

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Marlene de Fátima Campos Souza

O Estado Brasileiro e o Terceiro Setor:
Políticas Públicas e a Extrafiscalidade na Educação Superior

Doutorado em Ciências Sociais

São Paulo/SP
2017

Marlene de Fátima Campos Souza

O Estado Brasileiro e o Terceiro Setor:
Políticas Públicas e a Extrafiscalidade na Educação Superior

Doutorado em Ciências Sociais

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do Título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientação: Prof. Dr. Edison Nunes

São Paulo/SP
2017

Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

A Deus, pelo dom da vida.
A meus pais, Felizardo e Maria,
pelos ensinamentos e pelo apoio imensurável.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força, coragem, determinação para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador, Professor Doutor Edison Nunes, pela compreensão, a paciência, a atenção e o apoio contínuo, ao longo do desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Luiz Eduardo Waldemarin Wanderley, pelas valiosas contribuições oferecidas a esta tese.

À Coordenação do Programa de Estudo Pós-Graduado (Doutorado em Ciências Sociais da PUC-SP), pelo profissionalismo e a dedicação empenhados junto ao Programa de Doutorado.

Agradeço à Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP) pela oportunidade de aprimorar meus conhecimentos.

Aos colegas e amigos de trabalho da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, pelo apoio e as palavras encorajadoras, nos momentos mais difíceis; especialmente, minha gratidão à Profa. Dra. Raquel Cristina Ferraroni Sanches, que esteve sempre ao meu lado me incentivando.

À equipe do departamento de Contabilidade e Controladoria da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, meu agradecimento, sobretudo, pelas valiosas contribuições prestadas na elaboração deste estudo.

Agradeço, ainda, ao Dr. Luiz Carlos de Macedo Soares, Magnífico Reitor do Centro Universitário Eurípides de Marília e Presidente da Mantenedora da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, meu superior imediato, pelo respaldo imensurável, oportunizando a concretização de um projeto particularmente relevante à minha vida profissional e pessoal.

Não posso deixar de expressar minha gratidão também aos meus amigos e familiares.

Um agradecimento todo especial a cada um dos professores e colegas do Doutorado, pelo convívio e amizade.

Enfim, sou grata a todos que, direta ou indiretamente, torceram pelo meu sucesso e me fortaleceram neste caminhar de aprendizados com suas orações e preces, rogando por mim.

SOUZA, Marlene de Fátima Campos. **O Estado Brasileiro e o Terceiro Setor: Políticas Públicas e a Extrafiscalidade na Educação Superior**. 188f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2017.

RESUMO

Esta pesquisa analisa a relação do Estado com o Terceiro Setor, em termos de políticas públicas educacionais, no âmbito do Ensino Superior brasileiro, propondo-se a demonstrar a redefinição do papel estatal no cenário global e ante a sociedade civil, apresentando uma contextualização acerca do retorno engendrado à sociedade em face dos benefícios fiscais concedidos às entidades sem fins lucrativos. Em um primeiro momento, portanto, são descritos, sumariamente, os marcos históricos do Estado a respeito da experiência brasileira vivenciada a partir da Era Vargas. Na construção da função e do escopo estatal, bem como daquilo que concerne à coletividade na produção do bem público, tal perspectiva contribui para a compreensão de mudanças ocorridas na implicação do Estado com o setor privado, visando a depreender a forte aliança existente entre ambos (Estado e Terceiro Setor), apoiada na Reforma do Estado idealizada na década de 1990. Ressalta-se, ainda, a importância, no Brasil, das parcerias público-privadas das entidades sem fins lucrativos para efetivação da prestação de serviços em conjunto com o Estado, mantendo políticas públicas estatais das quais se destacam programas sociais educacionais como o ProUni e o FIES, vinculados ao Terceiro Setor (não-estatal). O propósito desta investigação, por conseguinte, está em atestar, por meio de evidências empíricas, que a expectativa do Estado é correspondida pelos resultados obtidos. Para tanto, foi desenvolvido Estudo de Caso, em uma Instituição de Ensino Superior, a Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, recorrendo a informações extraídas das Demonstrações Financeiras da entidade em questão, buscando-se aferir respostas ao seguinte questionamento objeto de trabalho: Qual a contrapartida oferecida pelas instituições do Terceiro Setor à sociedade, em razão da isenção ou da imunidade das contribuições sociais concedidas pelo Estado? O resultado ora apresentado corrobora com as informações de que as entidades inseridas no domínio do Terceiro Setor tendem a retornar à sociedade benefícios superiores aos recebidos, mediante incentivos fiscais do Estado. Nesse sentido, foi possível constatar, doravante os índices atribuídos para diagnóstico, que, para cada R\$ 1,00 investido pelo Estado em incentivos fiscais, a entidade restituiu à sociedade R\$ 1,54, no que se refere aos investimentos sociais em gratuidades, tomando-se, exclusivamente sua atividade principal, o ensino, proporcionando, igualmente, um retorno de R\$ 2,09 sobre seus investimentos sociais totais, superando, pois, os limites exigidos pela legislação. Ademais, a pesquisa admitiu como metodologia o Estudo de Caso; fundamentou sua bibliografia em livros, periódicos, documentos institucionais e sites relacionados ao tema; substanciando-se com informações quanti-qualitativas e dados estatísticos.

Palavras-chave: Terceiro Setor. Políticas Públicas. Ensino Superior. Extrafiscalidade. Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha.

SOUZA, Marlene de Fátima Campos. **The Brazilian State and the Third Sector: Public Policies and Extra Taxation in Higher Education**. 188f. Thesis (PhD in Social Sciences) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2017.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the relationship between the State and the Third Sector in public education policies in the field of higher education in Brazil, as well as to demonstrate a redefinition towards the role of the State in the global scenario upon civil society, presenting a contextualization about the return generated to society in relation to the tax benefits granted by the State to non-profit entities. Primarily, it contextualizes the historical landmarks of the State, precisely, addressing the Brazilian experience from the Vargas Era. In the construction of the role and the scope of State and society in the production of the public good, this perspective contributes to the understanding of the changes occurred in the State's relationship with the non-state sector, to understand the strong alliance between them (State and Third Sector), following from the idealized State Reform in the decade of 1990. It is also emphasized the importance of the public-private partnerships of non-profit entities to make the provision of services effective, jointly with State, also in the effectiveness of State public policies in higher education which, among others, stand out the social educational programs in Brazil such as ProUni and FIES, linked to the Third Sector (non-state). The purpose is to demonstrate, through empirical evidences, that the expectation of the State matches the results obtained. For such purpose, a case study was carried out at a Higher Education Institution, Eurípides Soares da Rocha Teaching Foundation, which, through information supported by the Financial Statements of the entity under study, aimed to gather information to answer the following question: What is the counterpart offered by the institutions of the third sector to society, with the tax exemption or immunity over social contributions provided by the State? The result presented in the study gives support to the information that entities inserted in the context of the Third Sector tend to return to society superior benefits to those received through State fiscal incentives. In this regard, it was possible to verify by means of return to society, the rates allocated to the study: for each R\$ 1.00 invested by the State in tax incentives, the entity returned to society R\$ 1.54 regarding social investments in Gratuities solely in their main teaching activity, and a return of R\$ 2.09 on its total social investments, exceeding the limits required by the legislation. Moreover, the research herein adopts the case study methodology; bibliographies were based on books, periodicals, institutional documents, and related websites, with quantitative-qualitative information and statistical data.

Keywords: Third Sector; Public policies; Higher education; Extra taxation; Teaching Foundation Eurípides Soares da Rocha.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento da Oferta de Bolsa ProUni Total (2005 a 2016)	105
Gráfico 2: Crescimento de Bolsas Ocupadas ProUni no Brasil	106
Gráfico 3: Bolsas Ofertadas X Bolsas Ocupadas	107
Gráfico 4: Bolsistas ProUni CFL X SFL por região	111
Gráfico 5: Representação gráfica do número de contratos FIES formalizados (2003 a 2016)	118
Gráfico 6: Representação das IES sem fins lucrativos, em relação ao total: Brasil – Instituição de Ensino Superior no Brasil	127
Gráfico 7: Representação do crescimento das IES – Instituição de Ensino Superior no Brasil	128
Gráfico 8: Representação do crescimento das IES SFL no Brasil – Instituição de Ensino Superior no Brasil	129
Gráfico 9: Representação Quantidade IES SFL X IES Pública – Instituição de Ensino Superior no Brasil	129
Gráfico 10: Representação Quantidade IES Sem Fins Lucrativos por Modalidade – Instituição de Ensino Superior no Brasil	129
Gráfico 11: IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa)	150
Gráfico 12: IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa)	150
Gráfico 13: IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral)	151
Gráfico 14: IRS/VB X IRSG (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa x Índice de Retorno à Sociedade Geral)	152

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Classificação Internacional de Organizações Não Lucrativas	58
Quadro 2: Impostos por esfera e competências de governo	68
Quadro 3: Percentual de financiamento dos encargos educacionais para o FIES..	116

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Integração entre os setores.....	55
Figura 2: Tipos de coerção, atividades políticas e políticas públicas	99
Figura 3: Oferta total geral de Bolsas ProUni (2005 a 2º sem./2014).....	104
Figura 4: Oferta de Bolsas ProUni – Parciais e Integrais (2005 a 2014)	104
Figura 5: Oferta Total de Bolsas ProUni (2005 a 2014)	108
Figura 6: Percentual de Bolsas ProUni Integrais e Parciais (2005 a 2014)	108
Figura 7: Bolsistas ProUni por categoria administrativa das IES.....	109
Figura 8: Quantidade de contratos FIES (2009 a 2014).....	114
Figura 9: Contratos firmados FIES – Brasil (1999 a 2009 – 2010 a 2016)	115
Figura 10: Calculadora MEC Lei nº 12.101, de 2009, e Lei nº 12.868, de 2013	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Oferta de Bolsa ProUni Total (2005 a 2016)	105
Tabela 2: Crescimento de Bolsas ProUni Ocupadas no Brasil.....	106
Tabela 3: Bolsas ProUni Ofertadas X Ocupadas/Não Ocupadas.....	107
Tabela 4: Número de bolsas ofertadas por categoria administrativa das IES	110
Tabela 5: Número de bolsistas ProUni por categoria administrativa	111
Tabela 6: Número de bolsistas ProUni por categoria administrativa e por região ...	111
Tabela 7: Contratos Formalizados/Exercícios – Comparativo de 2011 a 2014	113
Tabela 8: Número de Contratos FIES Formalizados (2003 a 2016).....	117
Tabela 9: Representação das entidades sem fins lucrativos, em relação ao total, no Brasil (2002 a 2015)	127
Tabela 10: Demonstrativo de Benefícios gerados a sociedade – Custo da Isenção Usufruída	148
Tabela 11: Demonstrativo de Benefícios gerados a sociedade – Custo Total	148
Tabela 12: IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa)	150
Tabela 13: IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral)	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
Art.	Artigo
BPS	Bolsas e Projetos Sociais
CAJUP	Centro de Assessoria Jurídica Popular
CAPPA	Centro de Acompanhamento de Prestação de Penas Alternativas
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CETS	Centro de Estudo do Terceiro Setor
CF	Constituição Federal
CFL	Com Fins Lucrativos
CIU	Custo da Isenção Usufruída
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
D.A.	Diretório Acadêmico
DASP	Departamento de Administração Pública do Serviço Público
EaD	Educação a Distância
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
F.E.E.S.R.	Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha
FGEDUC	Garantia de Operações de Crédito Educativo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONIF	Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICNPO	<i>International Classification of Nonprofit Organizations</i>
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
IRS	Índice de Retorno à Sociedade
IRS/VB	Índice de Retorno à Sociedade Valor Bolsa
IRSG	Índice de Retorno à Sociedade Geral
IST	Instituto Superior de Tecnologia
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
ONGs	Organizações Não Governamentais
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PCE	Programa de Crédito Educativo
PDRAR	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PNE	Plano Nacional da Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
SAT	Seguro de Acidente de Trabalho
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SFL	Sem Fins Lucrativos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISPROUNI	Sistema do ProUni
TCI	Total do Custo da Isenção
TBG	Total de Benefícios Gerados-Gratuidades
TBGCT	Total de Benefícios Gerados Custo Total
TOBPS	Total de Outras Bolsas e Projetos Sociais
TRS	Total do Retorno à Sociedade
UNIVEM	Centro Universitário Eurípides de Marília
UPF	Utilidade Pública Federal
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I – O ESTADO BRASILEIRO	29
1 Fundamentação Teórica	29
1.1 Evolução histórica do Estado no Brasil	29
1.2 Os modelos e as fases do Estado	31
1.2.1 Estado Liberal	32
1.2.2 Estado Social e sua Crise	35
1.3 As Reformas Administrativas do Estado brasileiro	37
1.3.1 O Estado Novo	38
1.3.2 Primeira Reforma Administrativa – Reforma Burocrática	39
1.3.3 Segunda Reforma Administrativa	40
1.4 O processo de transição dos modelos de administração pública no Brasil ..	41
1.4.1 O modelo de Administração Pública Patrimonialista	41
1.4.2 O modelo de Administração Pública Burocrática	42
1.4.3 O modelo de Administração Pública Gerencial	46
CAPÍTULO II – TERCEIRO SETOR, ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO ENSINO SUPERIOR.....	49
2.1 O surgimento do Terceiro Setor	49
2.2 Conceito de Terceiro Setor	53
2.2.1 Terceiro Setor	53
2.2.2 Classificação das Entidades do Terceiro Setor	57
2.2.3 Normas e Legislação	58
2.2.4 Regulamentação Tributária: Benefícios, Imunidade e Isenções	64
2.2.5 O Terceiro Setor e sua evidenciação	69
2.2.6 Publicização: Sistema de Parceria entre a Administração Pública e a Sociedade Civil Organizada	73
2.2.7 Terceiro Setor e Globalização	76
CAPÍTULO III – EDUCAÇÃO SUPERIOR E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	82
3.1 O Ensino Superior no Brasil	82
3.1.1 Extrafiscalidade e Educação Superior	86
3.2 Do Direito à Educação Superior	88
3.2.1 Direito fundamental à Educação Superior	88
3.3 Políticas públicas, políticas públicas educacionais, objetivos e modalidades de políticas públicas	92
3.3.1 Conceito de políticas públicas	93
3.3.2 Objetivos da Política Pública na Educação	95
3.3.3 Políticas públicas: tipos e classificação	97
3.3.4 Políticas Públicas e Programas da Educação Superior	100

3.3.5 Programa Universidade para Todos (ProUni).....	101
3.3.6 Bolsas ProUni Integrais	103
3.3.7 Bolsas ProUni Parciais	108
3.3.8 As entidades sem fins lucrativos X ProUni	109
3.4 Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)	112
CAPÍTULO IV – CARACTERÍSTICAS DO TERCEIRO SETOR E SUA IMPORTÂNCIA	120
4.1 Terceiro Setor, Ensino Superior Privado e o Sistema Federal.....	120
4.1.1 Instituições de Ensino Superior e o Terceiro Setor no Brasil.....	122
4.1.2 Forma Jurídica das Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil.....	123
4.2 Terceiro Setor e Certificação	124
4.2.1 O Terceiro Setor educacional em números	126
CAPÍTULO V – O DESEMPENHO DE UMA INSTITUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO PROVIMENTO DOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS	132
5.1 Cálculo do Retorno em Serviços como contrapartida do investimento público no caso da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha.....	137
5.1.1 Aplicabilidade dos Índices: Índice de Retorno à Sociedade Valor Bolsa (IRS/VB) e Índice de Retorno à Sociedade Geral (IRSG)	144
5.2 Análise da proposta para desempenho no provimento de serviços educacionais – período 2002 a 2016.....	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS.....	165
APÊNDICES	177
ANEXOS.....	185

INTRODUÇÃO

O bojo desta pesquisa está em demonstrar a efetiva contribuição do Terceiro Setor nas políticas públicas de Educação Superior, em parceria com o Estado, avaliando os benefícios gerados à sociedade – estes decorrentes da contrapartida do instituto da extrafiscalidade (isenção fiscal ou imunidade) – e considerando as modalidades de incentivos fiscais concedidos às entidades do Terceiro Setor. Para tanto, é apresentado um estudo do desempenho de uma instituição do Terceiro Setor no provimento dos serviços públicos educacionais, que, por sua vez, e nos últimos tempos, vem passando por mudanças e transformações culturais, políticas, econômicas e sociais, principalmente aquelas resultantes de mudanças que caracterizaram a trajetória do Estado.

Dentre outros episódios, evoca-se que, por conta dos problemas enredados pelo Estado na década de 1990, a iminência de uma reforma figurou como um capítulo inevitável na história do Brasil. A crise instalada nos anos 70 e agravada nos anos 80, atingindo seu auge em 1990, com a inflação alta e os juros exorbitantes, acarretando a redução da economia dos estados federados na efetivação de políticas públicas, culminou na emergente necessidade de reestruturação da máquina pública em função do processo de globalização. A partir desse momento, portanto, embora a reforma administrativa fosse uma questão peremptória, ela, contudo, apenas veio a se tornar um tema central no país, em 1995, após a eleição e posse do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso (BRESSER-PEREIRA, 1998a); a crise estatal obrigou, assim, à premente reconstrução, enquanto a globalização compeliu a uma redefinição do próprio papel do Estado e de suas funções.

Consoante o Plano Diretor de Bresser-Pereira (1998), a alternativa de reforma do Estado como saída para superar a crise derivada da globalização econômica estaria na adoção de estratégias, a saber: a privatização-transferência para o setor privado de atividades que permitem ser administradas pelo mercado; a descentralização-transferência para o setor privado de serviços auxiliares e de apoio; e a publicização-transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal.

Logo, a partir da consolidação dessa reforma, verificou-se considerável alteração no relacionamento entre o Estado e as organizações da Sociedade Civil, de tal forma que a atuação do Terceiro Setor veio a se tornar de extrema relevância, sobretudo por franquear a ampliação no atendimento das demandas sociais.

Definidas tais linhas preliminares, é nesse sentido que este trabalho buscará discussões sobre o provimento dos serviços voltados para as políticas públicas na área da Educação Superior. O Estado e o Terceiro Setor unem-se, utilizando-se dos benefícios produzidos pelo instituto da extrafiscalidade (imunidade ou isenção) como fator estimulante para as parcerias entre o poder Público Estatal e as entidades da sociedade civil, denominadas não-estatais, que prestam serviços e proporcionam retornos à sociedade, por meio dos incentivos fiscais recebidos do Estado. Oportuno, aqui, corroborar que as entidades do Terceiro Setor que atuam no Ensino Superior gozam de prerrogativas fiscais, exercem atividades em parceria com Estado e atuam nos diversos programas sociais.

Para melhor acompanhamento das análises a ser elaboradas, urge precípua, neste ponto, a caracterização das entidades do Terceiro Setor, à medida que têm se revelado um domínio em crescimento no Brasil, delineando também suas especificidades.

Dessa forma, assinala-se que referidas entidades estão definidas como um grupo de organizações que surge da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos. O Terceiro Setor pode ser considerado como um conjunto de organismos ou organizações com autonomia própria, cuja função e objetivo estão em atuar, voluntariamente, na sociedade civil, visando ao seu aperfeiçoamento (BARBIERI, 2008).

O termo “Terceiro Setor” passou a ser empregado recentemente no Brasil e sua origem remonta aos Estados Unidos; para determinados autores, o conceito acerca de tal referente pode ser diferenciado; no entanto, se avaliado em sua essência, as diversas concepções sobre si são tidas como equivalentes (COELHO, 2005).

Nessa perspectiva, o Terceiro Setor guarda particularidades capitais suficientes para divergi-lo dos demais: como não distribui lucros, não está sujeito ao controle estatal diretamente – esfera em que o Primeiro Setor encontra-se inserido; além disso, de modo extensivo, é o responsável direto por demandas sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social, em que estão classificadas as pessoas jurídicas de direito público e privado, ou seja, o Estado, que atende ao interesse público geral, denominado máquina estatal (ARAÚJO, 2005).

Quanto à sua gestão, o Terceiro Setor abriga uma peculiaridade que o distingue do Primeiro e do Segundo Setores: é um campo cujas atividades não são classificadas como públicas tampouco como privadas e, ao mesmo tempo, possuem relação com ambas; é composto por organizações de natureza “privada” sem objetivo de lucros. Saliente-se que essas entidades são constituídas em forma de associações, fundações, centros, grupos, institutos e demais formas de organizações, e têm por objetivo o atendimento à sociedade como um todo e, atualmente, representa um segmento forte e um campo promissor, além de forte colaborador da missão do Estado (PAES, 2000).

Milani Filho (2004) resume as especificidades organizacionais do Terceiro Setor na ausência da figura de proprietários; na autonomia para conduzir as atividades e a administração; no suprimimento de parte do papel do Estado, socorrendo as demandas sociais; na estrutura e presença institucional; no interesse social e no provimento de benefícios à sociedade em que atuam; mais ainda: são unidades econômicas; necessitam de recursos para manter suas atividades, podendo a fonte ser pública ou privada; não distribuem resultados aos seus membros, reinvestindo os superávits obtidos; podem gozar de privilégios fiscais, de acordo com a legislação vigente.

O Terceiro Setor teve papel fundamental na dinâmica da reforma do Estado, em especial no setor de serviços não exclusivos do Estado, conforme consta abalizado no MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), incluindo os serviços de educação, saúde, cultura, pesquisa científica, surgindo como uma alternativa para a superação da crise do Estado, a fim de viabilizar os serviços públicos, tornando-os mais ágeis e eficientes. Por essa razão, são realizadas as “transferências” das atividades do Estado para o setor privado ou para o Terceiro Setor ou, ainda, para o setor público não-estatal. Por esse viés, as organizações Sociais constituem ferramentas de publicização.

No Brasil, anteriormente à década de 80, não havia perspectiva de que o Terceiro Setor atuasse amplamente como agente social de desenvolvimento em parceria formal com o setor público, posto que se limitava a uma visão de filantropia puramente. As organizações da sociedade civil sem fins lucrativos eram vistas como formas de assistencialismo e caridade, estando associadas à religião ou simulando instrumentos pertencentes a movimentos políticos, integrando outros tipos de interesses apenas corporativos, ligados a ações sindicais e associações.

Com a abertura da economia brasileira, na década de 90, e com a Reforma Administrativa do Estado, justificou-se a escassez de recursos públicos para oferecer serviços essenciais, com isso, abriram-se espaços para trabalhos em parceria com as entidades da sociedade civil, terceirizando os serviços, que, até o momento, eram de responsabilidade do poder público, transferindo-os para entidades públicas não-estatais.

O que se pretendia era uma reforma que reorganizasse o Estado, em razão da crise fiscal que impedia sua capacidade de investimento, era fortalecer o seu núcleo estratégico e alterar o modelo de administração pública; ou seja, a administração pública burocrática deveria ser substituída pela administração gerencial (BRASIL, 1995). E a reforma gerencial contempla as ideias da privatização, publicização e terceirização como procedimentos da reforma do Estado.

O Programa Nacional de Publicização distinguiu-se pela concessão de responsabilidades do Estado para com o setor privado. Sobre o tema, insta incluir as palavras de Wanderley (2015), que discorre:

A publicização compreende o conjunto de ações, individuais e coletivas que se direcionam para a construção de institucionalidades. Ela implica a criação de espaços públicos e de processos que impregnem toda a sociedade, os quais são conduzidos pela correlação de forças políticas estabelecidas entre as classes e os setores sociais, mobilizando novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade civil. A publicização mobiliza tanto espaços de representação, interlocução e negociação, quanto de conflitos. [...] O conceito de publicização tem significado normativo, que remete ao interesse de todos e ao reconhecimento do direito de todos à participação na coisa pública, o que interpela o Estado e a Sociedade Civil. (WANDERLEY, 2015, p. 811-812)

Desse modo, ressalta-se o papel social que o Terceiro Setor vem assumindo, em parceria formal com o Estado, e que deve ser entendido como o Estado reformado que se configura no Brasil, desde a segunda metade dos anos 90.

