Isto se conclui, posto que os gastos anteriores à celebração dos contratos de gestão, relativos à educação profissional e tecnológica no Estado de Goiás, consoante estudos técnicos prévios da SED, eram os seguintes, por modalidade de curso: Superior: R$ 10.135,14/aluno; Técnico: R$ 7.856,57/aluno; Qualificação FI (formação inicial): R$ 1.839,98/aluno; Qualificação FC (formação continuada): R$ 871,49/aluno; EaD FI (formação inicial): R$ 189,00/aluno; EaD FC (formação continuada): R$ 178,30/aluno.

Esses montantes, na comparação com os dados que coletamos, indicam uma redução significativa do gasto/investimento feito por aluno. Os valores anteriormente praticados quando a rede púbica de educação técnica e profissional de Goiás estava nas mãos da administração direta eram significativamente maiores em média.

Quanto ao indicador de Matriculados classificados de acordo com a Renda Familiar (MRF) os dados coletados indicam que não há diferenças significativas de público-alvo (quanto a perfil socioeconômico) entre os ITEGOs e os IFs. Nas respectivas médias, ambos possuem uma maioria de alunos com renda mensal média igual ou menor que 1,5 salário mínimo e uma minoria de alunos com renda igual ou maior que 3,5 salários mínimos.

5.8.5. Seleção de gestores para encaminhamento de ofícios requisitórios

Para coleta de dados acerca do tema proposto, foram enviados 15 (quinze) ofícios requisitórios a gestores que atuaram ou ainda atuam enquanto atores no processo de gestão das entidades de educação profissional no Estado de Goiás.

A escolha dos gestores não se deu de forma totalmente aleatória. Para formar uma amostra de pessoas com experiência nos instrumentos pesquisados, foram obedecidos alguns critérios, sendo que os gestores abordados foram divididos em 3 (três) grupos, a saber: gestores pertencentes ao quadro de servidores da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás (SEDI); gestores pertencentes ao quadro de colaboradores das OSs gestoras, que tenham função de gestão; e gestores que sejam servidores de carreira que atuem diretamente nas unidades geridas (ITEGOs e COTECs).

A escolha dos nomes das pessoas abordadas de cada grupo foi aleatória, para que não houvesse seletividade, de forma que a escolha fosse totalmente aleatorizada, bem como para que que fosse garantido o caráter de cientificidade da pesquisa.

Destes ofícios enviados, apenas 04 (quatro) gestores apresentaram devolutivas, não obstante o esforço da pesquisadora em reiterar a importância das respostas ao bom andamento da presente pesquisa.

As respostas obtidas, as quais passo a discorrer, contaram com representantes de cada um dos 3 (três) grupos, sendo 01 (um) gestor pertencente ao quadro de servidores da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás (SEDI); 02 (dois) gestores pertencentes ao quadro de colaboradores das OSs gestoras, que têm função de gestão; e 01 (um) gestor que é servidor de carreira que atua diretamente nas unidades geridas (ITEGOs e COTECs).

Dadas as peculiaridades das informações colhidas nos ofícios, principalmente no contexto das Ciências Sociais, elas se coadunam aqui com as dimensões que sustentam os princípios epistemológicos da ação na pesquisa qualitativa. Entende-se que o reconhecimento dos dados permite ao pesquisador um melhor posicionamento tanto frente ao fenômeno investigado como a todo o processo de construção da pesquisa em si. O primeiro princípio refere-se à dimensão construtiva-interpretativa do processo de produção de conhecimento científico. Assim, na busca pelo significado das experiências, o conhecimento apresenta-se como um produto possível, engendrado por interpretações e reconstruções elaboradas ao longo de cada estudo (MORÉ, 2015, p. 126).

A segunda dimensão proposta aponta para o necessário reconhecimento da "intersubjetividade" presente na pesquisa qualitativa, quando acena para a dimensão interativa

da produção de conhecimento e a participação do observador no fenômeno observado. Essa dimensão defronta-se com a busca constante da coerência do pesquisador com a realidade pesquisada. Por sua vez, o terceiro princípio diz respeito à importância do reconhecimento da singularidade na produção de conhecimento científico.

Ademais, segundo Moré (2015), tendo em vista a idiossincrasia processos de constituição dos sujeitos, a pesquisa qualitativa não se legitima pela quantidade de participantes e sim pela qualidade, profundidade, detalhamento e contextualização de seus relatos. Assim, quando se analisam em profundidade os dados em seu conjunto, buscam-se as regularidades temáticas e os significados atribuídos a elas.

5.8.6. Envio de ofícios requisitórios

Para fins de encaminhamento de ofícios requisitórios aos gestores selecionados, foram desenvolvidas perguntas que serão apresentadas ao público-alvo, como instrumento de coleta de dados, nos seguintes moldes:

1) O(A) Senhor(a) participou das discussões que antecederam à contratação das organizações sociais para gestão da Rede ITEGO? Em caso positivo, como se deu essa participação?