O Estado segue uma vertente social tendo como papel preponderante a redução de mazelas sociais como finalidade pública. Nessa linha de entendimento, é necessária a arrecadação de tributos que, diretamente, consistem em fontes de receitas necessárias para o custeio de suas atividades regulares. Porém, devido ao crescimento das demandas sociais e de seus múltiplos encargos, a tributação para o suprimento de todas essas necessidades sociais tornou-se insuficiente.

A fiscalidade, na qualidade de financiadora do Estado, apontada como sua principal fonte e forma de arrecadação, deixou de ser a expediente primordial em busca de alternativa para a solução de seus problemas. O Estado vem lançando mão de estratégias, como o da renúncia fiscal, para o alcance de seus objetivos. Uma das alternativas encontradas pelo Estado é o emprego da chamada extrafiscalidade, que, nas palavras de Geraldo Ataliba (1990), compreende

[...] o uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista a realização de valores constitucionalmente consagrados. (ATALIBA, 1990, p. 233)

Nessa perspectiva, a extrafiscalidade tem se tornado um importantíssimo recurso adotado pelo Estado para a consecução das políticas públicas nas mais diversas áreas, em especial na Educação Superior, buscando a promoção dos direitos fundamentais, e nas políticas sociais contempladas na Constituição Federal. Tenciona, ainda, junto às entidades do Terceiro Setor, no que se refere às imunidades e isenções, uma configuração para que o Estado, por meio da obediência e das normas de imunidade, renuncie sua arrecadação pela contraparte de atividades que geram benefícios à sociedade, facultando reduzir as desigualdades sociais e as carências, tendo como meta alcançar a justiça social.

Para uma melhor ponderação em torno da extrafiscalidade, faz-se necessário compreender a fiscalidade e parafiscalidade. A fiscalidade alberga a exigência de tributos com o objetivo de abastecimento dos cofres públicos, sem que haja outros interesses sociais, políticos ou econômicos – que interfiram no direcionamento da atividade impositiva (CARVALHO, 2005). Isso significa, portanto, o recolhimento do tributo, isto é, a arrecadação de recursos de maneira que alimentem o erário, para que o Estado tenha capacidade financeira para a realização de seus deveres. Quanto à parafiscalidade, a singularidade encontra-se na diferença em instituí-la e cobrá-la. A competência tributária, indelegável, pertence a uma determinada pessoa jurídica, enquanto a capacidade tributária poderá ser atribuída a outras pessoas, como, por exemplo, as denominadas paraestatais. Ilustrando, identificam-se, também, as contribuições devidas às entidades do Sistema S (SESC, SESI, SENAI, SENAC) e a contribuição para o Seguro de Acidente de Trabalho.

Ainda sobre a extrafiscalidade, ela pode ser interpretada como uma modalidade de intervencionismo estatal, encerrando o emprego dos meios tributários para fins não fiscais, mas ordinários, isto é, para disciplinar comportamentos de virtuais contribuintes ou, em outras palavras, quando a estrutura do tributo visa a situações sociais, políticas ou econômicas, objetivos alheios aos meramente arrecadatórios (BERNARDI, 2017). Os benefícios fiscais detêm a capacidade de auxiliar o Estado no cumprimento dos interesses sociais e econômicos, mediante incentivo a essas entidades. É nesse prisma que Nabais (2004, p. 630) afirma serem os benefícios fiscais “[...] dirigidos ao fomento, incentivo ou estímulo de determinados comportamentos”. Impulsionar um setor a atuar nessa área é determinante para a solidificação dos direitos e das garantias fundamentais na política tributária, pois, desse modo, tais organizações provocarão um comportamento positivo, expressando conscientização não apenas de seu papel econômico, mas, efetivamente, de seu papel social.

A política da extrafiscalidade encontra-se prevista na Constituição, bem como na legislação, e sua finalidade aponta para a fixação e concessão de direitos e garantias individuais e fundamentais, sendo reputada uma atividade indispensável e arrecadatória, uma vez que quebra a rigidez do Direito Tributário, possibilitando-lhe uma função social coligada à capacidade de promover a inclusão e a dignidade humana. Para Bicalho (2013, p.176): “[...] a busca de alternativas criativas para auxiliar o Estado social brasileiro no desempenho de suas tarefas constitucionais é exigência imperiosa”. Argumenta-se, assim, o pensamento de que seria pela concessão de benefícios fiscais que a esfera tributária estaria ensejando os direitos sociais e a educação exclusivamente. Vale registrar entendimentos de que, nessa área, a extrafiscalidade é o instituto competente de disseminar a educação.

Explicita-se, além disso, que a extrafiscalidade não deve ser vista unicamente sob o ponto de vista formalista, somente como um instrumento de regulação de mercado; antes, ela equivale a uma poderosa ferramenta de divulgação de valores sociais. Logo, torna-se um elemento caracterizador da política fiscal da atualidade, que se enxerga, na realidade tributária e financeira, uma maneira para a formulação de programas públicos e ações que visam a combater crises conjunturais e mazelas sociais (BICALHO, 2013, p. 178). Sua eficácia, então, vai além da estimulação de comportamentos, notabilizando-se por atingir a justiça fiscal e a efetivação das políticas sociais.

Considerando-se as deficiências históricas da sociedade no Brasil, a extrafiscalidade permite uma aferição sobre a efetivação e adequação das políticas sociais e programas prestacionais realizados pelo Estado Social, indicando a correspondência entre os recursos demandados, as despesas realizadas e o esforço tributário realizado pela sociedade. Apenas através de uma visão integrada dos instrumentos extrafiscais (tributos, subvenções, subsídios, transferências, etc.) torna-se crível a observância de preceitos fundamentais da atuação estatal, amplamente estipulados em normas financeiras e tributárias no Brasil, tais como: equilíbrio fiscal, transparência fiscal, planejamento orçamentário, publicidade, moralidade, responsabilidade fiscal e, por último, justiça social. (BICALHO, 2013, p. 180)

Referido posicionamento deve ser utilizado no cumprimento do direito social à educação. Denota-se um horizonte envolvendo uma discussão não apenas teórica, mas que almeja maior concretude na investigação no que tange a temas, como Terceiro Setor, Políticas Públicas, Ensino Superior, Extrafiscalidade, sem perder de vista possíveis respostas ao questionamento objeto de trabalho: Qual a contrapartida oferecida pelas instituições do Terceiro Setor à sociedade, em razão da isenção ou da imunidade das contribuições sociais concedidas pelo Estado com o instituto da extrafiscalidade?

Recorrendo a um Estudo de Caso, a proposta é testar a aplicação de uma situação prática alusiva ao provimento dos serviços públicos na Educação Superior, verificando a capacidade de geração de retorno de uma entidade do Terceiro Setor, haja vista os benefícios fiscais recebidos como retorno dos serviços oferecidos à sociedade. Destaca-se que, na proposta do estudo, contemplam-se, também, discussões de políticas públicas relevantes, como os Programas Sociais Estatais, dentre eles o ProUni e FIES, viabilizando discussões a respeito da representatividade do Terceiro Setor, sua quantificação, e, finalmente, o Estudo apresenta os resultados obtidos relativamente à proposta inicialmente descrita, contendo todas as informações, análises e as considerações finais.

No cumprimento do objetivo principal desta pesquisa, foram perscrutadas informações que oportunizassem a análise de representatividade das entidades do Terceiro Setor do Brasil, abarcando-se as instituições que prestam serviços na Educação Superior. Etribados em sites oficiais do MEC e INEP, os dados reportados estavam disponibilizados em forma de tabelas, evocando o número total de entidades de Ensino Superior, por modalidade, e demais requisitos necessários à investigação em lume.

À vista desses indicadores, foi possível a elaboração de tabelas e a geração dos gráficos com números totais de entidades, para estudo da representatividade, por modalidade (o cálculo da representatividade das entidades do Terceiro Setor se deu sobre o número total das entidades de Ensino Superior existente no Brasil). As informações foram coletadas, e também serviram de fonte para compor tabelas e gráficos dos números totais e dos percentuais para apuração do crescimento em números e percentuais das entidades, por categoria e modalidades com e sem fins lucrativos.

Para o cômputo dos valores que serviram de base de cálculo para formulação do índice de retorno à sociedade em contrapartida aos incentivos fiscais recebidos, baseou-se nas Demonstrações Contábeis da entidade objeto de estudo, propiciando a extração da informação do custo anual dos últimos 15 anos (entre 2002 e 2016) da entidade em questão. Foram preparadas planilhas com bases bienais e consolidadas, harmonizando valores aplicados em gratuidades e o recebimento das isenções usufruídas, incentivos fiscais que serviram de subsídios para a demonstração dos valores totais e os índices gerados para análise.

Apresentou-se, então, um estudo realizado na Fundação de Ensino Eurípides Soares Rocha, referente ao período de 2002 a 2016, em que se enunciam os valores dos retornos dos benefícios gerados à sociedade. As planilhas em apreço (Tabela 10 e Tabela 11) foram preparadas em conformidade com os números extraídos das Demonstrações Contábeis, com um total de valores de TBG (Total de Benefícios Gerados-Gratuidades), os valores de TCI (Total do Custo da Isenção), o custo da isenção usufruída, e TOBPS (Total de Outras Bolsas e Projetos Sociais). Os valores apurados tiveram como escopo medular a construção dos índices IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade Valor Bolsa) e no IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral).

Para evidenciação dos resultados da pesquisa, foram admitidos dois índices, idealizando-se duas planilhas distintas com os respectivos custos e cálculos, o que permitiu o cálculo dos índices do estudo, conforme se descreve: o cálculo do IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade Valor Bolsa) é obtido dividindo-se o TBG (Total de Benefícios Gerados-Gratuidades) pelo TCI (Total do Custo da Isenção) usufruída. Para obtenção e interpretação do IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade Valor Bolsa), o parâmetro perfilhado foi: a cada R\$ 1,00 (um real) investido pelo governo em incentivos fiscais, analisar-se-á o retorno excedente aplicado pela entidade à sociedade em relação às gratuidades aplicadas na atividade de ensino.

Também constará uma análise do Índice de Retorno à Sociedade Geral (IRSG). Esse índice será assim calculado: divide-se a somatória do TBG (Total dos Benefícios Gerados-Gratuidades) e do TOBPS (Total de Outras Bolsas e Projetos Sociais) pelo TCI (Total do Custo da Isenção), com o fito de estimar a totalidade dos benefícios gerados à sociedade por parte da entidade, independentemente da exigência fiscal da aplicação da gratuidade sobre a atividade de ensino. Por se tratar de um índice que mede o retorno de forma abrangente, este contempla todos os projetos sociais desenvolvidos pela entidade. Para o cálculo do IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral) e para a análise deste índice, definiu-se o seguinte critério: a cada R\$ 1,00 (um real) investido pelo governo em incentivos fiscais, analisar-se-á o retorno excedente aplicado pela entidade à sociedade em relação às suas atividades gerais.

Considerando-se que a pesquisa distingue-se pela parceria entre o Estado e o Terceiro Setor (entidades formadas pela sociedade civil organizada), obtendo o Estado a característica pública estatal e as organizações da sociedade civil organizada características de pública não-estatal, responsáveis por serviços públicos e direitos sociais garantidos pela Constituição Federal, ambos estão sob a ótica de *accountability* social que envolve governo, população, legislação, questões éticas e conexão pública.

Basicamente, a *accountability* corresponde à explicação em torno do que se está fazendo, como está sendo feito, porque se está fazendo e o quanto se gasta com as ações realizadas, permitindo compreender que, no Brasil, tal ferramenta encontra-se associada à qualidade de uma democracia. Para a efetivação desses condicionantes e dessas variantes, ainda se vislumbram acentuadas dificuldades; contudo, desde a Constituição de 1988 e em função do crescimento da cooperação do Estado com as organizações da sociedade civil organizada (Terceiro Setor) no que concerne às políticas públicas, melhores resultados nas prestações de contas têm sido alcançados. Conforme destaca Coelho (2005, p. 172):

Quando uma organização do terceiro setor é tida como *accountable*, isso significa que ela é idônea, que presta contas aos seus membros ou à comunidade a que serve e que esta estreitamente vinculada aos interesses destes, preservando sua reputação e idoneidade. Para que uma instituição seja *accountable*, ela deve estar "aberta" à fiscalização em todos os aspectos gerenciais. Deve mostrar integridade, perfeito atendimento e completa adesão à missão da organização. Deve ser responsável por suas ações e inações, por

suas decisões e suas consequências. Deve responder plenamente à sociedade e a seus membros, fornecendo justificativas e explicações. Essa é uma postura que vai além da obediência a regras formais.

Os índices desenvolvidos nesta pesquisa, denominados IRS/VB (Índice de Retorno a Sociedade – Valor Bolsa) e IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral), cuja finalidade está em avaliar os benefícios gerados à sociedade decorrentes da contrapartida oferecida pelo Estado por meio do instituto da extrafiscalidade (isenção fiscal ou imunidades) e demais modalidades de incentivos fiscais concedidos as entidades do terceiro setor educacional, constituem, desse modo, um meio de atender aos requisitos indispensáveis na *accountability* social.

Quanto aos procedimentos metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa de base empírica, optou-se pela utilização de três fontes e procedimentos:

- a) Fontes Bibliográficas: adoção de bibliografias básicas relacionadas às áreas de abordagem ora estabelecidas, dentre elas Estado, Terceiro Setor e Políticas Públicas, por ser imprescindível, a toda modalidade de pesquisa, a investigação bibliográfica pautada em livros, periódicos e demais fontes de referências bibliográficas;
- b) Fontes Estatísticas: utilização das informações geradas e publicadas pelos relatórios oficiais divulgados pelo MEC, INEP, SISPROUNI e SEMESP, para fins de apuração dos resultados deste estudo, no alcance dos objetivos da análise de representatividade das entidades educacionais voltadas à prestação de serviços, na área educacional, bem como na ratificação de uma análise do crescimento das entidades educacionais por categorias: Públicas e Privadas, com e sem fins lucrativos;
- c) Fontes Documentais: leis, relatórios de amplitude nacional e internacional, tais como SEMESP, Manual de Procedimentos para o Terceiro Setor e outros relatórios oficiais vinculados aos temas abordados na pesquisa, documentação específica da entidade objeto de estudo, como Demonstrações Contábeis, Relatórios Internos gerados pela entidade, e demais documentos disponibilizados pela entidade, que fundamentarão a descrição das características desta entidade em capítulo específico destinado ao Estudo de Caso. A legislação, os relatórios e manuais visam a contribuir para aprofundar as compreensões propostas. Ademais, os documentos internos, como as Demonstrações Contábeis, compõem relatórios base para construção e elaboração das planilhas de custos de isenções usufruídas e gratuidades concedidas, no período de abrangência da pesquisa, bem como embasam o cálculo dos valores e

percentuais dos índices do retorno à sociedade. Será calculado também, de forma comparativa, o quanto a entidade investe de retorno excedente à sociedade, em gratuidades, extrapolando os limites da legislação.

O método utilizado para a pesquisa é o Estudo de Caso, e a instituição escolhida a Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, localizada no município de Marília, interior do Estado de São Paulo. Trata-se de uma entidade sem fins lucrativos cuja atividade preponderante converge-se para a área da Educação Superior.

O principal motivo dessa escolha deve-se à facilidade de acesso às informações e pela natureza particular da entidade, pertencente ao Terceiro Setor e dotada de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, identificando-se com o problema da pesquisa. Já a motivação pessoal pela temática em tela deve-se à prática da atividade administrativa e do convívio com tal realidade, acrescidos do exercício de gestão institucional.

Assim, este trabalho intitulado *O Estado Brasileiro e o Terceiro Setor: Políticas Públicas e a Extrafiscalidade na Educação Superior* demonstrará a contrapartida das instituições do Terceiro Setor para com a sociedade, em relação à isenção ou à imunidade das contribuições sociais oferecidas pelo Estado. A enunciação, bem como a argumentação, estará estruturada em cinco capítulos consolidados por Introdução, Considerações Finais, Referências, Apêndices e Anexos.

No primeiro capítulo, *O Estado Brasileiro*, cumpre uma contextualização histórica do Estado Brasileiro, descrevendo-se seus modelos e fases de cada período em um breve relato. Há, ainda, uma abordagem das principais reformas administrativas ocorridas no Brasil, nos diferentes períodos, desde o Estado Novo, passando pela Primeira Reforma Administrativa, em 1936; pela segunda Reforma Administrativa, em 1967; posteriormente, pelos processos de transição dos modelos de Administração Pública Patrimonialista e Burocrática, até a chegada do modelo de Administração Pública Gerencial, na década de 90, em função das novas demandas geradas pela globalização, mediante uma busca maior pela integração do Estado com a Sociedade Civil, na tentativa de conseguir melhoria dos serviços públicos.

No segundo capítulo, *Terceiro Setor, Estado Brasileiro e Políticas Públicas Educacionais no Ensino Superior*, busca-se a compreensão dos conceitos e o do

surgimento do Terceiro Setor, salientando sua classificação, as normas e legislações, pré e pós Constituição Federal de 1988, que instalaram novas regulamentações sobre a competência de tributar. Irromperam, também, os conceitos de benefícios, imunidades e isenções, assim como uma discussão sobre o Terceiro Setor e sua evidenciação; a abertura do Terceiro Setor brasileiro, os conceitos de Publicização, Sistema de Parceria entre a Administração Pública e a Sociedade Civil Organizada e um recorte sobre o Terceiro Setor e a Globalização.

No terceiro capítulo, *Educação Superior e Políticas Públicas Educacionais*, encontra-se um breve histórico do Ensino Superior no Brasil, seguido da contextualização acerca do direito à Educação Superior, reconhecendo ser a educação um direito fundamental garantido pela Constituição Federal (1988); são também referenciados conceitos de políticas públicas, suas modalidades, os objetivos e a classificação. Por fim, constam itens específicos de políticas públicas na Educação Superior, como descrição de informações inerentes ao Programa Universidade para Todos (ProUni); detalhamento de Bolsas Integrais e Parciais; questões envolvendo o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); dados incrementados por Regras, Normas e Tabelas.

No quarto capítulo, *Características do Terceiro Setor e sua Importância*, é assinalada a legislação: a) do Ensino Superior e sua regulamentação e b) do Terceiro Setor e sua Certificação reportando, neste caso, à regulação específica atinente às entidades Benéficas de Assistência Social portadoras do CEBAS (Certificado de Entidade Benéfica de Assistência Social). Analisa-se, neste momento, a Representatividade do Terceiro Setor com base em informações coletadas nos sites oficiais do MEC/INEP e de outras fontes, buscando demonstrar a participação e a contribuição do Terceiro Setor na prestação de serviços educacionais.

O quinto e último capítulo integrará o Estudo de Caso de uma entidade beneficente de assistência social portadora do CEBAS, assinalando a contrapartida oferecida pelas instituições do Terceiro Setor à sociedade, com a isenção ou a imunidade do pagamento das contribuições sociais concedidas pelo Estado. Será asseverado o total dos benefícios, do retorno e os índices de retorno à sociedade, por meio de tabelas com indicadores extraídos das Demonstrações Contábeis da entidade objeto de estudo, no período compreendido entre 2002 e 2016, e de

tabelas e gráficos adicionais providos de valores e índices médios de retorno de investimento à sociedade.

Nas considerações finais, proceder-se-á à análise do Estudo referente ao período da pesquisa e dos reflexos e impactos causados em conformidade com os planos e as políticas adotadas por cada governo, permitindo uma avaliação sobre os resultados apurados e seus reflexos diretos; a relevância do Terceiro Setor, bem como a apresentação de todos os elementos, resultados e índices obtidos no Estudo de Caso, visando ao cumprimento dos objetivos deste trabalho.

CAPÍTULO I – O ESTADO BRASILEIRO

1 Fundamentação Teórica

1.1 Evolução histórica do Estado no Brasil

Este primeiro capítulo é dedicado à apresentação da evolução histórica do Estado brasileiro.

Na construção histórica, o século XVIII é marcado pelas Revoluções Industriais, em 1769; Americana, em 1776; e Francesa, em 1789, em que se dá uma passagem definitiva para a nova burguesia. Seus princípios eram manifestos pela acumulação e o fundamento da propriedade privada dos meios de produção. Nesse período, inaugura-se o tempo dos direitos civis necessários à ordem burguesa. Alguns desses direitos foram decisivos à referida ordem, tais como o direito de ir e vir, da venda “livre” de sua força de trabalho e, principalmente, e da garantia, por meio da força estatal, da segurança à propriedade privada (PEREIRA, 2006).

Já no século XIX, emerge a classe trabalhadora organizada, que passou terríveis condições para exigir o direito à constituição de sindicatos e à sua participação na vida política, prerrogativas apenas daqueles que possuíam renda e propriedade. Nesse período, derivados de muitas lutas, nascem, então, os direitos políticos. “Em meados do século XIX, já era visível a expressão da nova classe trabalhadora no ‘movimento trabalhista’, sendo sua ideologia a comunidade cooperativa [...] o movimento democrático, por sua vez, era a expressão prática do povo, proletário ou não, a quem a Revolução Francesa tinha colocado no palco a história como ator e não simples vítima [...]” (COGGIOLA, 2017, p. 11). As pessoas aspiravam por respeito, reconhecimento e igualdade.

No Brasil, em 1903, com a extinção da mão de obra escravista, surgiu a primeira legislação que amparava os trabalhadores da estrada de ferro. Reivindicações ocorreram por parte de outros empregados também públicos. O período demanda, portanto, uma série de medidas governamentais que garantissem o reconhecimento da existência de categorias sociais perante o Estado, concepção essa que não foi alterada nem mesmo pela Constituição de 1926. Destarte, logo após, em 1934, foi reconhecido o direito do cidadão perante a sociedade, independentemente de sua posição ocupacional (SANTOS, 1979, p. 20).

No período de 1930 a 1940, houve a transição de um período do mundo rural para o mundo industrial, o que repercutiu em diversos aspectos no país.

Considera-se de grande importância e um relevante passo, por parte do poder público, reconhecer aos profissionais da agricultura e indústrias rurais o direito de constituir e organizar sindicatos. Com isso, no ano de 1903 e em 1907, semelhante direito veio a ser assegurado a todas categorias profissionais:

Ultrapassando o âmbito dos profissionais do Estado, apenas em 1903 tem efetivamente início a série de medidas governamentais que, ao mesmo tempo em que garantia o reconhecimento da existência de categorias sociais, para além da existência individual dos cidadãos, reafirma timidamente a concepção da partilha profissional da população, para efeito de direitos perante o Estado, concepção que, como se viu, não será alterada nem mesma pela revisão constitucional de 1926. Ademais, antes que, via legislação previdenciária, os direitos do cidadão perante a sociedade sejam reconhecidos independentemente de sua posição ocupacional, passar-se pela constituição de 1934, a qual, ao mesmo tempo em que reconhecerá a obrigação do Estado, lhe garantirá o direito de regular o exercício das profissões. (SANTOS, 1979, p. 20)

Desse modo, um novo governo instala-se no Brasil, composto por dois períodos, sendo conhecido como Governo Vargasista.

Getúlio Vargas comandou o país em duas oportunidades: a primeira delas entre 1930 e 1945; e a segunda entre 1951 e 1954. A importância real de seus mandatos se resume, fundamentalmente, na transformação do Brasil de um país primário e exportador para um país urbano-industrial. Apesar de sua gestão ser centralizadora, proporcionou à economia brasileira grande desenvolvimento econômico, controle sobre sindicatos, nacionalismo, intervenção, mediante planejamento estatal, admitindo o Estado como principal agente econômico e investidor na economia, de tal modo que,

Em 1945, depois de o verem, expelido do poder, os olhos democráticos perceberam que Vargas revolucionara de fato o país. Comparando-o, é claro, ao que o antecedeu. Iniciou e avançou na fundação e integração material da nação pela criação e expansão de vias férreas e a implantação de redes de comunicação. Removeu obstáculos institucionais à integração via mercado ao extinguir os impostos interestaduais. Promoveu enorme diferenciação organizacional do Estado, dotando-o de agências e pessoal qualificado. O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) foi organizado em 1938, com a incumbência de produzir quadros administrativos competentes e introduzir o critério do mérito no ingresso e a carreira do funcionalismo. (SANTOS, 2006, p. 23)

Com a crise de 1929, a partir da década de 1930 até meados dos anos de 1970, decorreu-se um período amparado pelo modelo fordista-keynesiano, cujo padrão de produção era voltado a uma economia capitalista, com ações direcionadas para a infraestrutura, política fiscal, monetária e, por fim, às políticas sociais (PEREIRA, 2006).

Na década de 1970, uma nova crise capitalista instala-se, resultando na necessidade de realinhar e reordenar o societário global. Passou-se, então, a um desenvolvimento de processos de reestruturação produtiva, além da mundialização do capital financeiro e do avanço das ideias neoliberais por todo o mundo. O Estado, mais uma vez, é o responsável principal por novas medidas e transfere recursos voltados para o desenvolvimento de políticas sociais para prover interesses capitalistas, acarretando, especialmente, o financeiro (PEREIRA, 2006).

O processo de globalização, no seu caráter periódico, foi uma característica cíclica da intervenção do Estado, pois seu crescimento desordenado reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais.

Assim, a partir dos anos 70, o Estado entra em crise; ele que, em outros tempos, foi impulsionador do crescimento passa para uma condição de redução de taxa de crescimento econômico, elevando as taxas de desemprego e aumento da inflação (BRESSER-PEREIRA, 1997b, p. 06).

Em razão do momento em que o país estava passando, iniciou-se o estudo para o desenvolvimento de um novo modelo de administração pública, idealizando um padrão gerencial, formalizado em 1995, no governo FHC, com a implementação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAR) no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Na ocasião, desenrolou-se a reforma administrativa, nomeada de gerencial, então estruturada pelo ex-ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser-Pereira.

1.2 Os modelos e as fases do Estado

Este item versará, sucintamente, acerca dos modelos e das fases do Estado, em sintético relato dos diferentes períodos relevantes para o estudo em pauta.

Necessário evocar que o Estado passou por diversos estágios, nomeadamente: Estado de Direito – Estado Liberal, Estado Social e Crise do Estado Social, todos descritos, na continuidade, para um melhor esclarecimento das questões analisadas.

Estritamente sobre o **Estado de Direito**, é possível conceituá-lo enquanto o poder exercido, circunscrito pela Ordem Jurídica em vigor; dispõe em termos específicos sobre sua forma de atuação, funções e limitações, aos direitos e às garantias dos cidadãos, estando, dessa forma, tanto o Estado e os indivíduos submetidos ao Direito. O Estado deverá, pois, exercer seu papel dentro das previsões legais, acatando as leis para proteção e segurança da população, sendo eficiente no seu papel diligente pelo bem comum a toda sociedade.

1.2.1 Estado Liberal

O Estado Liberal efluíu do Estado de Direito, formando, assim, mecanismos de desenvolvimento, possibilitando a instituição do controle da administração pública.

O Estado de Direito remete-se ao Direito, respeitando “[...] os limites de sua atividade e da esfera da liberdade dos indivíduos” (SUNDFELD, 2001), contrariando o Estado Absolutista, que não se remetia ao Direito, submetendo-se aos indivíduos que não possuíam direitos em face do Estado.

Em conformidade com esse pensamento, Sundfeld (2001) define o Estado de Direito como

[...] criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado. (SUNDFELD, 2001, p. 38-39)

O autor considera que a supremacia constitucional da separação dos poderes e da superioridade exista em função da garantia dos direitos individuais dos cidadãos. Nessa mesma linha de pensamento, Novais (1987) é categórico ao afirmar que

[...] só haverá Estado de Direito quando o objetivo de proteção da liberdade e direitos fundamentais do cidadão mobiliza na sua prossecução e garantia no empenhamento do Estado. (NOVAIS, 1987, p. 02)

O enfoque liberal originou-se do contexto que fez nascer o Estado de Direito, atendendo a interesses burgueses e garantindo, assim,

[...] um núcleo de direitos fundamentais interpretados e integrados à luz dos valores supremos da iniciativa privada, da segurança da propriedade e das exigências da calculabilidade requeridas pelo funcionamento do sistema capitalista. (NOVAIS, 2006, p. 73)

Uma terceira separação decorre das duas primeiras mencionadas, visto que as autonomias econômicas e morais desenvolvem-se na sociedade civil. Conclui-se, por fim, que as duas premissas da separação do ‘Estado economia’ e ‘Estado moralidade’ estão, diretamente, ligadas à preservação dos direitos e das garantias individuais, convergindo na racionalização e limitação do Estado. No olhar de uma terceira separação, inclusive, é possível enxergar um pano de fundo, o que caracteriza o Estado de Direito – Estado – Sociedade (NOVAIS, 2006).

Desse modo, a Administração Pública, no Estado Liberal, levaria o Estado a uma abstenção em relação à economia, à moral e, por consequência, à sociedade, garantindo os direitos fundamentais, também conhecidos como direitos fundamentais da primeira geração.

Tais direitos [de primeira geração], aliás, são abalizados por Bonavides (2001, p. 563), como aqueles direitos de liberdade, ou seja, “os direitos civis e políticos”, dos quais os indivíduos são titulares.

Os indivíduos passaram a ter uma valorização, o que institucionalizou os direitos civis e políticos, além de garantias, como o fim da escravidão; a liberdade religiosa; de imprensa, de associação, de manifestação e discurso (chamada de liberdade de expressão); da inviolabilidade de domicílio e de propriedade (BONAVIDES, 2001).

A educação e o direito a voto foram propalados até a chamada “universalização”. Criaram-se constituições escritas com limitação e responsabilidade dos Estados, consolidando a forma representativa como um modelo de governo.

Por efeito do enfoque liberal atribuído ao Estado, as liberdades econômicas foram institucionalizadas. O mercado expandiu em consequência da eliminação da taxa das mercadorias, impulsionando, até mesmo, as transações de âmbito mundial, facilitadas em razão das inovadoras práticas bancárias. Todas essas

medidas provocaram um expressivo desenvolvimento econômico e criaram condições para a Revolução Industrial, proporcionando o crescimento da produção e, também, avanços de cunho técnico-científico, promovendo a elevação do nível de vida das pessoas, da população mundial, das cidades e das comunicações.

Ainda em se tratando do enfoque liberal atribuído ao Estado e às liberdades econômicas, o serviço público configurava uma atividade não lucrativa prestada pelo Estado, que sustentava o capitalismo concorrencial. Nesse diapasão, Novais (1987) declara:

Porém, a separação político-econômica- mesmo considerando só o modelo teórico- não é tão absoluta como uma certa leitura de SMITH sugere (...) A. SMITH previa a criação e manutenção de serviços e instituições que, por não serem lucrativos, não interessavam à iniciativa privada. Ora, nesta constatação, SMITH reconhece limites às possibilidades auto-regulação do mercado, já que esta não abrangia a totalidade da esfera econômica; as tarefas não lucrativas, onde se incluíam as infra-estruturas necessárias ao funcionamento da economia, tais como a construção de portos, vias férreas, pontes e os seguros sociais, continuavam a ser asseguradas pelo domínio público. (NOVAIS, 1987, p. 54-55)

Aragão (2008, p. 33-34), por seu turno, ao corroborar com essa ideia, discorre que a burguesia tinha domínio político sobre o Estado, que, de sua parte, atuava apenas para proteger a classe de seus eleitores, com benefícios como a construção de estradas, provimento de meios de comunicação, transportes, etc. No âmbito social, o Estado Liberal desenvolvia ação meramente voluntária, na melhoria de situações individuais mais graves, sem pretensões de mudanças na realidade socioeconômica.

Em suma, conclui-se que o serviço público englobava uma infraestrutura indispensável ao progresso e ao aprimoramento dos negócios, sendo o controle da Administração Pública realizado pela burguesia.

O Estado Liberal teve como principal função: 1) o controle do poder do Estado; 2) a função de estruturação do Estado e a garantia dos direitos fundamentais; e 3) os elementos para a estrutura do Estado de Direito – princípio da legalidade – e a tripartição de poderes.

Pelo fato desse Estado ser controlado pela burguesia, ficou condicionado e restrito aos serviços públicos apenas manter uma infraestrutura minimamente necessária para o desenvolvimento capitalista.

1.2.2 Estado Social e sua Crise

O Estado Social, também conhecido por Estado de Direito Social, corresponde a uma fase resultante da transformação que sofreu o Estado Liberal e, conseqüentemente, também o Estado Direito, quando da incorporação dos direitos sociais para além dos direitos civis.

A Crise do Estado Social e as demandas por direitos igualitários ensejaram algumas mudanças nas formas de exercício do poder e de políticas públicas, diligenciando uma transformação dos direitos e, como resultado, um novo modelo de Estado – o Estado Social.

O Estado passava por uma crise, o que prejudicou os serviços públicos; num primeiro momento, atividades comerciais e industriais, antes exercidas pela iniciativa privada, passaram a ser de responsabilidade estatal. A Administração Pública, contudo, percebeu que não possuía estrutura suficiente para operar deste modo, admitindo-se, então, a possibilidade da prestação de serviços públicos por particulares, sem que as respectivas incumbências fossem submetidas a um regime jurídico de direito público.

Como destaca Bonavides (2001, p. 185), a noção de Estado Social emerge quando “[...] se busca superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social”. E complementa o mesmo autor:

[...] à medida, porém, que o Estado tende a desprender-se do controle burguês de classe, e este se enfraquece, passam a ser consoantes inspirações de Lorenz Von Stein, O Estado de todas as classes, O Estado fator de conciliação, o Estado mitigador de conflitos sociais e pacificador necessário entre o trabalho e o capital. (BONAVIDES, 2001, p. 185)

Com o Estado Social, incidiram os direitos sociais, ou direitos fundamentais de segunda geração/dimensão, conduzindo a uma importante dilatação dos serviços públicos. São entendidos por direitos sociais aqueles alicerçados no princípio da igualdade, intitulados culturais e econômicos, e também os direitos coletivos e de coletividade.

Nessa seara, Laurell (1995, p. 155) conceitua os direitos sociais como o direito de acesso aos bens sociais; enquanto membro da sociedade, sua garantia mediante a atuação do Estado é uma obrigatoriedade.

No que tange aos direitos sociais, Soares (2008, p. 200) igualmente se pronuncia e defende que os mesmos são fundamentais, “[...] pois não tendem a absorver ou anular a liberdade individual, mas visam garantir o pleno desenvolvimento da subjetividade humana”.

E Bonavides (2001), correlacionando os direitos sociais com o Estado Social, discorre que

[...] os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervêm na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que antes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual [...]. (BONAVIDES, 2001, p. 186)

Já Novais (1987), sobre os direitos individuais, esclarece que,

[...] apesar das variações decorrentes de situações particulares, o Estado deve, na medida comportada pelas circunstâncias objetivas, procurar garantir: os serviços e os sistemas essenciais ao desenvolvimento das relações sociais na complexidade da sociedade actual (desde os tradicionais serviços de transportes e fornecimento de água e eletricidade, à proteção do ambiente, aproveitamento dos tempos livres e fruição dos bens culturais); a segurança e estabilidade das relações de produção face às contingências da vida económica, às flutuações do crescimento e aos antagonismos sociais, sem prejuízo da iniciativa e parcialidade no incremento de políticas económicas e fiscais conducentes à redistribuição da riqueza; um conjunto de prestações sociais tendentes a garantir uma vida digna e protegida, independentemente da capacidade ou viabilidade da integração individual no processo produtivo, dos imponderáveis das condições naturais ou das desigualdades sectoriais ou regionais (desde o salário mínimo e seguro sociais às prestações no domínio da saúde, habitação e educação). (NOVAIS, 1987, p. 196)

E arremata Mário Lúcio Quintão Soares:

[...] as liberdades públicas deverão ser asseguradas em consonância com a atuação e a presença do Estado para garantir à grande maioria da população o acesso a bens e direitos que sem sua interferência, dificilmente seriam alcançados. (SOARES, 2008, p. 199)

Explicando, finalmente, que o espaço de aplicação dos direitos à igualdade e à propriedade é ampliado devido a alterações do sistema capitalista (SOARES, 2008, p. 200).

É importante ressaltar, ainda, Miranda (2003, p. 53), para quem este novo modelo de Estado é uma segunda versão de Estado de Direito, pelo fato da liberdade individual, da limitação do poder estatal e do povo – como titular do poder político – serem conservados como valores fundamentais.

Considerando que a população e a limitação do poder estatal correspondem a valores fundamentais nesse modelo de Estado, tem-se, como consequência, o controle sobre a Administração Pública distinguindo-se dos enfoques existentes no modelo liberal.

É relevante a citação de que o enfoque social é incluído no controle da Administração Pública. Dessa forma, o controle está a serviço dos direitos sociais, da igualdade material, e não apenas cumprindo uma formalidade, sendo possível afirmar que o Estado Social pode ser sopesado como o único modelo democrático e o único também a garantir os direitos fundamentais, o que configura o Estado de Direito.

O Estado Social ampliou os mecanismos de controle do Poder Público em decorrência de sua característica democrática, justificando-se, pois, não apenas por um controle de legalidade, mas pela igualdade e legitimidade, mantendo como principal função a garantia dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 2001).

Ressalta-se que, no Brasil, os Direitos Sociais foram previstos, pela primeira vez, na Constituição de 1934. Desse modo, com o Estado Social, surgem os direitos fundamentais, de segunda dimensão, dando notoriedade ao princípio da igualdade.

Assim, no que tange à atuação do Estado nas questões de tributação de impostos e contribuições, em relação aos direitos de segunda dimensão, com o intuito de preservação da igualdade, busca-se eco nos princípios da pessoalidade, seletividade e da progressividade, conciliando, assim, a função extrafiscal, instrumentalizada pelos tributos e pelas contribuições.

1.3 As Reformas Administrativas do Estado brasileiro

Neste ponto, serão abordadas as principais reformas administrativas verificadas no Brasil, discorrendo-se, do mesmo modo, sobre os diferentes períodos.

1.3.1 O Estado Novo

Com a Revolução de 1930, aconteceu a quebra das oligarquias regionais, que se desdobraram na criação do Estado Administrativo no Brasil. Isso se deu por dois mecanismos da administração-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. Tais estatutos caracterizam-se como estruturas da organização pública, ou seja, administração de material, financeira e de pessoal.

No ciclo gerencial de Vargas, os estatutos e órgãos tinham objetivavam estabelecer princípios e regras e a padronização de procedimentos a serem adotados.

Entre 1930 e 1945, ocorreu o fortalecimento da tendência de centralização na administração e, após 1937, procedeu-se a nova forma de atuação; isto é, passou-se, para além de um estado administrativo, centralizador, a assumir, também, as funções de um estado intervencionista, resultando num crescimento que envolveu a criação de autarquias e de empresas que proporcionaram uma base para o estado desenvolvimentista (SANTOS, 1979).

Em 1930, no governo Vargas, foi composta a Comissão Permanente de Padronização, com atribuições para área de material, e, no ano seguinte, para área de compras.

A iniciativa de Vargas era considerada ímpar: implantar a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo, com a Lei nº 51, de 14/5/1935, cujo objetivo estava em garantir remuneração equivalente para cargos que exerciam funções e responsabilidades iguais.

As normas sobre administração de pessoas foram estabelecidas, primeiramente, pela Constituição de 1934, por um período de curto tempo, substanciada nos arts. 168 e 170, § 2º, que tratam do mérito na organização de pessoal. Já o ano de 1936 trouxe à baila a Lei nº 184, em 28 de outubro, com a efetiva regulamentação da área de pessoal: normas básicas, sistema de classificação de cargos e criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Em 1938, foi criado o DASP (Departamento de Administração Pública do Serviço Público), um órgão que teve intensa atuação durante muito tempo.

A organização efetiva do DASP foi em 1938 e reproduziu-se nos estados como Departamento Administrativo, possuindo poderes excepcionais. Logo após, em 1939, Vargas instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, substituído posteriormente, em 1952, por força de um novo Estatuto.

Para fechar o ciclo de normatização, em 1940, em forma de decreto-lei, preceituaram-se as normas orçamentárias, fechando, assim, um tripé material, pessoal e de recursos financeiros. Com as normatizações básicas, em dez anos, foram entabuladas as regras necessárias para a criação da Administração Pública no Brasil.

1.3.2 Primeira Reforma Administrativa – Reforma Burocrática

Mesmo se for considerado que a **primeira reforma administrativa, de 1936**, conhecida como Reforma Burocrática, não tenha implantado uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada,

[...] é praticamente unânime a avaliação de que a Reforma de 1936 representou, à época, um momento fundamental para a reforma administrativa em geral, e para a reforma da administração de pessoal em especial. (SANTOS, 1997, p. 32)

A datar de 1930, com a Revolução, o que se buscava era a implantação do modelo burocrático weberiano, colimado para a racionalização da administração pública em prol da eficiência. Naquele momento, a reforma do serviço público e o processo de burocratização ou racionalização, como fenômeno histórico derivado da natureza superior da administração pública burocrática, em relação à administração patrimonial, eram a melhor maneira de aumentar a produtividade, eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Após o golpe militar, em 1964, o “modelo clássico” foi substituído pelo modelo da administração para o desenvolvimento, visando à expansão e intervenção do Estado na vida econômica e social, além da descentralização das atividades realizadas pelo setor público.

Com a abertura à “Administração Indireta”, realizou-se a descentralização administrativa do Estado, o que ocasionou uma maior autonomia de ação, permitindo contratações de funcionários sob o regime celetista e não mais apenas estatutários. Assim, derivou a figura do Estado-Produtor de bens e serviços, com atuação direta e com domínio econômico, constituindo condição essencial na fase inicial de desenvolvimento de um país.

1.3.3 Segunda Reforma Administrativa

A segunda reforma administrativa foi implementada e encetada pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, que definiu o tríplice sentido da descentralização

[...] no âmbito da administração federal; da administração governamental e para a órbita privada; e da União para os governos locais” e o “estabelecimento do conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que em princípio facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças). (MARCELINO, 1988, apud COSTA, 2008, p. 275)

As reformas de 1936 e de 1967 foram realizadas em ambiente de ditadura política, com restrição de participação da sociedade. Conforme Bresser-Pereira (1998a), a crise do modelo burocrático de administração pública, introduzido no país nos anos 30 pelo governo Vargas, começou ainda no regime militar, em razão de sua incapacidade de desenraizar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração.

Em 1985, com o fim do regime militar, nasceu a Nova República, em um cenário erigido por cinco disfunções gerais, a saber: ineficácia do planejamento governamental; deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma e modernização dos órgãos; dissociação entre planejamento; modernização e recursos humanos; atuação pouco integrada e pouco coordenada de órgãos ligados à área; e pouca prioridade à área de recursos humanos (VIEIRA, 2008, p. 20).

De acordo com Holanda (1993):

A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução. (HOLANDA, 1993, p. 165)

Com a Constituição de 1988, a crise agravou-se porque os constituintes tentaram frear as práticas patrimonialistas favorecidas pela administração pública descentralizada, promovendo um enrijecimento burocrático extremo, que, em conjunto com o patrimonialismo incontido, resultaram no alto custo e na baixa qualidade da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 09).

Após esse período, registra-se a reforma administrativa na gestão presidencial de Collor, que implementou uma reorganização estrutural, visando à redução de gastos e a chamada desestatização (redução da interferência do Estado no domínio econômico). Tal ação resultou em extinção de ministérios, fusão e extinção de instituições, promoveu o afastamento e/ou remanejamento de pessoal, extinguiu, privatizou e descentralizou empresas, promovendo, também, a desregulamentação do mercado. Para Costa e Cavalcanti (1991), a reforma possuía forte ideologia a uma proposta neoliberal.

Num momento de instabilidade vivenciado pelo *impeachment* de Collor e em função de sua renúncia, em dezembro de 1992, ocorreu o enfraquecimento do processo de reforma administrativa, então relegado a um segundo plano.

Com o Plano Real, em 30 de junho 1994, e com a retomada da estabilidade econômica do país, houve a perspectiva de reformas que vieram a ser implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, e que, após 1995, coordenadas pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), foram gerenciadas pelo ministro Bresser-Pereira.

1.4 O processo de transição dos modelos de administração pública no Brasil

1.4.1 O modelo de Administração Pública Patrimonialista

A Administração Pública Patrimonialista distingue-se por sua principal característica, a permeabilidade entre público e privado; o que existe é uma apropriação do bem público por parte do governante como se aquele fosse de sua propriedade (SETTI, 2011, p. 102). De fato, a própria definição “Patrimonialista” é confusa em deliberar o que é patrimônio público e o que é patrimônio privado.

A Administração Pública Patrimonialista está exposta a uma situação de vulnerabilidade à corrupção e ao nepotismo. Desse modo, verificam-se, exclusivamente, objetivos pessoais, não ligados aos interesses públicos.

Conforme destaca Bresser-Pereira, o modelo patrimonialista é aquele que especificou as monarquias absolutistas que vislumbravam no Estado uma propriedade do rei e de seus agregados.

Nas palavras de Bresser-Pereira (2005):

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a interpermeabilidade dos patrimônios público e privado. “Patrimonialismo” significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. (BRESSER-PEREIRA, 2005, apud SETTI, 2011, p. 102)

Sublinha que tal modelo torna-se incompatível com novas estruturas de Estados capitalistas despontadas no século XX, com as democracias e as sociedades industrializadas.

Mesmo com o surgimento de outros modelos de novas estruturas administrativas, formadas em bases e critérios mais racionais, como o caso da administração pública e gerencial, que serão abordadas adiante, percebe-se que, ainda, perduram alguns elementos do patrimonialismo.

Nesse sentido, identifica-se, claramente, que, em todos os modelos de administração pública, se cultivam várias características da administração pública patrimonialista, como apadrinhamentos, barganhas, trocas de favores e outras formas de usurpação e apropriação do que é público, por partes de alguns grupos representados, na maioria das vezes, por políticos.

1.4.2 O modelo de Administração Pública Burocrática

Conceitua-se a Administração Pública Burocrática como a racionalização dos processos administrativos e do processo de profissionalização do quadro do funcionalismo público.

Esse modelo pode ser considerado como uma resposta à permeabilidade existente na administração pública patrimonialista, cuja característica principal está em não possuir limite entre o público e o privado. Conforme assinala Bresser-Pereira (2005):

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res pública* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram, como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *ret-seeking*. Burocracia é a instituição administrativa que

usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção - dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. (BRESSER-PEREIRA, 2005, apud SETTI, 2011, p. 104)

É possível, portanto, afirmar que a burocracia, no sentido da administração pública com base em critérios legais, possui suas raízes no pensamento de Weber, que compreende esse tipo de dominação (racional-legal) como a principal função do Estado Moderno. Logo:

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer, considera legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apoia a dominação. (WEBER, 1999, p. 526)

Os três princípios apreendidos por Weber, portanto, acerca dos fundamentos da legitimidade de uma dominação implicam: dominação com base na tradição; dominação carismática; e dominação em virtude da legalidade e na crença dos estatutos legais, todos respaldados por competências objetivas e arraigados em regras racionalmente elaboradas. Note-se que tais princípios são pilares da administração pública burocrática, consolidados como instrumentos de dominação.

Para Weber (1999),

Estado Moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos. (WEBER, 1999, p. 529)

A burocracia ganhou autonomia na formação dos Estados modernos e capitalistas e tornou-se um grande diferencial naquela época, dando continuidade às estruturas administrativas vigentes. Com essa mudança, o critério deixava de ter suas bases em carisma, dogmas ou parentescos, passando a ser racional e objetivo.

A composição de um corpo burocrático requer profissionalização de um quadro administrativo e sua seleção, obrigatoriamente, deveria ter como base a bitola da meritocracia e da competência (aptidão), para execução das tarefas específicas impostas pelo Estado.

O modelo burocrático é matizado por normas, regras e procedimentos. Dessa forma, para o seu bom funcionamento, é necessário o estabelecimento de traços e características fundamentais, a fim de que os trabalhos sejam devidamente executados. Desses atributos essenciais, a formalização, por exemplo, contempla o uso de normas formais escritas de comunicação e procedimentos, com o propósito de garantir a proteção de algum tipo de alteração arbitrária, bem como os registros dos assuntos que tramitam na administração pública.