2) O(A) Senhor(a) saberia apontar quais foram os motivos que demonstraram a necessidade de contratação de organizações sociais para gestão da Rede ITEGO?

As perguntas visam elucidar fatores preponderantes que suscitaram a escolha (*public choice)* de selecionar organizações sociais, devidamente qualificadas em educação profissional e desenvolvimento tecnológico, para gestão dos equipamentos públicos da Rede ITEGO.

3) Na sua opinião, qual foi o papel do segmento que o(a) senhor(a) representa nesse processo de alteração de gestão direta para gestão compartilhada?

4) O(A) senhor(a) acompanhou o processo de seleção/contratação das organizações sociais, mediante realização de chamamento público? Caso positivo, qual foi sua participação?

A pergunta intenciona entender o papel do gestor no processo de contratação das OSs.

5) O(A) senhor(a) poderia apontar aspectos positivos e negativos dessa seleção?

6) O(A) senhor(a) acaso saberia dizer como se deu a participação do Legislativo no processo de chamamento público das OSs? Na sua opinião, a legislação que se está posta permite uma seleção adequada e otimizada?

A questão visa compreender a visão do gestor acerca do processo legislativo que resultou na legislação vigente que respaldou a contratação das OSs.

7) O(A) senhor(a) acaso saberia dizer como se deu ou se dá a participação da sociedade civil no processo de gestão compartilhada da Rede ITEGO?

A presente questão possui o intuito de entender a participação de representantes da sociedade civil, sobretudo nos Conselhos das entidades gestoras.

8) O(A) senhor(a) saberia dizer se a gestão compartilhada das unidades da Rede ITEGO, por intermédio das organizações sociais, alterou de alguma forma a estrutura organizacional dos ITEGOs?

9) E quanto aos aspectos pedagógicos, sob sua ótica, quais foram as alterações mais relevantes após a assunção das OSs?

10) O(A) senhor(a) saberia dizer se houve contribuições significativas na gestão por organizações sociais como instrumento da política pública de educação profissional, na experiência do Estado de Goiás?

11) O(A) senhor(a) saberia apontar quais são os pontos frágeis desse modelo de gestão?

12) O(A) senhor(a) considera que a gestão compartilhada da Rede ITEGO resultou em economicidade para o Estado de Goiás?

13) O(A) senhor(a) considera que a gestão compartilhada da Rede ITEGO trouxe melhorias à política pública de educação profissional ao Estado de Goiás? Em caso positivo, quais foram esses benefícios? Em caso negativo, quais aspectos podem ser melhorados?

14) Na sua opinião, a fiscalização das organizações sociais por parte da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação (SEDI) é adequada?

15) O(A) senhor(a) considera que o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação (SEDI), participou de forma efetiva na gestão da Rede ITEGO?

16) Na sua opinião, existiram entraves por parte da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação do Estado de Goiás (SEDI) para o fiel cumprimento dos contratos de gestão? Caso positivo, quais seriam?

17) Como o(a) senhor(a) avalia o relacionamento entre as organizações sociais e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação (SEDI)?

18) Como o(a) senhor(a) avalia o relacionamento entre as organizações sociais e a sociedade? Os resultados obtidos com a gestão compartilhada da Rede ITEGO são devidamente divulgados para que a população possa tomar ciência do que tem sido executado? Caso afirmativo, como se dá essa divulgação?

Essa pergunta possui o intuito de identificar se as organizações sociais estão cumprindo devidamente a LAI (Lei de Acesso à Informação), com a devida transparência que se espera, por receberem recursos de origem pública.

19) O(A) senhor(a) já recebeu, na condição de gestor público, alguma reclamação ou sugestão da população a respeito da gestão da Rede ITEGO? Se sim, levou o assunto para a discussão entre os demais gestores? Poderia citar um exemplo e explicar qual foi o resultado?

20) O(A) senhor(a) teria alguma outra consideração, opinião, informação ou sugestão que considera relevante quanto à gestão da educação profissional por organizações sociais no Estado de Goiás?

5.8.7. Das informações obtidas

Mediante o encaminhamento dos ofícios aos gestores envolvidos no processo de contratação e gestão dos ITEGOs por organizações sociais, foram obtidas as seguintes informações, em linhas gerais.

Quanto à participação dos gestores nas discussões que antecederam à contratação das organizações sociais, um dos gestores atuava junto à Gerência de Inovação e Difusão tecnológica, na elaboração do conteúdo das atividades de DIT (Desenvolvimento e Inovação Tecnológica), outra gestora atuou no levantamento de dados. Os demais não tiveram qualquer participação.

No que tange aos motivos que demonstraram a necessidade de contratação de organizações sociais, os gestores pontuaram pela necessidade de agilizar processos, ações e desenvolvimento das atividades dentro dos ITEGOs, eliminando a burocracia exagerada e morosidade existentes no setor público, com a implantação de uma Política de Educação Profissional no Estado de Goiás.

Apenas um gestor não soube identificar quais seriam esses prováveis motivos.