Outrossim, é possível citar outras características da administração burocrática, especificamente: a divisão do trabalho, com o detalhamento das atividades de cada funcionário público; a hierarquização, que pode ser definida como a pirâmide organizacional existente para funções de chefias e entre níveis hierárquicos; a impessoalidade, quesito que garante, em caso de substituição, o não prejuízo ao sistema e a não apropriação pessoal de cargos, mediante o tratamento especial a todos.

Ainda, em continuidade às particularidades, depreende-se: a competência técnica e a meritocracia, que consistem na contratação dos funcionários pelo mérito e por sua capacidade técnica de execução das tarefas que lhes forem atribuídas, pela seleção e avaliação de objetivos; separação entre propriedade e administração, fato que proíbe os burocratas de serem “donos da *res pública*” e, sim, servidores do Estado; a profissionalização dos funcionários, que se qualificarão para a atuação do cargo público; e, por fim, a previsibilidade do funcionamento, que são os parâmetros e propósitos para a obtenção do controle e andamento da máquina pública, mesmo que isso não se descortine de forma absoluta.

As peculiaridades apontadas apresentam uma ideia de funcionamento ideal da administração burocrática. Vale mencionar, ainda, que poderiam ser acrescentadas idiossincrasias, certamente, com o propósito de melhorias.

Bresser-Pereira (2005) analisa que o modelo burocrático, derivado do modelo patrimonialista, apresenta, também, suas deficiências, o que sugere novas adaptações, enfatizando que a administração burocrática não mais atendia às novas necessidades emanadas de um Estado reformulado, a partir do século XX.

O autor é cristalino em suas convicções e aponta as insuficiências da administração burocrática ao afirmar que a superioridade da autoridade racional-legal sobre a administração patrimonialista foi um progresso, que, contudo, diante das novas estruturas contemporâneas, não mais possuiu congruência. Do mesmo modo, observa que, no século XVIII, a administração pública burocrática tinha sentido, pois servia um Estado liberal, pequeno e dedicado à defesa dos direitos de propriedade. Para ele:

Um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema jurídico e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo, e de um ministro das finanças para arrecadar impostos. (BRESSER-PEREIRA, 2005, apud SETTI, 2011, p. 106)

E acrescenta que, quando a estratégia burocrática deixou de fazer sentido, após a conformação do Estado de Bem-Estar Social, que ampliou suas bases criando novas demandas, decorrendo o inchaço da máquina pública.

Assim, no momento em que o modelo *Welfare State* mostrou-se esgotado, em meados de 1970, os Estados passaram por crises em três dimensões: econômica, social e administrativa, todas intimamente ligadas.

A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional-telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de Bem-Estar social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRUCIO, 2005, p.175)

Além disso:

O Estado Liberal, já exercia algumas funções básicas em séculos anteriores, agregando, após esse período, ainda outras, como: educação pública, saúde pública, cultura, seguridade social, incentivos à ciência e à tecnologia, investimentos em infraestrutura e proteção ao meio ambiente. Houve, também, a necessidade da criação de mecanismos mais eficientes de cobrança e recolhimento de tributos, em razão da carga tributária em relação ao PIB (Produto Interno Bruto), que aumentou consideravelmente. (SETTI, 2011, p. 107)

Por certo que o modelo burocrático recebeu críticas recorrentes, porém deve ser considerado que as mesmas são úteis para justificar a busca por um novo paradigma na administração pública. Algumas disfunções causadas pelo excesso de burocracia podem ser verificadas quanto à internalização rígida de normas, excesso de formalismo e papéis, resistência a mudanças, despersonalização de relacionamento entre pessoas, categorização de decisões, entre outras ações.

A burocracia tornou-se motivo de impedimento de técnicas inovadoras e adaptações às demandas societárias necessárias.

A administração pública teve seu objetivo principal desviado em nome de regulamentações excessivas, formalidades e tantas outras disfunções desnecessárias, o que afastou o foco do interesse público e passou a criar uma estrutura apenas voltada à sua própria manutenção e sobrevivência.

Após as deficiências relatadas, consoante impressões de Bresser-Pereira, houve a necessidade de redefinir o papel do Estado em relação a um novo contexto globalizado. Criou-se, então, um novo modelo de administração, denominado gerencial, que será abordado no item seguinte.

1.4.3 O modelo de Administração Pública Gerencial

Na década de 1990, em face das necessidades instaladas por efeito das demandas geradas pela globalização, surgiu um novo modelo de Administração Pública Gerencial.

Tal referencial, denominado “gerencial”, é considerado o terceiro modelo da administração pública na escala histórica. Esta reforma, descrita por Bresser-Pereira, possui grandes diferenças dos dois modelos vistos anteriormente, sendo, por isso, apontado como um progresso.

O primeiro modelo, patrimonialista, tem como característica principal a permeabilidade entre o público e o privado, provocando distorções graves como nepotismo e critérios de organização subjetivos. Já no segundo modelo, a chamada administração burocrática, existe um progresso em relação ao patrimonialista, a administração com base na dominação racional-legal foi importante para a profissionalização e para a meritocracia. No entanto, por força da ampliação da atuação dos Estados em diversas outras áreas da sociedade, a administração burocrática demonstrou-se esgotada e ineficiente.

O esgotamento e as necessidades de atendimento às novas demandas do mundo globalizado levaram, nos últimos anos, a uma readequação do papel do Estado, do seu grau de atuação na sociedade, em especial na área econômica.

Desse modo, uma larga redefinição do aparelho do Estado pressionou, em caráter emergencial, a implantação de um novo modelo, denominado por Bresser-Pereira de gerencial.

No Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, o então ministro conceitua o modelo pós-burocrático a ser implantado no Brasil:

Administração Pública Gerencial: Emerge na segunda metade do século XX, com resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez ambos deixaram à mostra os problemas associados ao modelo anterior. A eficiência da administração pública- a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade de serviços, tendo o cidadão beneficiário-torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p. 16)

Em conformidade com o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, considera-se que a Administração Pública Gerencial avançou em determinados aspectos, havendo, inclusive, um rompimento com a Administração Pública Burocrática. Salienta-se que isso, porém, não significa a ruptura com todos os seus princípios; são apontadas diferenças significativas entre os dois modelos, sendo que

[...] a diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se em resultados, e não mais na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRASIL, 1995, p. 16)

O modelo da gestão empresarial teve como inspiração a Administração Pública Burocrática, porém o Plano Diretor, elaborado por Bresser-Pereira, contém considerações importantes quanto à sua modelagem. São elas: as receitas das empresas dependem de pagamentos realizados por clientes pela compra de produtos e impostos, enquanto a receita do Estado é oriunda dos impostos. Outra diferença relevante é que, na empresa, quem dita regras, aprovações e punições é o próprio mercado; já no que tange à administração pública, é a sociedade que faz o controle. Destaca-se, ainda, que, tanto no mercado quanto nas empresas, o objetivo é a geração de lucros para os proprietários. Já na administração pública gerencial, os interesses são voltados, exclusivamente, à satisfação pública.

O Plano Diretor apresenta traços fundamentais, dos quais se pode destacar que a Administração Pública Gerencial ter no cidadão um contribuinte de impostos e cliente de seus serviços. Nesse caso, o resultado bom será aquele que atendeu às necessidades do cidadão-cliente, contrariando o modelo burocrático, em que a prioridade era dada aos processos administrativos.

Ao discorrer sobre os três modelos de administração pública – patrimonialista, burocrática e gerencial –, distinguem-se suas diferenças e culmina-se no modelo gerencial idealizado por Bresser-Pereira, na década de 90, produto da necessidade de respostas aos novos desafios concretizados pela globalização.

Enfatiza-se a grande importância das entidades não governamentais sem fins lucrativos para o Estado, principalmente após a reforma administrativa, proporcionada pela Emenda Constitucional de 1998, que consolidou o seu modelo de desburocratização e descentralização.

O Estado, buscando alcançar a eficiência nas ações, rastreia ferramentas para obter determinadas metas. Seu intento principal é encerrar a descentralização estatal, atingindo melhores resultados com a realização de parcerias com as entidades sem fins lucrativos, na modalidade de associações e fundações criadas no âmbito da sociedade civil, ao invés de o próprio Estado prestar o referido serviço, redundando, nessas condições, a publicização dos serviços públicos.

Atualmente, o Poder público, na maioria das vezes, não mais atua de forma direta. Existe uma proximidade de funções entre o Primeiro e o Terceiro Setor. O Estado estimula políticas de incentivos a essas entidades, por já realizarem serviços de interesse social de forma eficiente.

No Estado brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, momento em que ocorre a redemocratização, a sociedade civil passou a ser mais atuante, havendo maior mobilização e criação de alternativas para gerar benefícios à sociedade. Assim, principalmente com a Reforma Administrativa e as políticas de gestão da democracia, manifestou-se um esforço pela integração entre o Estado e a Sociedade Civil, ou seja, um interesse pela melhoria dos serviços públicos.

Neste primeiro capítulo, discorreu-se, pois, sobre a evolução histórica do Estado Brasileiro, os modelos e fases vivenciados, passando pelo Estado social e sua crise, e pelas Reformas do Estado, que foram marcantes para a adequação da administração pública.

CAPÍTULO II – TERCEIRO SETOR, ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO ENSINO SUPERIOR

Este segundo capítulo propõe-se a evidenciar o surgimento do Terceiro Setor, suas linhas conceituais, a legislação a ele inerente, bem como as parcerias entre Estado e Terceiro Setor, afirmadas nas políticas públicas da Educação Superior.

2.1 O surgimento do Terceiro Setor

O Terceiro Setor brasileiro surgiu alicerçado nos princípios da filantropia e da caridade religiosa. Na oportunidade, as entidades sequer eram conhecidas como Terceiro Setor, mas como organizações da sociedade civil. Em grandes ou pequenos números, as associações voluntárias sempre existiram. No início, elas eram ligadas, em sua maioria, às organizações religiosas, particularmente à igreja católica (COELHO, 2005, p. 31).

As Santas Casas de Misericórdia foram as primeiras dessas instituições da sociedade civil nacional, atuando desde o século XVI e ainda desempenhando semelhante papel na atualidade. Quanto ao Estado, este trabalhava, minimamente, na área social em atendimento à população carente, pois o assistencialismo era praticado pelas Santas Casas:

[...] apoiava-se em um modelo importado pelas Casas de Misericórdias portuguesas, de iniciativas caritativas e cristãs, que tratavam a questão social como de resolução da sociedade, mediante a criação de asilos, educandários e corporações profissionais. [...] Nessa origem está a primeira Santa Casa de Misericórdia fundada em Santos por Brás Cubas, em 1543, e a primeira doação voluntária que consta do testamento da senhora Isabel Fernandes que, em 1599, dizia: 'Deixo à Misericórdia mil réis'. (CABRAL, 2007, p. 56)

Aproximadamente, após três séculos, do período colonial **até o final do século XIX**, novas organizações foram constituídas, tendo em comum a prática religiosa e assistencial às comunidades carentes, que ficavam, continuamente, à espera do auxílio às suas necessidades sociais básicas, como saúde, educação e assistência social. A responsabilidade até então seguia por conta do Estado, da igreja e, também, das pessoas mais favorecidas, que colaboravam para a sustentação de educandários, asilos e hospitais, tipologias mais comuns à época.

O campo religioso sempre foi condutor para o desenvolvimento do setor social e voluntário. É importante ressaltar que as tradições religiosas valorizavam o papel da família, de amigos, vizinhos e da igreja como instâncias imediatas. Nessa proporção, identifica-se, assim, uma configuração bem simplificada do Terceiro Setor, composta apenas pela igreja e indivíduos, na forma de uma gestão e regulação elementar. A esse respeito, Coelho (2005) descreve:

Apontava-se para a obrigação e a responsabilidade das unidades sociais mais próximas da pessoa – família, amigos, vizinhos e Igreja – de responder positivamente aos pedidos de auxílio. Somente se essas instituições não fossem capazes de fazê-lo é que se deveria apelar para níveis institucionais mais altos. (COELHO, 2005, p. 31)

Com a Constituição de 1934, o Estado brasileiro assumiu o modelo de Estado social, voltando sua atenção para a área econômica e social, envolvendo-se, diretamente, com a execução de políticas, exclusivamente nas áreas urbanas, de saúde e de educação.

O Estado aportou maiores recursos para as organizações sociais e assistenciais. Iniciou-se um período com uma forte dependência financeira e econômica do Estado, o que provocou um grau de exigência maior sobre as prestações de contas e um maior controle sobre a gestão dos recursos financeiros das organizações.

Com a Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, o Código Civil de 1916, as organizações obtiveram a garantia da sua existência jurídica na forma de associações, fundações e sociedade civis sem fins econômicos (BRASIL, 1916). Dentre essas, conforme previsto no art. 16 do referido Código, estão as entidades religiosas. Foi nessa ocasião, portanto, que as igrejas inseriram-se na forma de sociedade civil, sendo reconhecidas como pessoas jurídicas de direito privado.

O Código Civil de outrora também considerou as associações como união de pessoas com objetivos comuns e sem finalidade lucrativa para seus membros. As fundações, enquanto um patrimônio destinado por seu instituidor para objetivos de interesse público, identicamente, apresenta-se sem finalidade lucrativa. Do mesmo modo, aconteceu com as sociedades civis, que permitiam a apenas um indivíduo instituir uma organização, sem a necessidade de associar-se com outros (como ocorre com as associações) e sem a necessidade de dispor de patrimônio (como ocorre com as fundações).

Mais recentemente, a Lei nº 3.071/1916 foi atualizada pela Lei nº 10.406, de 11 de janeiro de 2002, e tais disposições passaram a ser regidas pelo Capítulo II – Das Associações e Fundações, em seus arts. 53 a 61 e arts. 62 a 69.

No período que compreende as décadas de 1920 e 1930, a industrialização e a urbanização alteraram o cenário socioeconômico. A massa de operários e as cidades cresceram, com isso, os problemas sociais agravaram-se, favorecendo o aumento das organizações sociais. Novas tipologias foram surgindo de organizações sem fins lucrativos, federações e confederações, para defender os interesses coletivos específicos.

Existem entidades de naturezas diversas que podem ser enquadradas ao atendimento público ou restrito, apenas para seus membros; logo, foi determinante uma legislação para classificar aquelas que realmente tinham finalidade pública.

Em 1935, com a publicação da Lei nº 91/1935, predicamentou-se o título de *Utilidade Pública Federal*, concedido às organizações que serviam, desinteressadamente, à coletividade, conforme art. 4º da lei sobre as influências governamentais (ou seja, fiscalização) relativa à gestão das organizações.

De acordo com Coelho (2005, p. 59), “[...] somente podemos dizer que têm fins públicos aquelas organizações do terceiro setor que produzem bens ou serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade”.

Oportuno salientar, também, que a Lei nº 91/1935 foi revogada com o advento da Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, e, com essa modernização, o Governo Federal deixa de fazer concessão e renovação, como eram exigidas até o momento, com o envio de prestações de informações anuais e de certificados de Utilidade Pública Federal (UPF). Para ter acesso aos benefícios automaticamente, basta tão somente ser organização da sociedade civil e atender aos critérios da Lei nº 13.019/2014. Desse modo, não haverá mais necessidade da expedição dos certificados federais, estaduais e municipais.

No ano de 1959, o reconhecimento institucional foi ampliado com a criação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (Lei nº 3.577/1959). Salienta-se que o título de Utilidade Pública não garantiu benefício econômico para as organizações, porém, o Certificado de Filantropia concedeu às entidades a isenção da contribuição patronal previdenciária: “[...] as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebam remuneração” (BRASIL, 1959).

Pertinente frisar que referida lei, entretanto, teve sua revogação com a acolhida do Decreto-Lei nº 1.572, de 1º de setembro de 1977, que passou a regulamentar as entidades filantrópicas reconhecidas de utilidade pública, cujos diretores não percebiam remuneração; o dispositivo, então, passou à redação:

Art. 2º O Cancelamento da declaração de utilidade pública federal ou a perda da qualidade de entidade de fins filantrópicos acarretará a revogação automática da isenção. Ficando a instituição obrigada ao recolhimento da contribuição previdenciária a partir do mês seguinte ao dessa revogação. (BRASIL, 1977)

Em meados do século XX, o Terceiro Setor começa a dar sinais de mudanças significativas. Observa-se um Estado interventor, imbuído na formulação de normas e exigências quanto às práticas e gestão das organizações; o Estado passou também a regular, pelo marco legal, a partir do Código Civil e das legislações, idealizando o título de Utilidade Pública Federal e o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (atual CEBAS). Simultaneamente, verifica-se uma diversificação de tipologias das organizações, gerando uma distinção entre a natureza pública e corporativa das organizações sem fins lucrativos.

A questão das tipologias deve ser clara para que não haja problemas quanto à sua distinção. No tocante a isso, sob as palavras de Coelho (2005):

Entretanto, o mero fato de essas entidades serem “prestadoras de um serviço público” não é o suficiente para caracterizá-las, pois em primeiro lugar, é bastante amplo o espectro de atividades a serem desenvolvidas em prol da comunidade: em segundo lugar, existem outras instituições que prestam serviços públicos e estão fora desse universo, como as agências governamentais ou mesmo empresas privadas. Portanto, essa característica deve vir sempre casada com outras duas: serem privadas, o que difere das instituições governamentais; e sem fins lucrativos, o que as diferencia das empresas inseridas no mercado.

Além das características acima- for do Estado e sem fins lucrativos – Lester Salamon e Helmuth Anheier, procurando sistematizar melhor os contornos desse grupo de instituições, acrescentaram os pontos a seguir:

-) essas organizações são estruturadas;
-) são autogovernadas;
-) envolvem indivíduos num significativo esforço voluntário.

(COELHO, 2005, p. 60)

As características supracitadas são importantes para que se possa distinguir, corretamente, a tipologia das organizações sem fins lucrativos.

2.2 Conceito de Terceiro Setor

2.2.1 Terceiro Setor

Na linguagem jurídica brasileira, o termo Terceiro Setor não é reconhecido. A denominação aplicada basicamente qualifica uma organização privada sem fins lucrativos (econômicos), que busca a produção do bem-estar social. Assim:

O termo “terceiro setor” foi utilizado pela primeira vez por pesquisadores nos Estados Unidos, na década de 70, e a partir da década de 80, passou a ser usado também pelos pesquisadores europeus. Para eles, o termo sugere elementos amplamente relevantes. Expressa uma alternativa para as desvantagens tanto do mercado, associadas à maximização do lucro, quanto do governo, com sua burocracia inoperante. (COELHO, 2005, p. 58)

Isso posto, o Terceiro Setor pode ser definido como aquele em que as atividades não seriam coercitivas nem voltadas para o lucro (COELHO, 2005, p. 40); suas atividades visam ao atendimento de necessidades coletivas e, muitas vezes, públicas.

As denominações utilizadas para as organizações oriundas da sociedade civil são amplas. No Brasil, as mais correntes são: organizações sem fins lucrativos, organizações voluntárias, Terceiro Setor – ONGs. Acrescenta-se que tanger uma designação adequada não é tarefa fácil, devido à existência de diversos fins e interesses.

A identificação Terceiro Setor é importante no reconhecimento de entidades sem fins lucrativos, que são constituídas sob a forma jurídica de direito privado. A destinação dessas organizações está em corresponder ao interesse geral da sociedade, dada sua atuação difusa e coletiva, sem qualquer restrição quanto ao atendimento de seus usuários. As entidades do Terceiro Setor, por serem de direito privado, não estão submetidas às limitações impostas ao Estado, suas atividades são desenvolvidas amparadas em laços de solidariedade entre os indivíduos, no espírito de voluntariado e na busca do bem-estar social.

É possível afirmar que atuam no universo das entidades do Terceiro Setor as fundações, associações e demais entidades beneficentes, os fundos comunitários, as entidades sem fins lucrativos e as Organizações Não Governamentais (ONGs), todas entidades jurídicas, constituídas e amparadas pelo Código Civil.

Conforme destaca Paes (2000, p. 56), além do Estado (Primeiro Setor) e do Mercado (Segundo Setor), há, ainda, o Terceiro Setor, mobilizando um volume grande de recursos humanos e materiais para impulsionar iniciativas para o desenvolvimento social. Esse setor beneficia os indivíduos em situação desfavorecida, adquirindo, assim, o mesmo aspecto de importância em relação ao primeiro e segundo setores. No Brasil, o ordenamento sócio-político é organizado em três esferas:

) **Primeiro Setor:** aqui estão classificadas as pessoas jurídicas de direito público e privado, ou seja, o Estado, que atende ao interesse público e geral; é denominado de máquina estatal;

) **Segundo Setor:** é o setor constituído por pessoas jurídicas de direito privado; são as entidades (empresas industriais, comerciais e prestadoras de serviços, etc.) responsáveis pelo desenvolvimento da economia; busca o lucro e a geração de empregos;

) **Terceiro Setor:** é aquele que não é público nem privado, porém possui uma relação com ambos; ou seja, é composto por organizações de natureza “privada” (sem objetivo de lucro), entidades constituídas sob a forma de associações, fundações, centros, grupos, institutos, etc.; atende aos interesses de toda a sociedade. Atualmente, define-se o Terceiro Setor como um segmento forte, campo promissor e forte colaborador da missão do Estado.

De acordo com Araújo (2005), a explicação está no fato de que

[...] as organizações participantes do terceiro setor possuem duas características principais que as diferem das demais: não distribuem lucro, como fazem as organizações pertencentes ao setor privado, nem estão sujeitas ao controle estatal, como organizações do setor público. (ARAÚJO, 2005, p. 05)

E prossegue Araújo (2005):

[...] a expressão *sem fins lucrativos* está relacionada diretamente **anão distribuição de seus resultados a qualquer título**, determinando que não haverá vantagens financeiras a terceiros ligados a essas entidades, sejam pessoas físicas ou jurídicas, mas que há uma sobra financeira denominada *superávit* que deverá ser aplicada em suas atividades operacionais. (ARAÚJO, 2005, p. 06)

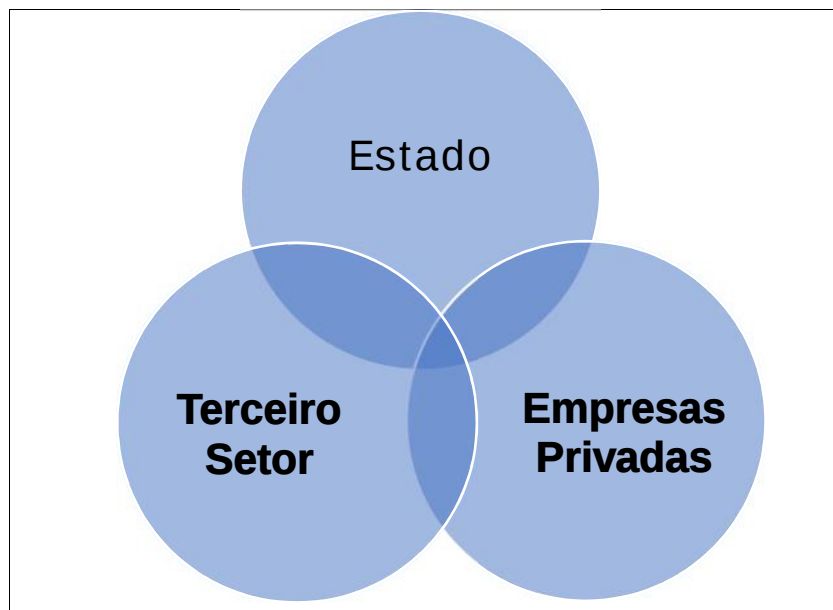
A aquisição de patrimônios por entidades do Terceiro Setor não está relacionada ao patrimônio de seus financiadores, diretores e associados, mas à sociedade como um todo, não tendo seus mantenedores parcelas de participação econômica da entidade.

Ainda nas ponderações de Araújo (2005) a respeito dos três setores, tem-se que

[...] são indispensáveis e, pela interseção entre eles, denota-se a parceria em suas atividades, havendo, no entanto, independência e autonomia entre os mesmos, sendo cada uma livre no que se refere à sua gestão e tomada de decisões. (ARAÚJO, 2005, p. 07)

A seguinte representação ilustra a amplitude desses setores, demonstrando que, ao mesmo tempo, são independentes e se relacionam fundamentalmente para o desenvolvimento econômico e social.

Figura 1: Integração entre os setores



Fonte: Araújo, 2005, p. 07, apud Souza, 2011, p. 34.

Para Mendes (1999, p. 12), a dificuldade na caracterização das entidades deve-se a não existência de uma classificação oficial que diferencie e estratifique as diversas modalidades de entidades existentes no Brasil. Segundo o autor, usa-se como referência a classificação e a caracterização da legislação vigente e as terminologias adotadas por estudos do tema, como:

Landim e Fernandes e por instituições associativas de reconhecimento nacional, como o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), entre outros. (MENDES, 1999, p. 12)

Apresenta-se uma classificação internacional das organizações não lucrativas, a *International Classification of Nonprofit Organizations* (ICNPO), resultante de um trabalho conduzido pela Universidade *Johns Hopkins* (SALAMON; ANHEIER, 1999, p. 03). Essa mesma classificação foi eleita pela ONU, sendo a definição, aceita internacionalmente, para organização sem fins lucrativos:

O Setor não lucrativo é definido como formado por (a) organizações que (b) são sem fins lucrativos e que, por lei ou costume, não distribuem qualquer excedente, que possa ser gerado para seus donos ou controladores; (c) são institucionalmente separadas do governo, (d) são autogeridas; e (e) não compulsórias. (SALAMON; ANHEIER, 1999, p. 03, apud Souza, 2011, p. 35)

De acordo com Olak e Nascimento (2006, p. 06), classificam-se as principais características específicas das entidades sem fins lucrativos, como segue:

-) O lucro não é razão principal de ser, mas um meio necessário para garantir a continuidade e o cumprimento de seus propósitos institucionais;
-) Seus propósitos institucionais, quaisquer que sejam suas preocupações específicas, objetivam provocar mudanças sociais;
-) O patrimônio pertence à sociedade como um todo ou segmento dela, não cabendo aos seus membros ou mantenedores quaisquer parcelas de participação econômica no mesmo;
-) As contribuições, doações e subvenções constituem-se, normalmente, nas principais fontes de recursos financeiros, econômicos e materiais dessas entidades. (OLAK; NASCIMENTO, 2006, p. 06)

Em outras palavras, as entidades sem fins lucrativos são aquelas que

[...] existem com o propósito específico de provocar as mudanças na sociedade, o que podemos definir como ato “fim” e o patrimônio como ato “meio”, que na maioria dos casos são mantidos e sustentados pelas contribuições, doações e subvenções. (OLAK; NASCIMENTO, 2006, p. 06)

Nesse contexto, se verifica, recorrendo a estudos e pesquisas, que grande parte das receitas dessas organizações é gerada pela prestação de serviços (SALAMON; ANHEIER, 1999; e MEREGE, 2005), constituindo recursos e receitas próprias.

Para aclarar o entendimento à volta das entidades do Terceiro Setor, elencam-se, na continuidade, informações do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), que prevê os diversos tipos de pessoas jurídicas em seu ordenamento. Assim, são consideradas pessoas jurídicas de direito privado:

Art. 44

I - As associações;

II - As sociedades;

III - As fundações;

IV - As organizações religiosas;

V - Os partidos políticos. (BRASIL, 2002)

2.2.2 Classificação das Entidades do Terceiro Setor

As entidades que compõem o Terceiro Setor podem ser classificadas de diversas formas. Sob a ótica jurídica (aspectos legais), de acordo com suas atividades desenvolvidas; sob o resultado de benefícios sociais; sob a origem de recursos financeiros e econômicos, entre outras.

Olak e Nascimento (2006) destacam que existem poucos estudos e estatísticas sobre o Terceiro Setor. Dessa forma, esse fato causa dificuldades na busca por respostas mais consistentes sobre o assunto. Mendes (1999) já havia apontado o problema quando afirmou que existiam grandes impasses para se mensurar os resultados das entidades do Terceiro Setor. Esses óbices já vêm sendo questionadas porque não estão explicitados em modelos estatísticos e não fazem parte de documentos oficiais.

Como constata Meregé (2005), o Centro de Estudos da Sociedade Civil, da *Johns HopKins University*, realizou importante estudo, em 1994, por meio do qual esboçou o primeiro empenho para conceituar e classificar as atividades do Terceiro Setor. Nesse ano, juntamente com a ONU, produziu o “Projeto Comparativo do Setor Não Lucrativo da Johns Hopkins University”, sob a coordenação de Lester M. Salamon e Helmut K. Anheier.

A pesquisa apresenta informações agregadas do setor nos seguintes países: Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Suécia, Hungria e Japão. Os resultados dessa pesquisa foram publicados no clássico “The Emerging Sector – an Overview” (MEREGÉ, 2005) e deram origem a uma classificação utilizada internacionalmente. Com isso, estabeleceu-se que o setor fosse dividido em 12

grandes grupos, posteriormente fracionados em 30 subgrupos e estes decompostos, finalmente, em atividades. Os níveis de atividade não foram determinados pela ICNPO, em virtude da grande diversificação.

Dessa forma, explicitam-se, no Quadro 1, os grupos e subgrupos da classificação internacional admitida para identificar as atividades das entidades do Terceiro Setor. Referida classificação tem sido sancionada em diversos estudos, com a finalidade de gerar dados comparáveis (SALAMON; ANHEIER, 1999; e MEREGE, 2005), bem como estudos produzidos pela *Johns Hoppinks University*.

Quadro 1: Classificação Internacional de Organizações Não Lucrativas

GRUPO 1: CULTURA E RECREAÇÃO 1 100 Cultura e Artes 1 200 Esportes 1 300 Outras Recreações e Clubes Sociais GRUPO 2: EDUCAÇÃO E PESQUISA 2 100 Ensino Fundamental e Médio 2 200 Educação Superior 2 300 Outras em Educação 2 400 Pesquisa GRUPO 3: SAÚDE 3 100 Hospitais e Reabilitação 3 200 Casas de Repouso 3 300 Saúde Mental e Intervenção em Crises 3 400 Outros Serviços de Saúde GRUPO 4: ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL 4 100 Assistência Social 4 200 Emergência e Amparo 4 300 Auxílio à Renda e Sustento GRUPO 5: MEIO AMBIENTE 5 100 Meio Ambiente 5 200 Proteção à Vida Animal GRUPO 6: DESENVOLVIMENTO E MORADIA 6 100 Desenvolvimento Econômico, Social e Comunitário 6 200 Moradia 6 300 Emprego e Treinamento	GRUPO 7: SERVIÇOS LEGAIS DEFESA DE DIREITOS E ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS 7 100 Organizações Cívicas e de Defesa dos Direitos Cívicos 7 200 Serviços Legais 7 300 Organizações Políticas GRUPO 8: INTERMEDIÁRIAS FILANTRÓPICAS E DE PROMOÇÃO DE AÇÕES VOLUNTÁRIAS 8 100 Fundações Financiadoras 8 200 Outras Filantrópicas Intermediárias GRUPO 9: ATIVIDADE INTERNACIONAL 9 100 Atividades Internacionais GRUPO 10: RELIGIÃO 10 100 Associações e Congregações religiosas GRUPO 11: ASSOCIAÇÕES PROFissionais, DE CLASSE E SINDICATOS 11 100 Organizações empresariais e patronais 11 200 Associações profissionais 11 300 Organizações Sindicais GRUPO 12: NÃO CLASSIFICADO EM OUTRO GRUPO 12 100 não classificadas anteriormente
--	---

Fonte: SALAMON ANHEIER, 1999, apud Souza, 2011, p. 40.

2.2.3 Normas e Legislação

O Terceiro Setor possui normas específicas que regem suas atividades. Neste item, busca-se o histórico legal das entidades do Terceiro Setor beneficentes de Assistência Social, pois, com o passar dos tempos, têm ocorrido muitas mudanças na legislação, conforme elencadas nos próximos itens.

Anteriores à Constituição de 1988, regidos pela Lei nº 3577/1959, revogados pelo Decreto-Lei nº 1.572, de 01/09/1977:

- a) Constituição de 1988 – Lei nº 8212/91;
- b) Decreto nº 752/93;
- c) Lei nº 8.742/93;
- d) Decreto nº 2.536/98;
- e) Decreto nº 6.308/07;
- f) Lei nº 12.101/09;
- g) Decreto nº 7.237/2010;
- h) Lei nº 12.868/2013;
- i) Decreto nº 8.242/2014.

As entidades do Terceiro Setor, designadas sem fins lucrativos e beneficentes de assistência social, têm como característica principal a isenção previdenciária; porém, para obtenção da respectiva imunidade, existe a exigência de certificação específica para fins de concessão dessa desobrigação.

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, as entidades sem fins lucrativos eram regidas pela Lei nº. 3.577/59, que tratava das isenções da taxa de contribuição de previdência aos Caixas de Aposentadoria e Pensões, entidades de fins filantrópicos, reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebiam remuneração. Respectiva lei foi revogada, posteriormente, no ano de 1977, pelo Decreto-Lei nº 1.572, de 01 de setembro de 1977.

a) Constituição Federal de 1988 e Lei nº 8212/91

Em 1988, com a Constituição Federal, implantou-se algo que pode ser considerado um marco para a sociedade brasileira, a Seguridade Social. A seu respeito, destaca-se o art. 203, que dispõe sobre o principal objetivo da Assistência Social, isto é, prestar assistência a quem dela necessitar, independente de contribuição social. Esse, contudo, foi apenas o início. Após 1988, a Seguridade Social foi definitivamente regulamentada pela Lei nº 8.212/91, que deu tratamento à Organização da Seguridade Social e ao Plano de Custeio.

A Constituição Federal, também em seu art. 195, § 7º, contempla a isenção da Contribuição Previdenciária às “[...] entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências da lei”. Amparando, também, em seu art. 150, inciso VI,

alínea “c”, a vedação à instituição de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos:

Art. 195 [...]

§7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

[...]

Art.150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

[...]

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei. (BRASIL, 1988)

b) Decreto nº 752/93: Regulamenta a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos

O Decreto nº 752/93, em concordância com o art. 55 da Lei nº 8212/91, foi publicado em 16 de fevereiro de 1993 e permaneceu em vigência até a promulgação do Decreto nº 2.536/98, que, em seu contexto, descreve as principais condições, características e finalidades de uma instituição com finalidade filantrópica. Tal decreto regulamenta, em seu art. 1º, as áreas de atuação; enquanto do art. 2º ao 9º normaliza o cumprimento das obrigações, durante todo o período de sua vigência, assim como as regras de concessão de certificação.

c) Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/93

Objetivando uma regulamentação específica, em 1993, editou-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/93, intrínseca à Seguridade Social; segundo ela:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, e Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. (BRASIL, 1993)

A LOAS, introduzida desde 1993, foi de extrema relevância para garantir a política de assistência social no Brasil.

d) Decreto nº 2.536/98

O Decreto nº 2.536, de 06 de abril de 1998, revoga o Decreto nº 752/93 e dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV, do art. 18, da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Além das exigências já inseridas no Decreto nº 752/93, regulamentam-se novas determinações em relação aos processos de pedidos de renovação do CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social), derogado pela Lei nº 12.101/09.

e) Decreto nº 6.308/07

O Decreto nº 6.308/2007 discorre sobre as Entidades e Organizações de Assistência Social, de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e define a natureza das entidades consideradas de Assistência Social:

Art. 1º - As entidades e organizações são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público-alvo, de

acordo com as disposições da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Parágrafo único: São características essenciais das entidades e organizações de assistência social:

- I - realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste Decreto;
- II - garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e
- III - ter finalidade pública e transparência nas suas ações. (BRASIL, 2007)

Para que as entidades sejam consideradas de assistência social, devem atender aos requisitos mínimos, conforme define a legislação pertinente.

f) Lei nº 12.101/09 – Nova lei da Filantropia

A Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, apresenta alterações relevantes e transformadoras para as entidades do Terceiro Setor. Uma delas refere-se às novas competências e à desvinculação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), quanto aos pedidos de certificações. Com a edição da nova lei, os pedidos, que, até então, eram solicitados e expedidos pelo respectivo Conselho, passaram a ser de responsabilidade dos ministérios ligados à atividade principal da organização:

Art. 21. A análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social serão apreciadas no âmbito dos seguintes Ministérios:

- I - da Saúde, quanto às entidades da área de saúde;
- II - da Educação, quanto às entidades educacionais; e
- III - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social. (BRASIL, 2009)

A nova lei pronuncia-se acerca da Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a Seguridade Social; altera outras leis que, ainda, regulamentavam a questão, dentre outras providências.

Suas principais alterações estão pautadas nos seguintes itens: transferência de responsabilidades aos ministérios correspondentes às áreas de atuação; regulamentação de novos procedimentos de certificação para cada área; regulamentação de concessão e o cancelamento dos certificados; regulamentação

dos recursos e representação nos casos de indeferimentos; regulamentação da isenção e seus requisitos; regulamentação das disposições gerais e transitórias; regulamentação das disposições finais.

g) Decreto nº 7.237/2010

O Decreto nº 7.237/2010, de 20 de julho de 2010, tanto regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, quanto delibera, entre outras providências, sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social, para obtenção da isenção das contribuições para a Seguridade Social.

A Lei nº 12.101/2009, standardizada pelo Decreto nº 7.237/2010, contempla mudanças na forma de prestação de contas e nos processos de certificação, uma vez que a importância das informações contábeis passa a ser requisito exigido em lei, sendo verificada, expressamente, tal obrigatoriedade.

Os pedidos de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), denominação atribuída de acordo com a nova Lei da Filantropia, deverão ser encaminhados aos respectivos ministérios, conforme a área de atuação. Assim, destaca-se, no Decreto nº 7.237/2010:

Art. 4º Os requerimentos de concessão da certificação e de renovação deverão ser protocolados junto aos Ministérios da Saúde, da Educação ou do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme a área de atuação da entidade, acompanhados dos documentos necessários à sua instrução, nos termos deste Decreto. (BRASIL, 2010)

O Decreto nº 7.237/2010 formalizou a Lei nº 12.101/2009, deliberando sobre os processos de certificação e renovações das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, também gerando outras providências.

h) Lei nº 12.868/2013 – Altera procedimentos de concessão de Gratuidades-Bolsa de Estudos – IES (Instituições de Ensino Superior)

A Lei nº 12.101/2009 sofreu alterações na forma de cálculo das gratuidades, antes expressas em valores; em conformidade com a Lei 12.868/2013, o cálculo

passou a ser na proporção de número de alunos matriculados pagantes, dentre outras alterações relativas à aplicação de gratuidades das entidades de Educação Superior (Anexo A1).

i) Decreto nº 8.242/2014

O Decreto nº 8.242/2014 regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social, bem como sobre os procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e na Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013, DECRETA:

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social será concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação e que atendam ao disposto na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e neste Decreto.

Art. 2º Para obter a certificação, as entidades deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento e às exigências da Lei nº 12.101, de 2009, e deste Decreto, vedado o direcionamento de suas atividades exclusivamente a seus associados ou à categoria profissional. (BRASIL, 2014)

O dispositivo em comento regulamenta a Lei nº 12.101/2009, das entidades beneficentes de assistência social, bem como as alterações da Lei nº 12.868/2013, arts. 13A e 13B.

2.2.4 Regulamentação Tributária: Benefícios, Imunidade e Isenções

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, o Estado tem o poder de impor tributação e traçar competência tributária em sistema compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em conformidade com cada esfera e o governo. Os tributos são criados, por meio de leis que possuem as definições de regras e incidência, fatos geradores, bases de cálculos, alíquotas e os casos específicos de isenção.

A algumas atividades da economia podem ser concedidos regimes tributários especiais, que impliquem em desonerações tributárias, normalmente quando são consideradas estratégicas para o desenvolvimento do Estado e da Sociedade. É o caso do terceiro setor, que, pelo cunho social de suas atividades, precisam ser incentivadas, pois contemplam a atividade estatal. (ARAÚJO, 2005, p. 33)

Araújo (2005) explica, inclusive, que “[...] a não tributação das organizações do Terceiro Setor é possível ocorrer de duas formas: por meio de instituto da imunidade e por meio da isenção”.

a) Benefícios

As entidades sociais atuam em prol da sociedade e possuem função social de grande relevância, pois suas atividades estão relacionadas, diretamente, a benefícios para a sociedade em geral.

O Terceiro Setor tem caráter estratégico da maior importância no âmbito de qualquer sociedade que se preocupe com o desenvolvimento social e a consolidação de valores democráticos, pluralistas, comprometidos com a solidariedade humana no sentido de comunidade. No Brasil, apesar da forte presença do estado, a ineficiência deste abre espaços para muitas outras iniciativas. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA O TERCEIRO SETOR, 2015, p. 26-27)

As entidades sem fins lucrativos de interesse social trabalham pelo bem da sociedade e sem finalidade lucrativa. O Poder Público, então, com o intuito de incentivar a instituição de novas associações, fundações e demais entidades de interesse social, e até mesmo manter aquelas já existentes, concede benefícios para viabilizar a continuidade do fazer social.

Importa salientar a relevância das organizações sem fins lucrativos, sendo, portanto, indiscutível sua ação, sobretudo pela dimensão das dificuldades que o Estado revela para desempenhar seu papel social de forma satisfatória e individual.

Como consta no Manual de Procedimentos (2015, p. 59), os principais instrumentos de fomento às entidades das organizações da sociedade civil são o reconhecimento da imunidade às isenções ou a isenção de impostos e contribuições. Também, é imperioso mencionar o repasse dos recursos públicos, por

meio de subvenções, termos de parceria, convênios e contratos, e outros instrumentos. Outra forma de benefício quanto a não tributação está ligada a terceiros, ou seja, pessoas físicas ou jurídicas, que, pela dedução do Imposto de Renda, possam contribuir em forma de doações com entidades sociais, de maneira direta ou indireta. As doações também podem acontecer mediante fundos municipais de apoio à sociedade carente.

A Lei nº 12.101/2009, em seu Capítulo I, assim expressa:

Art. 1º. A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidade beneficente de assistência social com finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam os dispostos nesta lei. (BRASIL, 2009)

Necessário observar que, para que a entidade possa usufruir dos benefícios concedidos pelo poder público, deve manter seus registros em conformidade com a legislação vigente.

b) Imunidade

De acordo com Machado (2005), a imunidade

[...] é o obstáculo criado por uma norma da Constituição que impede a incidência de lei ordinária de tributação sobre determinado fato, ou em detrimento de determinada pessoa, ou categoria de pessoas. (MACHADO, 2005, p. 233)

Ainda sobre o tema em pauta, o Manual (2015) descreve:

A imunidade decorre de uma norma Constitucional, que impõe vedações de diversas naturezas ao Poder Público, no que diz respeito à instituição, majoração, tratamento desigual, cobrança de tributos, entre outras limitações. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA O TERCEIRO SETOR, 2015, p. 59)

Quanto à Constituição Federal de 1988, esta regula a seguinte vedação:

Art. 150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

VI – Instituir impostos sobre: [...]

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, também o Código Tributário Nacional, em seu art. 14, incisos I, II e III, dispõe sobre alguns requisitos que as entidades deverão atender, cumulativamente, para usufruir das imunidades.

Art. 14. O disposto na alínea e do inciso IV do art. 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

) Não distribuírem qualquer parcela de seus patrimônios ou de suas rendas, a qualquer título;

) Aplicarem integralmente, no país, os seus recursos na manutenção de seus objetivos institucionais;

) Manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar a sua exatidão. (BRASIL, 1966)

Recobrando o Manual de Procedimentos (2015, p. 60), com a norma citada, fica evidente que o patrimônio da entidade deverá ser utilizado apenas para a manutenção de seus objetivos institucionais e em território nacional.

Em qualquer momento, caso a entidade descumpra a legislação, a fiscalização da Receita Federal do Brasil, órgão competente para diligenciar as ações, registrará o fato e, com isso, o recolhimento das contribuições será obrigatório, a datar da infração que lhe deu causa, devendo os valores devidos ser lançados pelo Fisco.

Focalizando aludido conteúdo, o art. 32 da Lei nº 12.101/2009 atempera:

Art. 32 Constatado o descumprimento pela entidade dos requisitos indicados na Seção I deste Capítulo, a fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil lavrará o auto de infração relativo ao período correspondente e relatará os fatos que demonstrem o não atendimento de tais requisitos para o gozo da isenção.

§ 1º Considerar-se-á automaticamente suspenso o direito à isenção das contribuições referidas no art. 31 durante o período em que se constatar o descumprimento de requisito na forma deste artigo, devendo o lançamento correspondente ter como termo inicial a data da ocorrência da infração que lhe deu causa.

§ 2º O disposto neste artigo obedecerá ao rito do processo administrativo fiscal vigente. (BRASIL, 2009)

E, mais uma vez com o Manual de Procedimentos (2015):

Cabe registrar que a Contribuição da cota patronal do INSS também é considerada passível de imunidade. Embora a norma constitucional do Art.195, §7º, utilize a expressão “isenção”. É uníssono da doutrina e na Jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, que a hipótese tratada é de imunidade. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA O TERCEIRO SETOR, 2015, p. 61)

O Brasil é constituído na forma de federação; assim, a cada esfera do governo – Federal, Estadual e Municipal –, é atribuída uma responsabilidade tributária de seu respectivo imposto.

O Quadro 2, na sequência, indica os tributos alcançados pela imunidade, consoante as competências de tributar.

Quadro 2: Impostos por esfera e competências de governo

FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Imposto sobre a renda de proventos de qualquer natureza (IR)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)
Imposto Territorial Rural (ITR)	Imposto sobre a Transmissão <i>Causa Mortis</i> ou Doação de Bens e Direitos (ITCMD)	Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> de Bens Imóveis (ITBI)
Imposto sobre Importação (II)		
Imposto sobre Exportações (IE)		

Fonte: **Manual de procedimentos para o terceiro setor**, 2015, p. 61.

As entidades do Terceiro Setor estão imunes do recolhimento dos impostos aqui relacionados. A principal diferença entre a imunidade e a isenção dos impostos dá-se por meio de pagamento do tributo. A imunidade é determinada pela Constituição Federal e pela União. Vale citar que os Estados e o Distrito Federal não podem impor tributos às entidades; entretanto, a isenção decorre de lei infraconstitucional e pode ou não ser instituída.

Nos Municípios, onde não existe previsão em seu Código Tributário Municipal da imunidade de impostos e tributos, como no caso do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), as entidades reconhecidas como beneficentes de assistência social deverão requerer a prerrogativa, junto ao órgão municipal, com base no art. 150, inciso VI, da Constituição Federal, devendo, na oportunidade, comprovar sua condição de entidade sem fins lucrativos, com os respectivos documentos comprobatórios de sua qualificação.

A isenção é a inexigibilidade temporária do tributo, muito embora prevista em lei, e com a ocorrência do fato gerador (MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA O TERCEIRO SETOR, 2015, p. 61). A diferença da isenção para a imunidade é que esta tem caráter permanente, apenas podendo ser alterada pela Constituição Federal; enquanto aquela é temporária, e a lei pode delimitar o prazo de vigência, pois decorre de lei, mas esta torna o crédito inexigível.

Machado (2005, p. 233), por seu turno, explica a isenção como “exceção feita por lei à regra jurídica de tributação”:

As isenções podem alcançar todos os tipos de tributo (impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais). Cada esfera de Governo (federal, estadual e municipal) legisla sobre a isenção dos tributos de sua competência (MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA O TERCEIRO SETOR, 2015, p. 61)

Ainda no Manual de Procedimentos:

Desta forma, se as pessoas jurídicas constituídas sob a forma de fundação ou associação não se enquadrarem nas regras da imunidade, devem procurar identificar todas as normas referentes às isenções (federal, estadual e municipal) para verificar se podem se valer desta modalidade de benefício. Verificando atender aos requisitos específicos, a entidade deve requerer à autoridade tributária o reconhecimento da isenção. Referida autoridade, sendo verificado que a organização atende aos requisitos legais, não pode deixar de reconhecê-la. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA O TERCEIRO SETOR, 2015, p. 62)

A Constituição Federal, de acordo com o disciplinado no art. 151, inciso II, ratifica que a União não pode instituir isenções sobre tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2.2.5 O Terceiro Setor e sua evidenciação

Em um primeiro momento, pretende-se realizar um breve relato teórico, esteado em autores que proporcionaram a compreensão das variáveis e das circunstâncias que envolveram a evidenciação do Terceiro Setor no contexto social.