Já quanto ao papel desempenhado pelos gestores no processo de alteração de gestão direta para gestão compartilhada, todos os agentes alegaram ter uma participação ativa,

tanto na agilização dos processos, a partir das parcerias com os setores público e privado e a sociedade civil organizada, tanto na parte administrativa, quanto pedagógica. Sendo que um deles autuou perante a Superintendência de desenvolvimento tecnológico e inovação do Estado, trabalhando com a interlocução entre as OSs e a SEDI-GO.

Ademais, quanto ao processo de seleção/contratação das organizações sociais, mediante realização de chamamento público, nenhum dos gestores teve uma participação ativa nessa etapa.

Quanto aos aspectos desse tipo de seleção, um dos gestores ponderou como positiva a grande participação de OSs inscritas durante a seleção para qualificação, e como aspecto negativo, os entraves internos burocráticos para aprovação e qualificação de OSs o que tornou o processo de seleção de OSs qualificadas muito restrito.

No que se refere à participação do Legislativo no processo de chamamento das OSs, nenhum gestor soube pontuar o papel do Parlamento nessa seara. Já no que tange à legislação que se está posta, apenas 02 (dois) gestores afirmaram que esta permite uma seleção adequada e otimizada.

Já quanto a participação da sociedade civil no processo de gestão compartilhada da Rede ITEGO, segundo alguns dos gestores, se dá a partir das discussões, das audiências e parcerias, bem como pelas sugestões de novos cursos a serem ofertados.

Logo, depreende-se que a sociedade civil não participa ativamente das decisões administrativas das OSs.

Quanto à alteração da estrutura organizacional dos ITEGOs, a maioria dos gestores afirma que houve alteração, sobretudo quanto à revisão de papéis para as funções de planejamento, organização e monitoramento, com a incorporação de novas áreas e cargos, novas coordenações e desenvolvimento de projetos junto a setores produtivos.

No que tange aos aspectos pedagógicos, um gestor pontuou pela introdução da qualificação permanente do quadro técnico e de docentes, outro gestor ponderou que houve maior acompanhamento pedagógico. Finalmente, foi afirmada a ampliação da gama de cursos, ações e projetos e agilidade no processo de seleção e contratação de professores.

Por sua vez, como contribuições significativas na gestão por organizações sociais, foram identificados o estabelecimento da pesquisa de demanda pelos cursos, a seleção do quadro de docentes e técnicos, de acordo com a necessidade específica, o acompanhamento e monitoramento dos planos de ensino, e o fomento aos APLs (Arranjos Produtivos Locais).

Questionados acerca dos pontos frágeis deste modelo de gestão, os gestores apontaram a baixa remuneração dos quadros contratados, que acaba levando a grande

flutuação de professores, a fiscalização inadequada, bem como a falta de conhecimento de alguns setores dentro das OSs no cumprimento das metas.

Quanto à economicidade ou não da gestão compartilhada, 02 (dois) gestores responderam positivamente, alegando que a forma de aquisição de materiais, equipamentos e contratação de serviços permite a prática de melhores preços. Outros 02 (dois) gestores afirmaram que este modelo não gera economicidade ao Estado, uma vez que a entrega e cumprimento das obrigações contratuais não seria satisfatória pelo valor repassado. Até mesmo foi afirmado que o modelo de gestão compartilhada ficou mais dispendioso, pois ainda que a Organização social não tenha fins lucrativos, parte desse dinheiro seria desviado, não sendo aplicado no ITEGO.

No que tange às melhorias trazidas à política pública de educação profissional ao Estado de Goiás, os gestores abordados tiveram opiniões diversas. Há gestor que afirma que tal modelo não trouxe melhorias relevantes, mas que impactou na agilidade e execução das atividades do ITEGOs.

Já outro gestor alegou que os ITEGOs e COTECs foram colocados em funcionamento, mas em contrapartida, o modelo falhou pela falta de material de laboratório, insumos de cursos, reformas, equipamentos de qualidade e tecnologia.

Ademais, conforme um dos gestores abordados, a OS trouxe melhorias nos seguintes sentidos: diversificação de cursos, introdução dos Cursos Superiores de Tecnologia, pesquisa de oferta e demanda, acompanhamento e monitoramento dos cursos e atividades, qualificação de pessoal em serviço.

Quando questionados acerca da fiscalização das organizações sociais por parte da SEDI, os gestores, em sua maioria, afirmaram que a fiscalização seria inadequada, alegando que muitos instrumentos são utilizados, mas que em alguns casos não traduzem a realidade. Outrossim, foi afirmado que a avaliação leva em consideração apenas os aspectos quantitativos, não sendo efetuada avaliação ou fiscalização qualitativa das ações, cursos e projetos por parte da SEDI.

Outra gestora chegou a afirmar que muitas vezes lhe era pedido o preenchimento de relatórios e questionários, os quais não podiam constar a realidade, pois caso contrário, seria atribuída uma nota baixa para a OS, o que resultaria em desconto no repasse mensal efetuado pelo Estado.