Reporta-se a uma nova denominação, que passou a ser utilizada, mais frequentemente, no Brasil, na década de 1980, abarcando instituições sem fins lucrativos, com a inclusão daquelas voltadas ao ensino, em todos os ciclos, ora nomeadas de *públicas não-estatais*, inseridas no chamado “Terceiro Setor”.

As demandas sociais são notórias, surge, então, por força das circunstâncias, a necessidade de exercer o direito de liberdade diante de um mundo globalizado. Percebe-se, gradativamente, um rompimento do equilíbrio entre o Estado, o indivíduo e a sociedade civil. Está em jogo a luta pela democracia dos sujeitos contra a lógica dominante dos sistemas (DUPAS, 2003, p.11). É nesse cenário que está inserido o Terceiro Setor, nos debates emergentes.

Desse modo, acerca do berço do Terceiro Setor, será tomado como marco principal a crise e a reestruturação do capital instaladas no século XX. Para Antunes (2002), aliás, trata-se de um colapso estrutural e conjuntural do capital, enraizado na redução de lucros do setor manufatureiro e na transferência do processo de acumulação para o setor financeiro. É no cerne dessa crise que o capital, com pretensão de recuperar o lucro, cria estratégias de superação. Nesse ínterim, ascende a globalização, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva. Logo, com a união dessas estratégias, entre outros pontos, redefine-se o papel do Estado.

Em 1960, o Brasil passa por fases, como o antiestatismo, que, conforme destaca Fiori (2003, p. 16), como um vendaval, avança para todos os países capitalistas, centrais ou periféricos. É fundamental considerar que, antes desse período, mais precisamente após 1929, o Estado capitalista redefiniu-se como instrumento no controle e na prevenção das crises, apresentando-se a objeções da oposição liberal, política e ideológica, assumindo, por longo tempo, o controle da sociedade, o que impulsionou as principais forças políticas, keynesianos e sociais democratas, com a finalidade de um pacto capaz de suportar as transformações:

O Estado se torna responsável, em grande medida, pelo surto de crescimento acompanhado de paz social, que nos anos 1950/1960, alimentaram a utopia de uma sociedade estável de consumo de massas, nos anos de 1970 e, em particular, nos anos 80, a recessão, o desemprego e a inflação parecem certificar. A partir dos próprios países centrais, que o “grande acordo” e sua eficaz operação entram em crise, tendo alcançado, talvez, o limite de suas potencialidades. (FIORI, 2003, p. 18)

O Estado desempenhou um papel substancial no desenvolvimento econômico, porém, em 1970, passou por um período de recessão que, para alguns pesquisadores, como Santos (2012) e Montañó (2003), foi engendrada por aspectos conjunturais e estruturais. No que se refere ao conjuntural, o compromisso entre capital e trabalho entra em processo de erosão total. Quanto ao estrutural, atribui-se

à crise do capital, que provocou a queda do *Welfare State*, e à crise fordista, com o achatamento da superprodução, devido às dificuldades geradas pelo modelo keynesiano na sustentação do Estado de Bem-Estar (do *Welfare State*).

A partir de 1970, o Estado apresenta dificuldades, em decorrência da inflação, com baixo crescimento de produção e o aumento das taxas de desemprego, perdendo a capacidade de incentivar as atividades econômicas, uma alternativa para o aumento da produção e a geração de emprego. Em resposta à árdua crise, advém a tendência “neoliberal”, nos Estados Unidos, organizada por políticos e intelectuais integrantes do partido democrata (SANTOS, 2012).

Vale comentar, também, que a intervenção governamental foi excessiva no passado, a ponto de julgar que a melhor solução seria valorizar o mercado. Vieram as novas ideias liberais clássicas, como a importância do indivíduo, o papel limitado do Estado e a afirmação do mercado livre. E desses pressupostos derivaram os princípios liberais com uma nova roupagem, a do neoliberalismo.

Muitas são as discussões nesse período sobre as questões do neoliberalismo e, entre acordos e consensos, o poder ideológico do sistema do neoliberalismo instala-se com suas políticas definidas. Tem início a globalização financeira, a abertura da economia mundial, e as atividades econômicas são internacionalizadas, limitando as ações do Estado, cujo poder é corroído em dois sentidos:

[...] para baixo, transferindo-se competências para as coletividades locais: construção escolar, formação profissional, serviços urbanos, saúde e assistência social, etc, para cima, os Estados nacionais cedem parte de suas competências a outros tipos de organizações: Grupo dos Sete (G-7), Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), Organização Mundial do Comércio (OMC), Comissão Europeia, etc. O Estado nacional deixa de ser a fonte única do direito e das regulamentações. Prerrogativas reguladoras (deliberações sobre política econômica, monetária, cambial, tributária, etc.) são transferidas para administrações supranacionais, que aparecem como as guardiãs de uma racionalidade superior, imunes a perversões, limites e tentações alegadamente presentes nos sistemas políticos identificados com os Estados Nacionais. (MORAES, 2001, p. 39)

É notável a influência das políticas neoliberais nos diversos segmentos da sociedade, principalmente no que se refere à transferência de competências e responsabilidades do Estado para organizações da sociedade civil (Terceiro Setor).

Alguns direitos que, anteriormente, eram assegurados sob a “responsabilidade” do Estado já não possuem a mesma estabilidade, de modo que, “A partir desta questão, se estabelece a discussão sobre a dicotomia público/privado e o exercício da liberdade” (DUPAS, 2003). E prossegue o autor enfatizando que bens e serviços, antes tidos como públicos, não são mais, necessariamente, públicos ou não precisam ser, obrigatoriamente, públicos tampouco inteiramente públicos. É possível o acesso aos bens e serviços que, antes, eram de guarda e regulamentação exclusiva do Estado e que, doravante, se paga por eles, pois passaram a ser oferecidos conforme determinam as leis de mercado. É nesse processo que se transferem do público para o privado os serviços essenciais, como a educação e a saúde, direitos fundamentais aos cidadãos para o exercício de sua vida.

Reunindo os fatores elencados, tendo como cerne a crise do capitalismo, a diminuição dos lucros e a intervenção das políticas de globalização, e mediante a possibilidade de interferência no Estado, teme-se que nem o setor público nem o privado serão capazes de atender às demandas da população. A sociedade buscará, assim, alternativas para solução dos seus problemas:

Na medida em amplos setores da população ficarão descobertos pela assistência estatal (precária, focalizada e descentralizada, ou seja, ausente em certos municípios, regiões e sem cobertura para significativos grupos populacionais) e também não terão condições de acesso aos serviços privados(caros), transfere-se para a órbita da “sociedade civil” a iniciativa de assisti-la mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda mútua ou autoajuda. É nesse espaço que surgirá o que é chamado de “terceiro setor”, atendendo a população “excluída” ou parcialmente “integrada”, um quase “não-cidadão”. Isso caiu como uma luva na mão do projeto neoliberal. (MONTAÑO, 2003, p. 179)

Em 1990, no Brasil, em razão das dificuldades enfrentadas, há o fortalecimento, a “terceira via”, considerada uma solução, uma saída mais leve. Resguardadas as particularidades históricas da década de 1980, a década de 1990 foi marcada pela abertura do Terceiro Setor brasileiro.

“A Terceira Via”, do sociólogo inglês Anthony Giddens trata de uma ideia alternativa para a reforma do Estado que, segundo o autor, situam-se as concepções de esquerda e direita. A ideia de uma terceira via tem sido apresentada frequentemente nas últimas décadas, com diferentes características. Os fascistas, na década de 1920. Harold Macmillan advogando o capitalismo com uma face humana nos anos 1930; a Internacional Socialista buscando uma trilha entre capitalismo e comunismo na década de 1950; os

européus orientais pregando um socialismo com feições humanas na década de 1960, Verdes alemães na de 1970; social-democratas, nos anos de 1980. Na Inglaterra, o debate sobre a terceira via surge após o fim do comunismo e duas décadas de thatcherismo, e parte de uma série de constatações: que o neoliberalismo da direita, com sua fé irrestrita no livre mercado, é destrutivo e está esgotado; por outro lado, as ideias, programas e políticas da esquerda não se revelam eficazes, enquanto isso, programas alternativos, que envolvem novas teorias e políticas inovadoras, precisam ser desenvolvidos para que possam abarcar e confrontar as grandes transformações sociais econômicas de nosso tempo. O autor pretende mostrar na sua obra como a terceira via representa a renovação da social-democracia em um novo mundo, no qual as ideias da velha esquerda se tornam obsoletas, ao passo que da nova direita são inadequadas e contraditórias. Para Giddens (2001), esta emergindo um novo programa social-democrata que é integrado, forte e de amplo alcance. Um programa capaz de reacender o idealismo político. (MONTAÑO, 2003, apud PEGORARO, 2008, p.40)

Com isso, na década 1990, manifestou-se, no Brasil, a proposta para a Reforma Gerencial e, em 1994, é implementado o Ministério da Administração da Reforma do Estado (MARE), cuja proposta é executar a Reforma projetada em três dimensões: institucional-legal; dimensão cultural; e dimensão-gestão.

A dimensão-legal significou a criação de instituições normativas e legais; a dimensão-cultural respaldou a mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e a dimensão-gestão, avaliada como a mais difícil de ser colocada em prática, compreendeu o oferecimento à sociedade de serviços públicos de melhor qualidade com o menor custo (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 25). Insere-se, na primeira dimensão, a legal, o Terceiro Setor, que assume a função da execução de serviços não exclusivos do Estado nesta nova configuração, em uma visão de publicização (terceirização, transferência de serviços do Estado para as organizações da sociedade civil), quesito a ser pormenorizado no próximo item.

2.2.6 Publicização: Sistema de Parceria entre a Administração Pública e a Sociedade Civil Organizada

Prosseguindo na década de 90, houve a proposta de mudanças em relação aos serviços prestados pelo Estado, por meio da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal, desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, aprovado em 1995, e orquestrado pelo Sr. Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável protagonista pela concepção do documento.

Já em sua apresentação, o Plano Diretor destaca os principais motivos da sua existência:

A crise brasileira da última década foi também uma crise de Estado, em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram. O Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência da inflação. Neste sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais regionais. (BRASIL, 1995, p. 06)

Nesse sentido, buscou-se dar um salto, com o propósito de modernizar a administração pública, a ponto de denominá-la “gerencial”, fundamentada em conceitos atualizados de administração (e eficiência), direcionada para um controle de resultado e descentralizada, com o intuito de chegar ao cidadão, que, em uma sociedade democrática, é, justamente, quem legitima as instituições, tornando-se, assim, “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

Esse programa da Reforma Estatal transfere ao setor privado a tarefa da produção, e este, em princípio, realiza, com mais eficiência, o atendimento aos direitos sociais. No setor público não-estatal, portanto, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado estabeleceu um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

O Estado, assim, altera seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo, porém, um papel de regulador e provedor ou promotor desses serviços, em especial dos serviços sociais de educação e saúde, considerados essenciais para o desenvolvimento, pois envolvem investimento em capital humano.

No novo modelo desenhado para o Estado, as políticas sociais foram tuteladas como serviços não-exclusivos do Estado; ou seja, como de propriedade pública não-estatal ou privada:

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (PERONI; BAZZO; PEGORARO 2006, p. 14)

O Plano de Reforma do Estado destina-se a racionalizar recursos e diminuir o seu papel na execução das políticas sociais. Por conseguinte, as estratégias para a reforma do Estado no Brasil são a privatização, a publicização e a terceirização.

Sobre o tema, nas palavras de Bresser-Pereira (1997b),

Terceirização é a transferência dos serviços auxiliares ou de apoio para o setor privado. Podemos considerar que a publicização consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta. (BRESSER-PEREIRA, 1997b, p. 17)

E arremata: “**Publicização** é transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1997b, p. 19).

Corroborando com ex-ministro, Wanderley (2015) também se posiciona:

A publicização deriva das noções e de significados das formas de propriedade: privada (clássica no liberalismo e reforçada no neoliberalismo, voltada ao lucro); coletiva (defendida no modelo socialista e por organizações sindicais, principalmente); corporativa (sem fins lucrativos, mas orientada por interesses de setores, grupos e corporações), estatal (que se junte ao poder do Estado e se vincula ao seu aparato, considerada em princípio como pública); a comunitária ou autogestionária (em que uma determinada associação organiza-se de modo a que todos os integrantes sejam proprietários e gestores). (WANDERLEY, 2015, p. 813)

Em uma nova perspectiva, busca-se um fortalecimento das funções da regulação e coordenação por parte do Estado, particularmente em nível federal, e uma progressiva descentralização vertical, para os níveis estaduais e municipais, das funções executivas, no campo da prestação de serviços e da infraestrutura.

Como visto, no Brasil, na década de 90, com a reforma administrativa, regulamentou-se a possibilidade das organizações da sociedade civil atuarem em parceria com o Estado, sobretudo na perspectiva do Controle Social. As organizações do Terceiro Setor, então, passaram a exercer um novo papel na sociedade, em parceria com o Estado na promoção das políticas públicas.

Dentre os diversos instrumentos, focalizam-se dois que se tornaram mais efetivos: o que trata da reforma fiscal, instituído pela Lei da Responsabilidade Fiscal, no ano de 2000; e o outro, importante legado dessa reforma do Estado, foi a adoção de um modelo que permitiu ao Terceiro Setor assumir em um papel de maior relevância social, tendo em vista o repasse de recursos estatais, por meio do Termo de Parcerias firmado com as organizações do Terceiro Setor.

A Proposta da Reforma do Estado favoreceu e tornou-se relevante como estratégia fundamental para a promoção das políticas públicas em diversas áreas.

No Brasil, a idealização moderna de modelo de gestão pública eficiente com o Estado, em sua posição de regulador, abriu espaço às entidades do Terceiro Setor, o que foi uma das grandes inovações institucionais implementadas.

2.2.7 Terceiro Setor e Globalização

De antemão, para discorrer sobre Terceiro Setor e Globalização, é essencial uma percepção precisa dessas duas terminologias e de como elas se interligam.

Numa breve caracterização do Terceiro Setor, descreve-se: o conjunto de sociedades privadas ou associações que atuam no país sem finalidade lucrativa e podem ser classificadas como ONGs (Organizações Não Governamentais) ou OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), dentre outras categorias existentes. Seu principal objetivo é a melhoria de vida das pessoas, por isso, atuam em diversas áreas, como saúde, educação, esportes, lazer, profissional, cultura e outras mais. Afora isso, têm previsão legal pela Constituição Federal, sendo regulamentadas por legislações próprias.

Quanto ao termo Globalização, tem sido aplicado, mormente, no sentido ideológico, visto que, por todo o globo, o processo de integração econômica do neoliberalismo encontra-se perpassado, predominantemente, por interesses financeiros, pelas consequências das desregulações dos mercados e das privatizações das empresas estatais e pela falta do estado de bem-estar social.

As mudanças e transformações evidenciadas no século XXI, motivadas por fortes tendências e ações vivenciadas no século XX, transformaram o cenário político e social em todo o planeta. A “era da globalização” converte o perfil dos países, pois introduz hábitos e atitudes, compartilha culturas, abre fronteiras, anteriormente consideradas intocáveis, possibilita o acesso a produtos, impondo toda a força do capitalismo. Isso é o que se chama de mundo moderno: muda-se o modo de enxergar, alteram-se valores e modificam-se identidades. Além disso, a tecnologia da informação possibilitou o acesso à informação global, instantaneamente, o que facilitou a comunicação por diversos meios, fazendo de todos os processos mais fáceis e rápidos.

Gómez (1998), a respeito desse novo arranjo:

A partir de uma visão mais abrangente essas reflexões encaram a globalização da economia capitalista como a resultante de mutações aceleradas e profundas operadas nas últimas décadas em diversos âmbitos: *tecnológicos* (microeletrônica processamento de informações e telecomunicações por satélite, que permitem o incremento do volume e da velocidade das informações e reduzem os custos de comunicação e de transporte). (GÓMEZ, 1998, p. 21)

O Terceiro Setor, no Brasil, representa a sociedade civil organizada e busca, em sua atuação, a melhoria de vida das pessoas; favorece o resgate de valores, insere os indivíduos no mercado de trabalho e atua nas áreas prioritárias das classes socialmente excluídas.

Na proporção em que a sociedade se desenvolve, principalmente por conta da globalização, criam-se grandes possibilidades, que exigirão a adequação dessas organizações. Assim, no contexto desta pesquisa, discorre-se sobre o panorama do Terceiro Setor à Globalização.

Com a década de 1980, observou-se o aumento do poderio econômico norte-americano, desvanecendo-se a convergência de interesses econômicos entre os Estados mais fortes (FIORI, 2005, p. 61).

Com a globalização, aderiu-se a um novo conceito de organismo social, ante a necessidade de adequação das instituições para se adaptarem aos novos conceitos, padrões e às exigências de um novo modelo. As entidades do Terceiro Setor e as ONGs, que são instituições consideradas relevantes nesse contexto, pelo fato de estarem constituídas no âmbito da sociedade civil, podem ser apreciadas sob o “[...] aspecto político da sociedade: a forma como a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1998c, p. 05); um segmento incrementado, nas últimas décadas, em decorrência da piora das condições sociais e ambientais, da diminuição do apoio das entidades de cooperação internacional e da ação estatal direta, que, obrigatoriamente, transferiu parte de suas atividades para que pudesse, basicamente, sobreviver.

São várias questões que se apresentam, e que precisam ser discutidas, no âmbito dos Três Setores, isto é, Estado, Mercado e Terceiro Setor, e com toda a sociedade, de forma ampla. É importante o comentário de que, para o Terceiro Setor em específico, são impostas inúmeras exigências e uma escassez de recursos para esse fim, existindo grandes dificuldades para obtenção de recursos, prestação de contas, colocando em risco, ainda, a questão da sua independência e autonomia.

Historicamente, desde o tempo do Brasil colônia, o Estado nacional tem sido marcado por diversas fases: pela Constituição de 1891, com a atuação do Estado e da Igreja Católica; depois com a Constituição de 1934, que conduziu novos privilégios à Igreja, a regulação dos sindicatos e da Consolidação das Leis do Trabalho; em 1943, a Reforma Agrária, que culminou com o Golpe de 1964; as políticas sociais reformuladas e centralizadas, entre 1964 e 1985; e, em período mais recente, pelo crescimento das associações civis, com a criação de entidades sem fins lucrativos da sociedade civil organizada, com finalidade e objetivos públicos sociais, primeiramente, atuando na clandestinidade e em oposição ao Estado, com afastamento e apoio empresarial e governamental, cuja prestação de serviço era de ordem material à população-alvo, financiada por organizações não-governamentais internacionais.

As organizações que se formaram, após 1970, tinham bases cristãs, marxistas, militância e profissionalismo, e seu principal objetivo eram a cidadania e a autonomia dos grupos de sociedade, enquanto sua principal característica estava no direcionamento político de suas atividades.

Já nos anos 90, o Terceiro Setor vem crescendo e tomando nova amplitude e redefinidas formas de atuação, congregando atores de diferentes setores da sociedade civil focados em alternativas para a inserção em contexto socioeconômico atualizado.

No vigente formato do cenário internacional globalizado, a sociedade civil e suas organizações estão interessadas em ampliar seus entendimentos e interpretações por oportunidades de negócios e prioridades internacionais no papel do Estado-Nação, há uma busca pelo equilíbrio e pela interdependência das prioridades econômicas sociais e da sustentabilidade. As organizações em torno das ações da ONU e a nova rede ambiental global facultaram novos paradigmas, estruturaram a governança global, o que propiciou a ampliação do papel das ONGs com a intensificação da democracia participativa, a pressão das políticas públicas e a atuação internacional, provocando a emergência de sua reconfiguração para larga escala, atuando em âmbito internacional (VIEIRA, 2001), e, sem dúvida, causando maior exposição global dos problemas brasileiros e da atuação dessas instituições na propositura de soluções para questões ambientais e sociais, visto ser notório que a realidade brasileira é constituída por desigualdades sociais e regionais, como pobreza, concentração de renda, insegurança no trabalho, na rua, discriminação de raça, gênero, cor, idade, dentre outros.

De acordo com Lopes (2004), é necessária, pois, a conscientização das desigualdades pelos governantes, bem como a propositura de ações efetivas para que tal disparidade seja eliminada, com o implemento aos diferentes atores sociais, nos diversos níveis da esfera pública, em longo alcance, articulando

[...] segmentos participativos da sociedade que impliquem uma nova configuração das políticas sociais, capaz de produzir estratégias amplas de enfrentamento da exclusão social, de forma a inscrever os interesses das majorias nos processos de decisão política. (LOPES, 2004, p. 60)

No âmbito das entidades do Terceiro Setor, nos últimos anos, existem crescentes pesquisas e estudos dedicados à gestão pública, especificamente direcionados à governança, à “[...] necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais”. Nota-se uma mudança de conceitos tradicionais relacionados à política ou à teoria urbana, com base no princípio da autoridade estatal, em que se evidenciam “[...] novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor privado, o setor produtivo e o crescente terceiro setor”, oscilando, ainda, entre as correntes que “[...] enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança” (FREY, 2007, p.138).

O modelo adotado pela administração pública brasileira inspira-se no modelo do setor privado, o ideal, contudo, seria a opção por um modelo exclusivo, com o intuito de contemplar um modelo democrático-participativo, para “[...] aumento do controle social, pela democratização das relações Estado-Sociedade e a ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública” (FREY, 2007, p. 141); ou seja, meios para inclusão de diversos segmentos sociais nas decisões públicas, associando-os aos movimentos sociais e às organizações sem fins lucrativos que passam por grandes transformações no âmbito de sua atuação, estando sujeitas a mudanças no futuro.

As últimas décadas são marcadas por grandes alterações para as instituições sem fins lucrativos, principalmente em função da nova Constituição Federal de 1988, regendo nova alteração e intensificando a atuação no contexto sociopolítico, com novos aspectos nas políticas sociais, com destaque para a institucionalização de direitos socioeconômicos, cidadania política, princípios da descentralização e participação popular.

Em 1990, com a introdução das políticas neoliberais, posteriormente mantidas em 1995, no governo FHC, houve, de um lado, a redução de gastos com investimento social e, de outro, todos os ajustes governamentais da época; o desemprego aumentou estrutural e conjunturalmente; a pobreza e a desigualdade intensificaram-se, conduzindo a um cenário de maior exigência quanto à eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos.

Diante de variáveis nada animadoras, em razão da escassez de recursos, o orçamento público para as políticas sociais veio a sofrer cortes significativos. Por outro lado, cotejando as necessidades e os caminhos viáveis, a saída, então, para as ações que envolviam as políticas públicas sociais esteve no crescimento da “Terceirização dos serviços sociais”, o coração da Reforma do Estado, que, como tarefa principal, prezou por reduzir o tamanho do Estado, a fim de obter um modelo mais moderno e eficiente, em que a solução proposta foi a terceirização dos serviços sociais às empresas e às entidades do Terceiro Setor.

Nessa toada, Wanderley (2013) discorre:

De modo crescente se reconhece que o público não se restringe nem pode ser totalmente configurado pelo estatal. Ainda que o Estado seja considerado como espaço de realização do público, uma dimensão democrática enfatiza que só acontece se ele represente a sociedade, mesmo que não se possa abdicar de suas responsabilidades. Os dados e informações, assinalados em diversos estudos, demonstram como a sociedade civil, principalmente os setores organizados dela, tem desenvolvido novas formas de representação políticas, de controle social, de parceria na execução de políticas voltadas para os serviços públicos. (WANDERLEY, 2013, p. 125)

E Armani (1999) endossa: “A cooperação internacional é o segundo campo de mudanças com impacto no Terceiro Setor Brasileiro, sendo o primeiro a Constituição de 1988”.

Quanto ao terceiro campo, significou profundas transformações, haja vista estar atrelado à expansão das entidades do Terceiro Setor. Com o fortalecimento do Setor, seu desenvolvimento constitucional e a projeção na sociedade civil, obteve-se uma maior articulação, comunicação e representatividade, indicando para a necessidade de definição da identidade do segmento em meio à sociedade, ao Estado, ao Mercado e à própria comunidade acadêmica.

Ressalta-se que, a partir do final dos anos 90, sua relação com agentes de cooperação internacional europeus sofreu alterações significativas de reconfiguração e alinhamento, combinando realinhamentos e intensificação de espaços e mecanismos de diálogo e articulação com maiores exigências e controles sobre a performance das organizações apoiadas. O processo tornou-se mais incisivo em relação às cooperações internacionais das organizações europeias. Tais mudanças foram positivas, pois aumentaram as demandas sobre eficiência organizacional e desenvolvimento, bem como ampliaram as oportunidades de parcerias.

Posteriormente, surgem as OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), que deram a concepção sobre Terceiro Setor e dilataram, ainda mais, as exigências de controle social e transparência nas ações; à época, a Lei nº 9.790/99 constitui-se no marco legal do Terceiro Setor. Tal legislação apresentou sérias consequências para a visão original das ONGs, que, obrigatoriamente, tiveram que se adaptar às novas formas de planejamento, avaliação e regras de trabalho, gestão interna e *Accountability*, ficando a elas sujeitas.

As instituições do Terceiro Setor consideradas sem fins lucrativos, mesmo com os grandes avanços, ainda encontram dificuldades para atuarem no mundo globalizado. Enfrentaram entraves com as questões legais para acesso a recursos de fontes internacionais e prestações de contas formais, salientando a necessidade de maior apoio para sua gestão, principalmente aquelas que não contam com estrutura para gestão de recursos.

Vale ressaltar, porém, que a globalização, inicialmente, impulsionou e ampliou a atuação das organizações do Terceiro Setor com o processamento da reforma ocorrida na década de 1990. Com os efeitos da terceirização e a ampliação dos serviços decorrentes das parcerias entre o poder público estatal e as entidades prestadoras de serviços, consideradas públicas não-estatais (Terceiro Setor), tornam-se evidentes os efeitos da globalização e sua influência nas entidades do Terceiro Setor.

CAPÍTULO III – EDUCAÇÃO SUPERIOR E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Neste Capítulo, será produzido um breve histórico da Educação Superior no Brasil e uma abordagem das políticas públicas educacionais.

3.1 O Ensino Superior no Brasil

Doravante, o fulcro desta pesquisa volta-se tanto para a história da Educação Superior no Brasil quanto para a contextualização dos processos de políticas públicas na Educação Superior, nas entidades do Terceiro Setor e nos processos de renúncia fiscal e extrafiscalidade.

A fim de se ponderar as variáveis do Ensino Superior no Brasil, a investigação partirá de estudos, percorrendo compreensões acerca das configurações e dos cenários atuais, que, de sua parte, têm provocando mudanças no comportamento dos indivíduos, na sociedade como um todo e, principalmente, no ambiente corporativo.

A necessidade pelo domínio da informação, do conhecimento ou da chamada “diplomação”, cada vez mais, se faz urgente para o mundo dos negócios, dada às mudanças e as novas exigências do mercado de trabalho e do setor produtivo.

É notório que, nos últimos tempos, identifica-se um aumento significativo de vagas no Ensino Superior, em especial no setor privado, com o propósito de atender às demandas da sociedade. Desse modo, o Estado trabalha para receber tal público, incentivando o ingresso no Ensino Superior e expandindo a oferta de novas vagas nas universidades públicas. Tais oportunidades, no entanto, são insuficientes para o acolhimento da alta procura, então, abre-se à alternativa de expandir novas vagas junto ao setor privado, utilizando-se políticas públicas (parcerias público-privadas) e programas sociais, numa crescente recepção aos recém-chegados ao Ensino Superior, acarretando, por fim, particularmente nos últimos tempos, um inchaço no número de instituições privadas.

É importante citar que a profusão de instituições privadas está atrelado à expansão das demandas e imposições do mercado de trabalho. Necessário, também, esclarecer que a qualificação é indiscutível, exigência mínima para a ocupação dos postos de trabalho. Logo, o autêntico êxodo na rota da qualificação

profissional fez com que a demanda pela Educação Superior se avolumasse consideravelmente; tudo pela qualificação profissional e em busca do ansiado “Diploma”.

Portanto, para falar sobre Educação Superior no Brasil, é indispensável considerar sua estruturação na sociedade, que, aliás, não é diferente de outras políticas, ou seja, subsiste com suas dificuldades.

Assim, perscrutando o tema no contexto do continente americano, atenta-se para a reminiscência de que, nas colonizações espanholas, as universidades foram implantadas no primeiro século da descoberta da América; enquanto naquelas de origem portuguesa, “[...] os estudantes daqui tinham de se deslocar até a metrópole para se graduarem” (OLIVEN, 1990, p. 59). Já sobre as primeiras faculdades brasileiras, essas apenas foram instaladas com a chegada da família real portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808.

Com o fim do Império e a instalação da República, assentaram os traços de uma política educacional estatal. Como observa Freitag (1980, p. 48-49), essa política é fruto do próprio fortalecimento do Estado no formato de sociedade política. Até então, a política educacional era realizada pela Igreja, no âmbito da sociedade civil. Após, houve um vasto crescimento de Escolas Superiores isoladas, o que multiplicou as tentativas de criação das primeiras universidades.

Romanelli (1989) assinala que a organização de Educação Superior no Brasil, baseada em Universidade, nos moldes como se observa atualmente, por determinação do Governo Federal, somente aconteceu, a partir de 1920, com a implantação da Universidade do Rio de Janeiro. Depois disso, foi fundada, em 1927, a Universidade de Minas Gerais. E, mais tarde, em 1931, com o Estatuto das Universidades Brasileiras, é que advieram outras universidades.

Nesse diapasão, aponta-se como uma das mais importantes universidades brasileiras, organizada conforme normas e Estatutos inerentes, a Universidade de São Paulo (USP), constituída em 25 de janeiro de 1934. A instituição esteve ligada aos acontecimentos político-militares que marcaram o início de 1930. Fagundes (1993) disserta que o objetivo dela era recompor o poder de São Paulo. A Universidade foi concebida como geradora de ciência e formadora de elites. Os fundadores da USP são, declaradamente, liberais e não pensam a educação para elevar massas. Fernando Azevedo, um dos mentores, afirmava “[...] ou nós educamos o povo para que dele surjam elites, ou formamos as elites para compreender a necessidade de educar o povo” (ALMEIDA; CIMINO, 2012). E a opção foi pela segunda alternativa.

Em 1935, Anísio Teixeira instalou a Universidade do Distrito Federal e, em seguida, no Ministério da Educação e Saúde, de Gustavo Capanema, incorpora-se a Universidade do Brasil. Também, em 1935, foi inaugurada a Universidade de Porto Alegre, a primeira em Estudos Econômicos. Daí em diante, universidades públicas e privadas alvoreceram por todo território nacional (ROMANELLI, 1989, p.133).

De acordo com Oliven (1990), é marcante, em meio à sociedade brasileira, a Educação Superior voltada para a formação de profissionais liberais.

A esperança de ter um filho “Doutor”, ou seja, um profissional liberal, esteve e está profundamente enraizada nas famílias da elite ou que aspirem pertencer a ela. Esse traço da nossa sociedade condicionou o desenvolvimento do sistema de ensino superior, desde a sua origem aos dias atuais, exerceu uma enorme influência em termos da demanda por educação superior. (OLIVEN, 1990, p. 65)

A denominada “Reforma Francisco Campos”, realizada em 1931, marcou, oficial e nacionalmente, a modernização do ensino brasileiro, garantindo organização e fixando medidas no processo educativo, tais como o aumento do número de anos e a divisão dos ciclos, seriação dos currículos e frequência obrigatória, imposição regular de avaliação discente e a reestruturação do sistema de inspeção federal (DALLABRIDA, 2009, p. 01).

A Reforma em lume foi instituída pelo Decreto nº 19.851/31, estabelecendo que a Educação Superior no Brasil obedece, preferencialmente, aos sistemas universitários, podendo, ainda, ser ministrada em instituições isoladas.

Entre os anos de 1945 a 1955, foram criadas várias universidades federais, oriundas da união de institutos estaduais e federais e particulares; nesse mesmo período, foram, também, federalizadas várias instituições de Educação Superior. Ressalte-se que o sistema de Educação Superior sofria pressão da sociedade e do próprio sistema educacional para expandir-se (OLIVEN, 1990, p. 65-66).

Em 1961, o advento da LDB significou um marco importante para impulsionar a educação no Brasil. Ao contrário do que previa a Reforma de 1931, não mais se fixava que a educação fosse oferecida, preferencialmente, por instituições universitárias; outros órgãos também poderiam criar novos cursos. Com isso, as universidades passaram a gozar de autonomia, e os Conselhos Estaduais e Conselho Federal de Educação ficaram, igualmente, autorizados a formar novos cursos.

O ano de 1968 trouxe consigo a Lei nº 5.540, de 11 de novembro, também conhecida como Reforma Universitária. De acordo com Durham (1993), tal parâmetro promoveu transformações na Educação Superior no Brasil. Entre essas medidas estão: a) abolição da cátedra; b) instituição do departamento como unidade mínima de ensino e pesquisa; c) criação de sistemas de institutos básicos; d) estabelecimento do currículo em duas etapas: uma básica e outra de formação profissional; e) alteração no vestibular, passando de eliminatório para classificatório, criando o sistema de crédito e semestralidade; f) estabelecimento de duplo sistema de democratização – um vertical, passando por departamentos, unidades e reitoria – e outro horizontal, com a constituição de colegiados e cursos, que deveriam reunir os docentes dos diferentes departamentos e unidades responsáveis por um currículo; g) integração das escolas e institutos na estrutura universitária; h) institucionalização da pesquisa; e i) centralização na tomada de decisões em nível dos órgãos de administração federal.

Para Oliven (1990, p. 71), tais mudanças decorrentes da Reforma Universitária de 1968 foram direcionadas, especificamente, aos estabelecimentos públicos de ensino.

O fato motivador político da época que fomentou a promoção da Reforma Universitária, segundo Romanelli (1989, p. 205), foi uma grande demanda social por educação, resultado de dois itens: o primeiro, a implantação da indústria de base acelerada, principalmente na segunda metade da década de 1950, que proporcionou uma quantidade significativa de novos postos de empregos; já o segundo foi a destruição dos mecanismos tradicionais de ascensão da classe média.

Com a Reforma Universitária de 1968, nos anos seguintes, apresenta-se um crescimento considerável do número de instituições de ensino, precipuamente de pequeno porte e privadas, de origem secundária. A predominância foi a criação de cursos superiores em áreas profissionalizantes; nas capitais, houve a expansão e, nas cidades do interior, a implantação de novas instituições e cursos.

Observa-se o estabelecimento de normas para funcionamento da Educação Superior, viabilizando a concepção de novas instituições e, com isso, suscita-se, também, uma nova forma de atendimento, que é o oferecimento da Educação Superior gratuita. Assim, resultam os programas sociais que viabilizam o ingresso nas universidades privadas, mediante políticas públicas acordadas entre o poder público e as entidades privadas, facultando às pessoas buscar alternativas nas instituições privadas, confessionais e não confessionais, as quais, nos últimos anos, têm progressivamente se multiplicado se comparadas às entidades públicas.

É neste contexto de terceirização, publicização, que o Estado transfere a educação pública, sobretudo a Educação Superior, aqui tratada, às organizações educacionais sem fins lucrativos do Terceiro Setor, com o objetivo de atender às demandas emergentes.

3.1.1 Extrafiscalidade e Educação Superior

Retratado um breve cenário da educação no Brasil, passa-se a discorrer sobre a extrafiscalidade nas políticas públicas educacionais.

Na introdução desta pesquisa, dissertou-se sobre como o Estado utiliza-se dos tributos para fazer a gestão de suas atividades e assegurar as necessidades da sociedade, que se classificam em fiscais, extrafiscais e parafiscais.

Nessa toada, Carvalho (2005) define o termo “fiscalidade” e esclarece que

Os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva. (CARVALHO, 2005, p. 234)

Assim, é patente que existe, efetivamente, uma fiscalidade. Portanto, a finalidade da arrecadação do tributo é sustentar o erário para que o Estado obtenha capacidade financeira para realização de seus compromissos. Verifica-se, contudo, que os interesses sociais, políticos ou econômicos figuram em segundo plano.

Quanto à parafiscalidade, sua distinção está na diferença de quem será o instituidor e o cobrador do tributo. A competência tributária, indelegável, pertence a uma pessoa jurídica, porém a capacidade tributária pode ser atribuída a outra, como, por exemplo, a outras entidades, como é o caso daquelas intituladas paraestatais, ou ainda daquelas pertencentes ao Sistema S (SESC, SESI, SENAI, SENAC), e, até mesmo, à contribuição para o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT).

Discutindo a questão, Machado (2008) assevera que essa competência ocorre:

[...] quando seu objetivo principal é arrecadação de recursos para o custeio de atividades que, em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas este as desenvolve através de entidades específicas. (MACHADO, 2008, p. 67)

Corroborando semelhante opinião, Nogueira (1995, p.178) explica: “[...] as funções desses órgãos são funções estatais descentralizadoras ou de interesse público, e essas arrecadações são chamadas ‘finanças paralelas’ [...]”, porque, comumente, não são recolhidas ao tesouro público.

A extrafiscalidade pode ser entendida como uma modalidade de intervencionismo estatal, o emprego dos meios tributários para fins não fiscais, mas ordinários; ou seja, um expediente para disciplinar comportamentos de virtuais contribuintes, quando a estrutura do tributo visa a situações sociais, políticas ou econômicas, propósitos alheios aos meramente arrecadatórios (BERNARDI, 2007).

É no âmbito do Estado Social que a extrafiscalidade encontra sua sustentação e relevância, motivador principal e responsável pela efetivação dos direitos fundamentais contidos na Constituição.

Nessa seara, portanto, o Direito tributário possui duas formas de atuação: a arrecadação de receitas, por meio de tributos, utilizando-as para custear as políticas públicas; ou utilizando-se do instituto da extrafiscalidade, que compreende um instrumento indireto de direitos, não havendo a cobrança de tributos.

Logo, depreende-se que a tributação possui dupla finalidade: uma arrecadatória, para manutenção do Estado; e o investimento em direitos fundamentais.

É na realização de políticas públicas, que se garantem os direitos fundamentais à sociedade e que a extrafiscalidade atinge seu grau máximo de relevância. Para efetivação de tais direitos, o direito tributário encontrou meios de assegurá-los, efetivando, assim, o papel extrafiscal. Consequentemente, a extrafiscalidade não pretende arrecadar tributos; antes, cumprir uma função social e apresentar alguns instrumentos tributários:

Consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados. (ATALIBA, 1990, p. 233)

Eis uma face do Direito Tributário que preconiza ser menos rígida e mais acessível.

Para a concretização dessa função, a extrafiscalidade conta com determinados institutos, como a tributação progressiva ou regressiva, concedendo

benefícios (imunidades, isenções) ou, até mesmo, subsídios fiscais. A ideia principal é a defesa dos direitos expressos na Constituição Federal, como podem ser citados em diversas situações.

O Estudo empreendido foi desenvolvido com base no Custo das Isenções Usufruídas por uma entidade do Terceiro Setor, com o intuito de apurar o retorno gerado à sociedade, em relação à contrapartida dos incentivos fiscais recebidos do poder público, decorrentes da política extrafiscal.

3.2 Do Direito à Educação Superior

Consoante a própria Constituição Federal de 1988, o direito à educação é um direito fundamental, admitido como uma das dimensões mais importantes da dignidade da pessoa humana. Por princípio da dignidade humana, aliás, abarca-se o tratamento do ser humano com um fim em si mesmo, e nunca como um meio para o fim. Assim, entende-se não ser possível conceber a existência de uma vida digna sem garantia institucional e normativa do direito à educação. Ainda na CF/88, está expresso que a educação deve qualificar o indivíduo para a cidadania e o trabalho; nesse sentido, o direito à educação, quando exercido plenamente, é um processo para os demais direitos humanos.

3.2.1 Direito fundamental à Educação Superior

No âmbito do Direito, o papel do Estado, no status contemporâneo, é o de possuir uma função extremamente social. Sua responsabilidade é de assegurar e proteger os direitos dos cidadãos, bem como atuar de forma favorável à comunidade em busca do bem-estar social comum, o que representa, em sua totalidade, os direitos fundamentais.

Destaca-se, dentre os direitos fundamentais garantidos pelo Estado, o direito à Educação, sendo dever do Estado garantir o acesso a esse direito ao cidadão, em todos os níveis, incluindo o Ensino Superior, com foco na sua qualificação e tendo como fim sua colocação no mercado de trabalho.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, destaca o direito à educação como um direito social:

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. (BRASIL, 1988)

Admitindo-se que os direitos fundamentais estão garantidos pela Constituição, e a educação inserida nesse contexto, passa a ser do Estado a responsabilidade por ações positivas que proporcionem a garantia de todos ao acesso à educação.

As ações por parte do governo que visam ao cumprimento do direito são sempre realizadas por meio de implantação de políticas públicas educacionais, que, por sua vez, são viabilizadas pelo Estado, garantindo a todos o acesso à educação.

No decorrer da pesquisa, serão especificadas informações detalhadas sobre os resultados de alguns programas de políticas sociais, como o ProUni e o FIES, por exemplo, desde sua implantação, para uma melhor avaliação dos resultados desta modalidade de política social governamental.

Partindo-se do princípio de que, pela Constituição Federal, a educação é um direito social, devem-se criar mecanismos necessários mínimos para que a pessoa se desenvolva e adquira o mínimo de condições para viver em sociedade.

O direito à educação estabelece um dos elementos do princípio maior do Estado Democrático de Direito, que é a “dignidade da pessoa humana”, observando que a efetivação desse princípio concede à pessoa o direito a uma vida digna, que se estabiliza apenas com as condições de cumprimento dos direitos fundamentais, como a vida, a saúde, a educação, entre outros indispensáveis à subsistência humana.

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e tem previsão no art. 1º, da Constituição Federal:

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:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Acentua-se, por isso, a importância do referido princípio, enquanto um dos fundamentos do Estado, tido como veículo do arcabouço constitucional e infraconstitucional, formando-se em um valor único dos Direitos e das Garantias Fundamentais incorporados na Carta Magna, sendo considerado, pois, decisivo na determinação de limites positivos e negativos da atuação estatal.

Ainda sobre a questão em lume, para Sarlet (2001, p. 66), tais premissas apenas revelam que o Estado existe em razão do ser humano, e não o contrário:

Consagrando, expressamente, no título dos princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do nosso Estado democrático (e social) de Direito (art. 1º, III, da CF), o nosso Constituinte de 1988 = a exemplo do que ocorreu, entre outros países, na Alemanha-, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal. (SARLET, 2001, p. 66)

Pontua-se, em Sarlet (2001, p. 60), que dignidade humana é uma qualidade essencial e específica de cada indivíduo, capaz de lhe garantir o respeito por parte do Estado e da Sociedade. Enfatiza, também, o jurista a necessidade de que os direitos fundamentais sejam reconhecidos, para proteção das pessoas na ocorrência de atos de humilhação e desumanidades que venham a prejudicar sua condição mínima de vida saudável, “[...] além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável dos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”. Nesse mesmo sentido, Silva (2005) acrescenta:

Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. [...] o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não qualquer ideia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir ‘teoria do núcleo da personalidade’ individual, ignorando-a quando se trata de garantir as bases da existência humana. (SILVA, 2005, p. 105)

E arremata o autor observando que cada um dos pontos tratados pela CF/88 deve indicar para a dignidade da pessoa humana, daí decorre que a ordem

econômica tem por objetivo principal assegurar a todos uma existência digna: a ordem social deve visar à realização da justiça social; a educação, o papel de assegurar o desenvolvimento da pessoa, bem como prepará-la para o exercício da cidadania e demais formações, não como mera formalidade, mas como parâmetros de conteúdo de normas eficazes da dignidade humana (SILVA, 2005, p. 105).

Por conseguinte, o ser humano não é o meio da atividade do Estado e, sim, sua finalidade; a razão de ser e de agir é do Estado, tendo como fulcro atender aos interesses da *sociedade* que o integra.

Fiorillo (2000, p. 14) defende: “[...] tem-se a educação como um dos componentes do *mínimo existencial* ou *piso normativo*, como uma das condições de que uma pessoa necessita para viver em sociedade, para ter uma vida digna”. Do mesmo modo, Torres (1995) constata que

[...] os direitos à alimentação, saúde e educação, embora não sejam originariamente fundamentais, adquirem o status daqueles no que concerne à parcela mínima sem a qual o homem não sobrevive. (TORRES, 1995, p. 129)

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 205, define a educação como uma de suas metas, entende o respectivo direito de forma ampla e reafirma nela um direito de todos e um dever do Estado:

Art. 205 A educação, direito de todo 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. (BRASIL, 1988)

Evidencia-se, também, a previsão legal no art. 208, que confere os deveres do Estado para com a educação:

Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 1988)

Pelo disposto no inciso V, do art. 208, considera-se e subentende-se o acesso aos níveis mais elevados de ensino, como o Superior, na qualidade de dever assegurado pelo Estado a todos, uma vez que o direito à educação é um direito fundamental social.

A propósito, sobre os direitos fundamentais, são eles direitos do ser humano, reconhecidos e positivados pela Constituição de um determinado Estado. O direito à educação é fundamental, razão pela qual requer do Estado medidas positivas na garantia do acesso a todos.

A implementação de políticas públicas possibilita o acesso à educação e tais são utilizadas pelo Estado como mecanismos de ações, proporcionando a todos os direitos fundamentais reconhecidos pela CF/88.

3.3 Políticas públicas, políticas públicas educacionais, objetivos e modalidades de políticas públicas

Para favorecer um olhar mais acurado acerca das políticas públicas, antes de defini-las, é importante o esclarecimento de algumas questões, como o fato de que a política não se compõe de norma e ato jurídico, porém as normas e os atos são componentes da política, visto que pode ser delineada como um conjunto estruturado de normas e atos, com o objetivo determinado.

As decisões, as normas e as regras que compõem as políticas públicas têm a finalidade da política e dos padrões de unidade. Particularmente, as deliberações ou as normas que a integram são de natureza heterogênea e sujeitam-se a um regime jurídico próprio.

3.3.1 Conceito de políticas públicas

Idealizar um conceito para *políticas públicas* requer o conhecimento do significado do vocábulo “política”.

Nesse íterim, para Bobbio (2000), “política” encontra-se associada a tudo o que se relaciona à cidade, ao civil, ao sociável ou ao social.

Derivado do adjetivo de polis (*politikós*) significa tudo aquilo que se refere à cidade, e, portanto, ao cidadão, civil, público e também sociável e social, o termo ‘política’ foi transmitido por influência de grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que deve ser considerada o primeiro tratado sobre a natureza, as funções, as divisões do Estado, e sobre as várias formas de governo, predominantemente no significado de arte ou ciência do governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também prescritivas (mas os dois são de difícil distinção), sobre as coisas da cidade. (BOBBIO, 2000, p. 159)

E no mesmo ritmo, Bucci (s/d, p. 269) segue analisando a expressão e, então, observa que o adjetivo “pública” justaposto ao substantivo “política”, aponta os destinatários, bem como os autores da política. Assim, a autora entende que a política pública será, genuinamente, pública quando, de fato, atender aos interesses públicos, ou seja, aqueles voltados à sociedade. Note-se que esse não é o único motivo que se justifica, mas é o que a sociedade espera e deseja. Igualmente, a autora ressalta que uma política pública deve ser a demonstração de um processo público, possibilitando a participação de todos os interessados, público direto e indireto, e manifestações, de forma aberta e transparente, dos interesses próprios.