Apenas um gestor abordado aduziu que a fiscalização da SEDI é excelente.

Quanto ao questionamento se o Estado de Goiás, por intermédio SEDI, participou de forma efetiva na gestão da Rede ITEGO, 02 (dois) gestores alegaram que o

acompanhamento e monitoramento carecem de maior efetividade, sendo que os outros 02 (dois) gestores alegaram que a atuação da SEDI é adequada.

Por sua vez, quando questionados se existiram entraves por parte da SEDI para o fiel cumprimento dos contratos de gestão, 02 (dois) gestores alegaram que foram os cortes de recursos que recaíam em áreas de cunho estruturante, prejudicando o alcance dos objetivos.

Já outro gestor abordado afirmou que a questão política era muito presente, o que atrapalhou muito a execução dos contratos. Um único gestor alegou não existirem entraves.

No que se refere ao relacionamento entre as organizações sociais e a sociedade, bem como o compartilhamento de resultados obtidos, um gestor afirmou que a política de comunicação carece de meios de divulgação, e outro gestor afirmou que os resultados não são divulgados por serem camuflados.

Quanto às reclamações ou sugestões da população a respeito da gestão da Rede ITEGO, os relatos foram diversos. Um dos gestores afirmou que recebeu inúmeras reclamações, enquanto que outros 02 (dois) gestores alegaram que não receberam sugestões ou reclamações. Por fim, um gestor relatou receber apenas sugestões de cursos.

Ademais, quando questionados se teriam alguma outra consideração, opinião, informação ou sugestão que considerem relevante quanto à gestão da educação profissional por organizações sociais no Estado de Goiás, os gestores apresentaram sugestões tais como aumento da remuneração dos professores, redução da burocracia nos processos de controle e mensuração dos resultados, agilidade nos repasses financeiros, maior participação do Estado na gestão compartilhada.

Por fim, um dos gestores sugeriu que a experiência vivenciada na educação profissional, com a gestão compartilhada, deveria ser objeto de um seminário, para se obter uma avalição com a participação de gestores e representação do quadro docente e técnico administrativo e ex alunos, com o objetivo de se elaborar um plano de melhorias, para subsidiar os futuros contratos. O que será de especial relevância, caso o Estado de Goiás opte pela continuidade na adoção da gestão compartilhada, de forma a tentar aprimorar a *public choice*, com uma melhor avaliação do procedimento e desenho institucional adotados.

Logo, no que tange à requisição de informações dos gestores de políticas públicas voltadas à educação profissional do Estado de Goiás, depreende-se que os posicionamentos são os mais diversos, desde aqueles que apoiam o modelo de gestão compartilhada, até aqueles que a consideram inadequada. Foram reportados, ademais, suposta malversação de recurso público, desvios de finalidade e deturpação de resultados publicizados. O que deverá ser objeto de representação perante o Ministério Público estadual, para apuração das eventuais

irregularidades denunciadas, com requisição de informações à unidade vinculada, na forma prevista em lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com efeito, são constantes e crescentes os debates acerca da deficiência do Estado no que concerne à efetivação dos direitos presentes na Constituição, notadamente na educação, de onde provem argumentos relativos à necessidade de outros modelos de gestão para que se alcance melhor efetividade constitucional. Desponta, assim, a possível participação e contribuição da Sociedade Civil, através da realização de parcerias com o Estado para auxiliar na solução de questões sociais. Ocorre que ao mesmo tempo esse discurso da diminuição da participação do Estado e aumento da participação dos segundo e terceiro setores é também encampada pelos ascetas da lógica de austeridade fiscal a todo custo.

De modo que fenômenos como o da gestão da educação profissional por Organizações Sociais ficam inseridos um contextos de disputas ideológicas e consequentes dúvidas quanto à efetividade de tal escolha pública, quando encarada numa perspectiva de constitucionalista e democrática (ou seja, voltada a uma eficiência do serviço público em termos de qualidade do serviço público, ou seja, de custo-efetividade).

Em meio a esse contexto, a presente pesquisa demonstrou a importância, portanto, de uma regulamentação do fenômeno da gestão da educação por OS de modo a garantir que o desempenho das mesmas possa ser medido pra valer, pois só faz sentido transferir um serviço público de tamanha relevância ao terceiro setor se for pra de fato obter com isso uma melhoria do acesso e da qualidade do serviço.

Entretanto, constatou-se também que, pelo menos por enquanto, há déficits na regulamentação e na prática de implementação dos contratos de gestão dessas OS, quanto ao estabelecimento efetivo de um monitoramento do acesso, da qualidade e do custo-efetividade do desempenho dessas OS na educação profissional. Como decorrência, não existe, por enquanto, diagnósticos e avaliações baseadas em evidência científica quanto ao desempenho dessas organizações sociais a frente de serviços públicos educacionais.

A presente pesquisa procurou suprir, ainda que parcialmente, essa lacuna, oferecendo os subsídios para um diagnóstico do desempenho dessas organizações, bem como um primeiro exercício avaliativo comparativo, baseado em dados e métricas metodologicamente controladas, para medir esse desempenho de modo a possibilitar que esse

debate evolua para além da disputa puramente ideológica, que costuma dominar a grande maioria da literatura existente sobre o tema.

O diagnóstico (ainda parcial e em fase de aprimoramento) apresentado nesse trabalho, já permite antever que há uma redução significativa de recursos financeiros disponibilizados à educação profissional em Goiás, após a instalação dos ITEGOS, ao menos enquanto recursos por aluno (que interessa mais quando o foco é qualidade do serviço público).

O estudo também evidenciou que é necessário desenvolver melhores indicadores e práticas de monitoramento para que se possa analisar com maior precisam se erra redução de custo/investimento produziu como decorrência uma queda na qualidade do serviço. Essa é uma possibilidade que não está afastada pelos dados coletados, mas é preciso um refinamento da investigação empírica quanto a este aspecto da pesquisa para que se possa concluir com maior precisão sobre o prejuízo ou não à qualidade do serviço. Por enquanto, não há nada nos dados coletados que possa indicar que houve uma melhora na prestação do serviço.

Com efeito, a Administração Pública deve preocupar-se na profissionalização e estruturação da atuação do Poder Público para o desempenho de sua missão de fiscalização dos contratos e no controle dos resultados, como por exemplo, através de programa de capacitação de todos os envolvidos do processo de pubilicização, tanto da Administração Pública quanto das instituições privadas.

Não se pode deixar de reconhecer que as parceiras firmadas através do contrato de gestão podem oferecer certas vantagens ao Estado, ao dinamizar as suas formas de atuação na concretização de serviços sociais, sempre que a estrutura administrativa não for suficiente ou adequada. Entretanto, o Poder Público deve manter-se fiel e atuante no desempenho de suas funções de planejamento, fiscalização e controle das atividades publicizadas por meio dos contratos de gestão.

Outrossim, tal como sugeriu Humberto Falcao Martins (1998, p. 109), faz-se necessário desmistificar o modelo de fomento público ao terceiro setor, concebido pelos teóricos da Reforma Administrativa Gerencial brasileira, para conscientização de que a burocracia pública não-estatal não se encontra imune aos problemas da burocracia tradicional, como o insulamento burocrático, a captura clientelista predatória da política ou do sistema político, bem como “disfunções provocadas por alianças espúrias entre segmentos políticos e burocráticos em busca de rendas patrimoniais decorrentes de privilégios, proteção ou corrupção”.

Por outro lado, desconstitui-se a vertente ideológica que oculta a verdadeira intenção que não passa pela busca de uma participação do cidadão no processo de tomada decisão administrativa, mas sim pela possibilidade de abertura à iniciativa privada de novas formas de exploração econômica, anteriormente restritas à atuação estatal.

Por fim, cabe lembrar que todo esse debate está inserido também em lógicas de um Estado Pós-Social e do Espetáculo, voltado à maximização discursiva e midiática dos resultados obtidos pela Administração Pública, junto à importância propagandística de tais lampejos de eficiência. Nesse contexto, o Estado muitas vezes opera pelo estratagema de enfocar grandes feitos isolados, para com isso não precisar evidenciar o cotidiano de ineficácias e inefetividades que costumam marcar o Estado Pós-Social, rotineiramente em crise ou escassez fiscal. Essa postura precisa ser criticada e evitada por aqueles que buscam levar a sério a tarefa de efetivar direitos constitucionais por meio de políticas públicas, sob pena do Estado acabar destinado a não efetivar suas promessas constitucionais includentes.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Alline Neves; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. **Um constitucionalismo do espetáculo?** Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 115, p. 541-584, 2017**.**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A 'Supremacia do Interesse Público' no advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo**. In Interesses Públicos versus Privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. SARMENTO, Daniel (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª edição. São Paulo: Editara Malheiros, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 1995. Disponível** em https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1470. Acesso em: 15 jul. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993. Disponível em www.luisrobertobarroso.com.br › uploads. Acesso em: 20 nov. 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 16.ed. São Paulo : Saraiva,. 16ª edição, 1994.

BAZOLI, Thiago Nunes. **Descentralização estatal:** o terceiro setor como executor das atividades fundamentais do Estado - saúde, educação e assistência social. Orientadora: Sandra

Barbon Lewis. 2007. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) - UNIFAE Centro Universitário, Curitiba, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Disponível em www.cchla.ufpb.br › 2016/03 › EBOOK_BOBBIO_VOL1. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. **O conceito de sociedade civil**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982, disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=3537 . Acesso em ago 2020.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 4.ed. São Paulo : Malheiros, 1993.

BRASIL, **Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm , acesso em: 10 jan de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm , acesso em: 10 jan de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm . Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL, **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm, acesso em 09 de jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT)**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/52031-catalogo-nacional-de-cursos-tecnicos. Acesso em 30 de out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/ COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em: 10 de fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pronatec.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/pronatec. Acesso em 30 de out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede e-Tec Brasil**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/rede-e-tec-brasil/rede-e-tec-brasil-apresentacao. Acesso em 30 de out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,** Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em 01 de março de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **AC-3239-47/13-P**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: www.portalms.saude.gov.br. Data da Sessão: 27/11/2013. Acesso em: 20 de julho de 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado Para a Cidadania**. São Paulo: ENAP, 2011.

_____. **Sociedade Civil**: sua democratização para a reforma do Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. Disponível em: http://bresserpereira.org.br/view.asp?cod=281 Acesso em: 06 de maio de 2020.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. Org.: Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador:** Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2 ed., Coimbra Editora, 2001.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COELHO, Luciana De Carvalho Paulo. **A possibilidade de realização de parceria entre o setor público e o terceiro setor para garantia do direito fundamental à educação infantil com fundamento na sustentabilidade econômica e social**: uma contribuição para o desenvolvimento socioeducacional do estado de Santa Catarina. Orientador: Paulo de Tarso Brandão. Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Itajaí, Centro De Educação De Ciências Sociais E Jurídicas, Programa De Pós-Graduação Stricto Sensu Em Ciência Jurídica, Itajaí, 294 p., 2018.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor** – um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: SENAC, 2018.

COUTO SANTOS, Marcos André. **A efetividade das normas constitucionais** (as normas programáticas e a crise constitucional). Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 37 n. 147 jul./set. 2000. Disponível em*:* www2.senado.leg.br/bdsf /bitstream/handle. Acesso em: 12 jul. 2020.

DANTAS, Ingrid Cunha; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Constitucionalismo democrático:** entre as teorias populares do constitucionalismo e um novo aporte do papel das cortes na democracia. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 64, n. 2, p. 61-88, maio/ago. 2019. ISSN 2236-7284. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/62962. Acesso em: 31 ago. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Entrevista.** Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1462.pdf. Acesso em 17. Mar. 2020.

DROPA, Romualdo Flávio. **Reforma do Estado e Reforma Administrativa**. Disponível em: http://dropius.sites.uol.com.br/reformaadm.htm. Acesso em: 07 de jan. 2020.

FALCAO MARTINS, Humberto. **Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal**: política e administração no terceiro setor. Rev. adm. contemp., Curitiba , v. 2, n. 3, p. 109-128, Dec. 1998 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65551998000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 Jan. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Tradução de Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valéria. **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP**: A Lei 9.790 Como Alternativa Para o Terceiro Setor. 2001. Disponível em: www.edisciplinas.usp.br. Acesso em: 12 de jul. de 2020.

FERRETTI, Celso João; SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Educação profissional numa sociedade sem empregos**. Revista Portuguesa de Educação, 2000.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor.** Interesse Público, Porto Alegre, v. 7, n. 34, p. 89-106, nov./dez. 2015. Disponível em: http://dspace/xmlui/bitstream/item/18098/PDIexibepdf.pdf?sequence=1. Acesso em: 20 de maio 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRIEDMAN, Barry. **The politics of judicial review**. In: Texas Law Review, vol. 84, nº 2, 2005. Disponível em: https://bit.ly/2MPt4dM. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **The Will of the People**: How public opinion has influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009. Disponível em: https://academic.oup.com/ajlh/article-abstract/52/2/237/1792804?redirectedFrom=fulltext. Acesso em 15 jan. 2020.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão econômica da sustentabilidade**: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. In Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.13, n. 25, Janeiro/Abril de 2016.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
GIDDENS, Anthony. **A terceira via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.
GIDDENS, Anthony. *O debate global sobre a terceira via****. Anthony Giddens (Org.); tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora UNESP, 2007***.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOBIRA, Pablo. **Uma "sociedade do espetáculo" nos/dos estudos organizacionais brasileiros**: notas críticas sobre uma leitura incipiente. Caderno FGV - EBAPE.BR, v. 13, nº 2, Artigo 3, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2015.

GOIÁS. Conselho Estadual de Educação do Estado de Goiás. **Resoluções**. Disponível em: https://cee.go.gov.br/category/resolucoes/. Acesso em 30 out. 2020.

GOIÁS, **Lei nº 15.503**, de 28 de dezembro de 2005. Disponível em http://www.legisla.casacivil.go.gov.br, acesso em 09 de jul. 2020.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação do Governo do Estado de Goiás. **Contrato de Gestão nº 01/2017.** Disponível em: https://www.desenvolvimento.go.gov.br/index.php/os-transparencia/133-institucional/oss-transparencia/2918-contrato-de-gest%C3%A3o-aditivos-regional-3. Acesso em 30 out. 2020.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação do Governo do Estado de Goiás. **Contrato de Gestão nº 02/2017.** Disponível em: https://www.desenvolvimento.go.gov.br/index.php/noticias/2919-contrato-de-gest%C3%A3o-aditivos-regional-4. Acesso em 30 out. 2020.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação do Governo do Estado de Goiás. **Contrato de Gestão nº 03/2017.** Disponível em: https://www.desenvolvimento.go.gov.br/index.php/component/content/article/133-institucional/oss-transparencia/2907-contrato-de-gest%C3%A3o-regional-1?Itemid=101. Acesso em 30 out. 2020.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação do Governo do Estado de Goiás. **Contrato de Gestão nº 04/2017.** Disponível em: https://www.desenvolvimento.go.gov.br/index.php/os-transparencia/133-institucional/oss-transparencia/2238-regional-5-centeduc. Acesso em 30 out. 2020.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação do Governo do Estado de Goiás. **Contrato de Gestão nº 05/2017.** Disponível em: https://www.desenvolvimento.go.gov.br/index.php/os-transparencia/133-institucional/oss-transparencia/2917-contrato-de-gest%C3%A3o-aditivos-faespe. Acesso em 30 out. 2020.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação do Governo do Estado de Goiás. **Nota Técnica nº 01/2015/GGCFT/SDTIFTI**. Fls. 129-157. Goiânia, 2015.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação do Governo do Estado de Goiás. **Rede Pública Estadual de Educação Profissional e Tecnológica do Estado de Goiás.** Disponível em https://www.desenvolvimento.go.gov.br/index.php/ciencia-tecnologia-e-inovacao/rede-itego. Acesso em 30 out. 2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Resolução Normativa Nº 013/2017.** Disponível em https://portal.tce.go.gov.br/governanca-planejamento-e-gestao/normativos/resolucoes. Acesso em 10 de nov. 2020.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: (Vol. 8). Fundación de Derecho Administrativo. 2013. Disponível em: www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo11.pdf. Acesso em: 10 de jul. 2020.

GOZZI, Gustavo. **O Estado Contemporâneo**. In: BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO. Dicionário de Política. Brasília: UnB, p. 401-409, 2007.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. 2011. Orientador: Maria Sylvia Zanella di Pietro. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-26032012-111633. Acesso em: 20 de nov. 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo**: a crise da ineficiência pelo controle. 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle . Acesso em: 27 set. 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Soberania popular como procedimento**: um conceito normativo de espaço público. Em: Novos Estudos CEBRAP. São Paulo Nº 26, 1990.

_____. **Direito e Democracia**: entre a facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 1997. Disponível em: trt13.jus.br/ejud/anos-anteriores/cursos-de-2014. Acesso em 15 de jul. 2020.

_____. **The Structural Transformation of the Public Sphere**, Cambridge, Polity Press, 1994. Disponível em: egalitarianism.no/wp-content/uploads/2014/10. Acesso em: 15 de jul. 2020.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editora, 1991. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2016.45.229-233. Acesso em 20 de mai. 2020.

IOSCHPE, Evelyn. 3º Setor: **Desenvolvimento Social Sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. Disponível em: https://gife.org.br/terceiro-setor-desenvolvimento-social-sustentado. Acesso em 15 ju. 2020.

KISIL, Marcos. **Organização social e desenvolvimento sustentável**: projetos de base comunitária. *In*: IOSCHPE, Evelyn (Org.). 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

KRAMER, Larry. Popular Constitutionalism, Circa 2004. California Law Review, vol. 92, n. 4, 2004a. Disponível em: https://bit.ly/31pDc0L. Acesso em: 6 abr. 2020.

_____. The people themselves: popular constitutionalism and judicial review. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/285231079_The_People_Themselves_Popular_Constitutionalism_and_Judicial_Review. Acesso em 15 jul. 2020.

KRAMER, Sônia. **Infância e Educação**: o necessário caminho de trabalhar contra a barbárie. In Infância e Educação Infantil. Campinas –SP: Papirus, 1999. Disponível em https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/23857 . Acesso em: 15 jul. 2020.

LUMERTZ, Juliana Selau. **A Parceria Público-Privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola.** Orientadora: Vera Maria Vidal Peroni. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre, 118 p., 2008.

MAJONE, Giandomenico. **As Transformações do Estado Regulador**. Revista de Direito Administrativo, v. 262, p. 11-43, 2013.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos.** São Paulo: Malheiros, p.100-143, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.

MELO, Carlos Francisco Lopes. **A reforma administrativa gerencial e a chamada publicização**: aspectos críticos do contrato de gestão como instrumento de superação do modelo burocrático de administração pública. Orientador: Luiz Henrique Urquhart Cademartori. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 228 p., 2017.

MENDONÇA, Fabiano André de Souza. **Limites da responsabilidade do Estado:** teoria dos limites da responsabilidade extracontratual do Estado, na Constituição Federal Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Impetus, 2003. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4069. Acesso em 15 jul. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis, 2002.

MODESTO, Paulo. **O Direito Administrativo do Terceiro Setor**: a aplicação do direito público às entidades privadas sem fins lucrativos. 2011. Disponível em: http://www.direitodoestado.com/revista/rere-25-maio-2011-paulomodesto.pdf. Acesso em: 06 de maio de 2020.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. **Constitucionalismo e Cidadania:** por uma jurisdição constitucional democrática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MORÉ, Carmen Leontina Ojeda Ocampo. **A "entrevista em profundidade" ou "semi estruturada", no contexto da saúde**: Dilemas epistemológicos e desafios de sua construção e aplicação. Investigação Qualitativa em Ciências Sociais, Volume 3, 2015. Disponível em: https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/158/154. Acesso em 20 jul. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. **Mutações nos serviços públicos. Direito do Estado:** Novos Rumos (Limonad) I, 2005.

_____. **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOREIRA, Vital. **Os serviços públicos tradicionais sob o impacto da União Europeia**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 19. Agosto/setembro/outubro, 2009. Disponível em: www.direitodoestado.com/revista/redae-19-agosto-2009-vital-moreira.pdf . Acesso em: 10. Jul. 2020.

MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito Educacional e Educação no Século XXI**: com comentários à nova Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: UNESCO, 1997. Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000128632 . Acesso em: 15 jul. 2020.

NIEMBRO, Roberto. Una Mirada al Constitucionalismo Popular. México: ISONOMIA, n° 38, abril de 2013. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/262923720_Una_mirada_al_constitucionalismo_popular. Acesso em: 31 ago. 2019.

NOGUEIRA, Juliana Guimarães. **O terceiro setor e a administração pública em portugal.** Argumenta Journal Law**,** Jacarezinho - PR, n. 9, p. 215-242, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/120. Acesso em: 13 jan. 2019.

OLIVEIRA, Ildoana Paes. **O "Terceiro Setor" e a execução de programas educacionais**: a parceria entre o Governo do Maranhão e o Instituto Ayrton Senna no Projeto Gestão Nota 10. Revista Educação e Emancipação, São Luís: UFMA, v. 7, n. 1, p.129-146. jan./jun. 2013.

OLIVEIRA, Luiz Ademir de; FERNANDES, Adélia Barroso. **Espaço público, política e ação comunicativa a partir da concepção Habermasiana**. Revista Estudos Filosóficos nº 6 /2011 – versão eletrônica – ISSN 2177-2967. 2011. Disponível em: http://www.ufsj.edu.br/revistaestudosfilosoficos. Acesso em 15 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU no Brasil. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf, acesso em 16 de janeiro de 2020.

PECES BARBA, Gregório. **Curso de Derechos Fundamentales**: Teoria General. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. 1995. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/909. Acesso em 01 ago. 2020.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil** - Introdução ao Direito Civil Constitucional. 2 ed. Tradução de Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PINTO COELHO, Saulo de Oliveira. **Um constitucionalismo do espetáculo?** Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico constitucional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 115, p. 541-584, 2017.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash**. Faculty Scholarship Series. 169. 2007, p. 373-433. Disponível em: https://bit.ly/31v3UF5. Acesso em: 17 out. 2019.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais**: teoria geral. Porto: Coimbra Editora, 2002.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Perspectivas da dinâmica institucional**: a emergência do setor público não-estatal. Brasília. Mimeo. Espaço público, política e ação comunicativa a partir da concepção habermasiana, 1997. Disponível em: https://www.semanticscholar.org/paper/Perspectivas-da-din%C3%A1mica-institucional-%3A-a-do-setor-Ribeiro/4b428125f92514be0cd5c327ff49f1df1ea3f728. Acesso em 09 de ago. 2020.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais:** o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho. Orientador: Gustavo Henrique Justino de Oliveira. 2013.306 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos .** In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SIFUENTES, Mônica. **Direito fundamental à educação**: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

SOUZA, Fábio Araujo; FLORES, Maria Marta Lopes. **Organização social de educação e seu financiamento: a nova panaceia para educação de Goiás?** Rev. HISTEDBR On-line, Campinas, v.18, n.3 [77], p.798-825, jul./set. 2018.

STRECK, Lênio Luiz**. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. Novos Estudos Jurídicos,V 8, Nº 2, p.257-301, maio/ago. 2003. Disponível em https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/336/280. Acesso em: 15 de jul. 2020.

_____. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**: uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

TAVARES NETO, José Querino; BARBOSA, Claudia Maria. **Democratization of Justice and Governance:** some notes from Brazil. Sequência (Florianópolis), n. 72, p. 41-66, abr. 2016.

TORRES, Juliana Rezende. **Educação Ambiental Crítico-Transformadora e Abordagem Freireana.** Orientador: Sylvia Regina Pedrosa Maestrelli. Tese de Doutorado em Educação Científica e Tecnológica, PPGECT/UFSC, Florianópolis, 456 p. 2010.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999. Disponível em https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA68148803&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=00108847&p=AONE&sw=w. Acesso em 31 ago. 2019.

WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (org.). **Constitucionalismo Latino-Americano.** Tendências Contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013. Disponível em: https://www.jurua.com.br/bv/conteudo.asp?id=23055&pag=4. Acesso em 01 jul. 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso***:* planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.