Desse modo, torna-se possível concluir que “política pública” tem como presunção a participação dos cidadãos na tomada de decisões em relação a projetos e a atividades que influenciarão, diretamente, em suas vidas.

Alargando um pouco mais a questão, Bontempo (2005, p. 210) salienta que “políticas públicas” estão relacionadas à implementação dos direitos sociais e sublinha a responsabilidade e o dever do Estado em garantir os direitos sociais previstos na Constituição Federal, assegurando condições efetivas para que tais direitos possam ser usufruídos. De acordo com a autora, portanto, são essas condições produzidas pelo Estado nomeadas como “políticas sociais”.

Para Bucci (2006), apud Moura (2014, p. 08), a necessidade do estudo de políticas públicas está, intrinsecamente, ligada à concretização dos direitos

humanos, em especial, dos direitos sociais. Sopesadas tais considerações a respeito das políticas públicas, é possível precisá-las como “[...] programas de ação governamentais voltados à concretização dos direitos”.

Esses direitos caracterizam-se como fundamentais, englobando aqueles estabelecidos em pactos internacionais e, posteriormente, ratificados e incluídos nos ordenamentos jurídicos de cada Estado. Esse entendimento vem sendo ampliado e, atualmente, abrange o direito síntese do desenvolvimento. Mesmo as políticas públicas relacionadas, apenas e medianamente, com a concretização de direitos, como, por exemplo, a política industrial, a política energética, etc., carregam, também, um componente finalístico, qual seja: assegurar o gozo da esfera de liberdade a todos e a cada um dos integrantes do povo. Em suma, toda política pública pode ser considerada, ao mesmo tempo, uma política social (BUCCI, 2006, apud MOURA, 2014, p. 09).

Destarte, abaliza-se “políticas públicas” como o conjunto de ações voltadas ao atendimento das demandas sociais; logo, são sempre respostas apresentadas às demandas focalizadas por atores políticos sociais, dentre esses, instituições, organizações, grupos ou lideranças.

Azevedo (2003, p. 38) reflete que “[...] política pública é tudo o que um governo faz ou deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. E ainda:

[...] é possível compreender como políticas públicas as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (BONETI, 2006, p. 74)

No contexto social, as políticas públicas apresentam-se como um formato de Estado socialmente forte, uma vez que sua responsabilidade está na realização de direitos sociais que, até então, estão apenas previstos, gerando uma substituição do governo das leis por um governo de políticas públicas:

As políticas públicas são instrumentos de ação dos governos - O *governmentby policies* que desenvolve e aprimora o *governmentby Law*. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para políticas. As políticas são uma evolução em relação à ideia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao *governmentby men*, anterior ao constitucionalismo. E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas. (BUCCI, s/d, p. 252)

Dessa maneira, se as políticas públicas fitam a atuação do governo para um objetivo previsto constitucionalmente, devem ser direcionadas ao cumprimento dos direitos sociais, como acontece com o direito à educação.

Nessa perspectiva, as políticas públicas buscarão sempre a implementação dos direitos sociais, sendo a oportunidade e conveniência investigadas com base na ordem social.

Azevedo (2003, p. 38) reputa que as políticas públicas possuem duas características, a saber: buscar um entendimento sobre o que se pretende fazer ou não, visto que, quanto maior o consentimento, maiores facilidades terão para implantação das políticas propostas; e definir normas e procedimentos de conflitos, resolvendo possíveis ações de conflitos entre indivíduos e agentes sociais.

3.3.2 Objetivos da Política Pública na Educação

Atualmente, vive-se em uma sociedade complexa e que envolve diferentes formas de disputas e interesses. Assim, para uma convivência harmônica, devem-se criar mecanismos de administração dos interesses gerais da sociedade. Por essa razão, surgiu a política com a função de auxiliar no bem coletivo das pessoas que participam de um grupo social, permitindo descrever a política como um conjunto de técnicas formais e informais, representativas de relações de poder, convergentes a uma solução favorável dos conflitos em relação a bens públicos.

Ressalta-se, dessa maneira, que a política está presente, frequentemente, em nosso convívio, em nossas vidas, tangível e administrada nas tomadas de decisões, nos diversos assuntos públicos, políticos ou em grupos.

No entanto, busca-se uma reflexão sobre o real compromisso da ação e da responsabilidade, por parte do governo, na construção, implementação e acompanhamento de políticas públicas que visem a contribuir para uma reforma

educacional brasileira, uma vez que, com a expansão dessas políticas públicas, prováveis mudanças serão efetivadas, em virtude dos direitos que os cidadãos possuem, por força de direito assegurado constitucionalmente.

Em sentido amplo, os objetivos das políticas públicas têm como meta principal atender às demandas, em especial de setores da sociedade considerados em estado de vulnerabilidade. Tais demandas são identificadas por pessoas que representam o poder, porém sempre monitoradas por uma agenda elaborada por membros da sociedade civil e representadas por pessoas que participam de movimentos sociais.

As políticas sociais envolvem todos os grupos de necessidades da sociedade civil, que são as Políticas Sociais, estas determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, à redistribuição dos benefícios sociais, dentre eles o direito à educação. Para que este seja garantido com qualidade e de forma universal é implementada a Política Educacional. (INEP, 2006, p. 165)

Outrossim, as políticas públicas almejam ampliar a efetivação da cidadania, passam pelas lutas sociais, e assim, buscam um reconhecimento institucional.

Ressalta-se, ainda, que a política pública educacional é uma modalidade de natureza estrutural, interferindo, diretamente, nas relações de renda, emprego e propriedade, bem como contém abrangência universal, posto que todos os cidadãos possuem esses direitos.

A política educacional, em específico, integra-se ao grupo de Políticas Públicas Sociais do país, que é regido pela legislação específica educacional. Por esse ângulo, o questionamento: Para que serve a Política Pública Educacional?

Considera-se que a educação é o requisito mais importante para o desenvolvimento e crescimento de um país; é o meio precípua pelo qual as pessoas se esforçam para a melhoria do projeto pessoal de vida. Enfatiza-se que, mediante a educação, a pessoa acrescenta dimensões a si, como competências intelectuais, afetivas, éticas, e permite desenvolver transformações no meio social em que vive.

Dessa forma, observa-se que, para a educação evoluir, em um país, solicita-se da sociedade uma participação intensiva. Educação é direito constitucional, e todos têm obrigação de lutar por melhores possibilidades e pela melhoria de sua condição de vida.

No Brasil, a Política Educacional, nos últimos anos, vem sendo esboçada de formas diferentes, por se tratar de uma normatização do Estado e estar envolvida com interesses políticos diversos. Apesar disso, entende-se que a Política Educacional deve ser norteadada pela vontade do povo, com respeito aos direitos assegurados ao bem comum.

Reconhece-se que não se consiste em um trabalho fácil, mas, sim, de interesses, objetivos, de uma nação e que tais valores e elementos devem ser considerados e respeitados. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), vigente até o momento, mesmo com alterações a cada governo, é um grande ganho para a educação brasileira.

É fato que o governo tem se empenhado em melhorar as condições do ensino no Brasil, porém, segue sendo um grande desafio a ser cumprido. Observa-se que os programas sociais lançados nos últimos tempos são possíveis alternativas para atingir as metas para o crescimento, pois, para um país evoluir, é essencial o investimento em educação de qualidade.

3.3.3 Políticas públicas: tipos e classificação

Historicamente, as políticas públicas são compostas de um amplo universo de políticas, não possuindo todas as mesmas características e o mesmo gênero. Em função disso, para trabalhar a complexidade, a interpretação e a análise das políticas públicas, foram estabelecidas algumas formas e tipologias, ferramentas que as classificam e que possibilitam o enquadramento das políticas em outra amostragem, sendo, aqui, recepcionadas como matéria de estudo deste tópico, cujo detalhamento ocorrerá na continuidade.

Segundo Azevedo (2003), na classificação das políticas públicas, três categorias são entalhadas como as mais importantes: **redistributivas, distributivas e regulatórias**.

Políticas redistributivas: Têm como objetivo redistribuir renda na forma de recursos e/ou financiamento de equipamentos e serviços públicos, são financiadas pela sociedade em geral, por meio de orçamento público, transferem renda/benefício. Na realidade, são

vistas como saqueadoras de benefícios de outros grupos, envolvem conflito e legitimidade. Exemplos: reforma agrária, política tributária.

[...]

Políticas distributivas: São aquelas que possuem objetivos pontuais ou setoriais, com distribuição específica, seus beneficiários são um ou mais grupos, ou indivíduos, pouco ou nenhum conflito, condições de soma zero, de diferentes classes de baixa renda. Tal política pode estar ou não relacionada ao exercício de direito. Podem possuir características assistencialistas, ou não, podem ser clientelistas ou não, como, por exemplo, a criação de hospitais, escolas, construção de estradas, pontes, salário desemprego, programas de renda mínima, etc.

[...]

Políticas regulatórias: Têm por objetivo regular determinada esfera, isto significa estabelecer normas com objetivo do funcionamento dos serviços e implementação de equipamentos urbanos. (AZEVEDO, 2003, p. 38)

Ainda explicando sob a ótica de Azevedo (2003, p. 38), “[...] a política regulatória se refere à legislação e é um instrumento que permite regular (normatizar) a aplicação de políticas redistributivas e distributivas [...]”.

À vista das particularidades, também, podem ser consideradas aquelas políticas que impõem normas e condições obrigatórias para a realização de determinadas atividades e em termos de conduta social, ensejando regulamentações simples, complexas e/ou abrangentes, tais como: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista e outras mais.

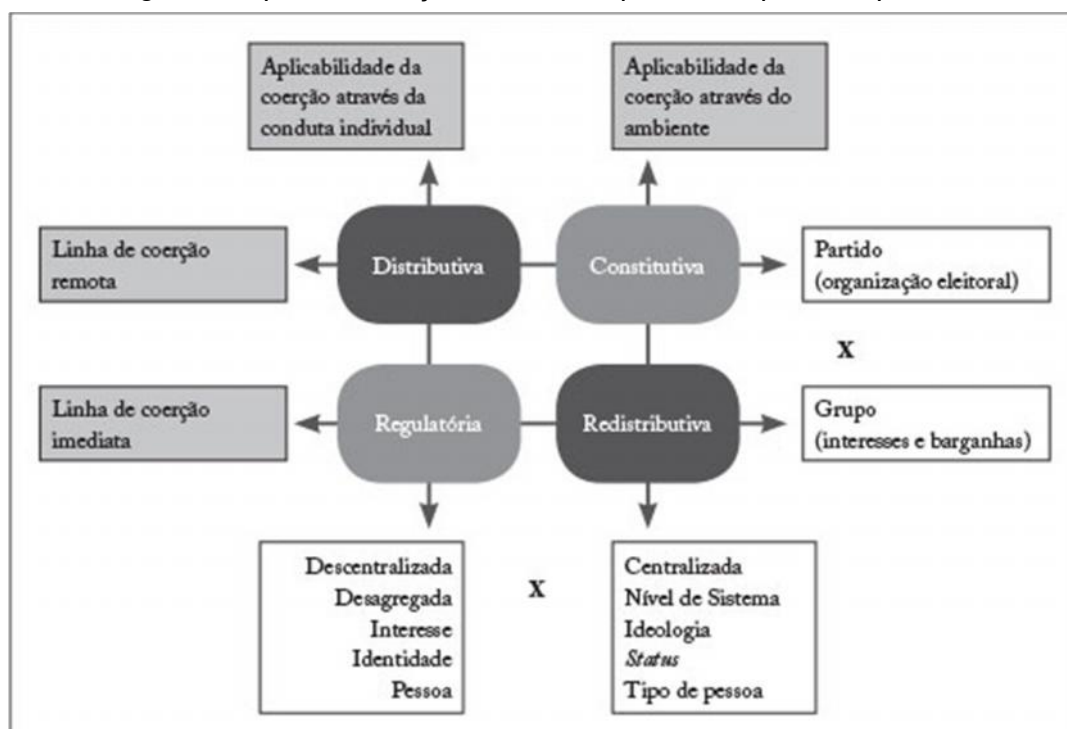
No mais, conceituam-se as tipologias de políticas públicas como as formas de classificar os atores, os estilos e as instituições de um processo de políticas públicas.

Sob o enfoque de Secchi (2012), tipologia é

[...] um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. Uma variável é um aspecto discernível de um objeto de estudo que varia em qualidade ou quantidade. Uma categoria analítica é um subconjunto de um sistema classificatório usado para identificar as variações em quantidade ou qualidade de uma variável. (SECCHI, 2012, p.16)

Na sequência, a Figura 2 colabora para melhor visualização e entendimento quanto à funcionabilidade, aos tipos de coerção, às atividades políticas e às políticas públicas.

Figura 2: Tipos de coerção, atividades políticas e políticas públicas



Fonte: Adaptado de Lowi, 1972, apud Souza, 2014.

Após discorrer sobre as três variedades mais conhecidas de políticas públicas, importa comentar, em derradeiro, a respeito de uma quarta cepa, a **política pública constitutiva**, cuja saliência está em guardar em si os outros três tipos de políticas anteriores, apresentando-se como responsável pelas normas necessárias e indispensáveis para que as demais políticas entrem em vigência:

As políticas constitutivas (“constituent policy”) [Lowi,1972] ou políticas estruturadoras- Beck fala de “políticas modificadoras de regras” [Beck,1993, p.17] - determina as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. (FREY, 2000, p. 224)

Aprofundando os ensinamentos de Frey (2000) e discorrendo mais amplamente sobre as políticas constitutivas, Secchi (2012) entra em cena aduzindo que:

Políticas constitutivas: lidam com procedimentos, definem competências, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas. “São chamadas *meta-polícies*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas”. As regras de distribuição de

competência entre os três poderes e do sistema político eleitoral, de relações intergovernamentais e da participação da sociedade civil nas decisões políticas são exemplo de políticas constitutivas como: “uma lei que obrigue partidos políticos a escolher seus candidatos em processos internos de seleção e posteriormente apresentar listas fechadas aos eleitores [...]” Problema: debilidade dos partidos políticos brasileiros, infidelidade partidária por parte dos políticos. (SECCHI, 2012, p. 08-18)

Ademais, as políticas constituintes observam as normas formuladas que regulam as estruturas governamentais; são políticas singulares, aplicadas em contextos políticos estáveis, como no funcionamento dos regimes democráticos.

3.3.4 Políticas Públicas e Programas da Educação Superior

O Estado tem a função basilar de assegurar aos indivíduos o direito ao acesso à educação, enquanto um direito fundamental e isso deve se dar mediante a implantação de políticas públicas.

O que será abordado, aqui, são as políticas públicas educacionais que viabilizam o acesso ao Ensino Superior, bem como suas possibilidades e os meios de ingresso, especialmente aos programas mais procurados pelos jovens brasileiros da faixa etária dos 18 aos 24 anos nos últimos tempos, conforme prevê o PNE (Plano Nacional da Educação).

Para esta pesquisa, serão explanadas duas modalidades de políticas públicas do Ensino Superior: o Programa Universidade para Todos (ProUni), considerado uma política pública direta, estabelecida pelo poder público; e o Programa de Financiamento Estudantil, ou Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), um programa social aos cidadãos de baixa renda. Em ambos os casos, apesar de denotarem propostas diferenciadas, o alvo é a inclusão de políticas afirmativas de acesso ao Ensino Superior, em instituições privadas.

O estudo buscará, assim, informações desde a implantação até o status atual dessas políticas públicas educacionais, com o objetivo de identificar a eficiência e a forma de atuação das mesmas, verificando se atendem à proposta inicial, e como elas são promovidas pelas entidades educacionais, conforme categoria administrativa de cada IES (Instituição de Ensino Superior).

Os próximos itens, portanto, consignarão um estudo em torno da capilaridade existente entre os programas do Governo Federal voltados à Educação

Superior e a atuação destes junto às instituições privadas de Ensino Superior, por meio do ProUni e do FIES, ações caracterizadas como políticas públicas praticadas pelas instituições privadas, com e sem fins lucrativos, direcionados a proporcionar o ingresso das pessoas de baixa renda e carentes à formação de nível superior.

É importante ressaltar que a ênfase desta pesquisa será a análise dos resultados dos programas Estatais, na categoria administrativa de entidades sem fins lucrativos, consideradas do Terceiro Setor.

3.3.5 Programa Universidade para Todos (ProUni)

O Programa Universidade para Todos (ProUni), lançado pelo Governo Federal, via Medida Provisória nº 213, de 10/09/2004, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.245, de 15/10/2004, instituindo a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, esta também regida pelo Decreto nº 5.245, de 15/10/2004, sob a gestão do Ministério da Educação, oferece bolsas de estudos em instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, de Educação Superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros que não possuem diploma de nível superior.

De acordo com as normas que regulam o Programa, são estabelecidas regras gerais para sua concessão, posto que as bolsas podem ser concedidas, nas modalidades **integral** e **parcial** (de 25,0% e 50,0%) para estudantes, com critérios de rendas estabelecidos pela legislação, conforme estabelece o art. 1º, da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário mínimo e 1/2 (meio).

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão

concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2005)

Já mais recentemente, com o advento da Lei nº 12.868/2013, os critérios de concessão e os percentuais de bolsas ProUni praticados em consonância com a legislação foram alterados e passaram a ser de 100,0% e de 50,0%, conforme a regra:

- Para obtenção do direito à bolsa integral, os estudantes devem comprovar renda familiar bruta mensal, por pessoa, de até um salário mínimo e meio;
- Para obtenção do direito à bolsa parcial, de 50,0%, os estudantes devem comprovar renda familiar bruta mensal, por pessoa, de até três salários mínimos.

As instituições participantes do Programa, privadas com finalidades lucrativas, possuem o benefício da isenção de alguns impostos, além de incentivos fiscais, dentre eles: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e Contribuição para o Programa de Integração Social. As instituições sem fins lucrativos beneficentes de assistência social podem apropriar-se do valor das bolsas concedidas nas quotas de gratuidades, em suas devidas proporções, de acordo com a previsão legal, com anuência das Leis nºs 12.101/2009 e 12.868/2013.

A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, indica, para as instituições com finalidade lucrativa, o que segue:

Art. 8º. A instituição que aderir ao ProUni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: [Vide Lei nº 11.128, de 2005]

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar 70, de 30 de dezembro de 1991; e

IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar 7, de 7 de setembro de 1970.

§1º. A isenção de que trata o caput deste artigo recairá sobre o lucro nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

[...]

Art. 10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou sequencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais.

[...]

§ 3º Aplica-se o disposto no caput deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turnos efetivamente instalados a partir do 1º (primeiro) processo seletivo posterior à publicação desta Lei.

§ 4º Assim que atingida a proporção estabelecida no caput deste artigo para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e sequencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo integrais na proporção necessária para restabelecer aquela proporção.

§ 5º É permitida a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno. (BRASIL, 2005)

Para pleitearem a uma bolsa pelo ProUni, os candidatos devem prestar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e perfazer uma nota mínima com uma quantidade de pontos preestabelecida. Atualmente, o cumprimento dessa condição significa: que a média das notas nas provas deve ser igual ou superior a 450 pontos e nota da redação superior a zero (0,0).

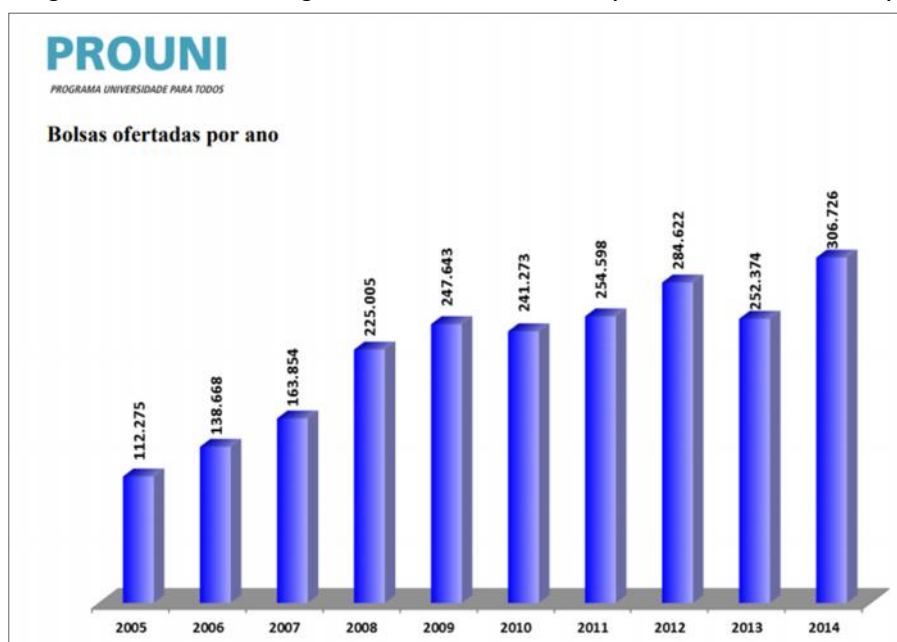
Um profícuo resultado conquistado no Enem é critério para concessão e oferta de bolsas de estudos; ou seja, as bolsas são concedidas de acordo com o desempenho do candidato no Enem.

Como política incentivadora, a legislação, ainda, permite que, para aqueles alunos que possuem bolsa de 50,0% no ProUni, haja o financiamento do saldo remanescente valendo-se do FIES. Com tal deliberação, o governo unificou as normas que regulamentam o ProUni com o FIES, viabilizando um maior acesso dos estudantes ao Ensino Superior.

3.3.6 Bolsas ProUni Integrais

A Figura 3, na continuidade, contém informações sobre a oferta total geral de Bolsas ProUni do período de 2005 a 2014.

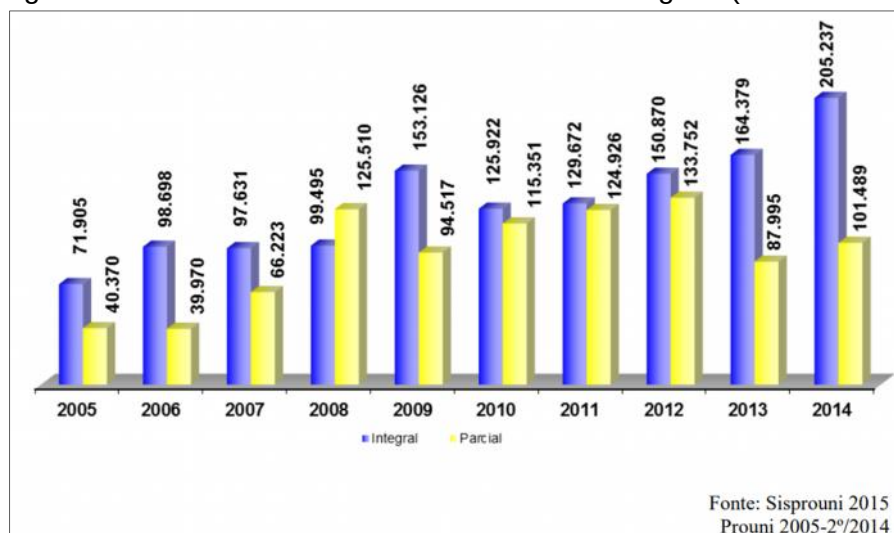
Figura 3: Oferta total geral de Bolsas ProUni (2005 a 2º sem./2014)



Fonte: Brasil, 2015a.

Já a Figura 4 reúne informações mais específicas sobre a oferta de Bolsas ProUni, parciais e integrais, no período de 2005 a 2014.

Figura 4: Oferta de Bolsas ProUni – Parciais e Integrais (2005 a 2014)



Fonte: Brasil, 2015a.

As próximas tabelas permitem analisar informações sobre o crescimento histórico das ofertas e ocupação de bolsas ProUni no intervalo analisado e registram o total em números e percentuais acumulados; do mesmo modo, os gráficos traduzem uma visão mais clara dos níveis de crescimento da oferta e ocupação.

Para maior detalhamento acerca do Programa, são assinaladas informações relevantes coletadas do site oficial até a data de 01/05/2016.

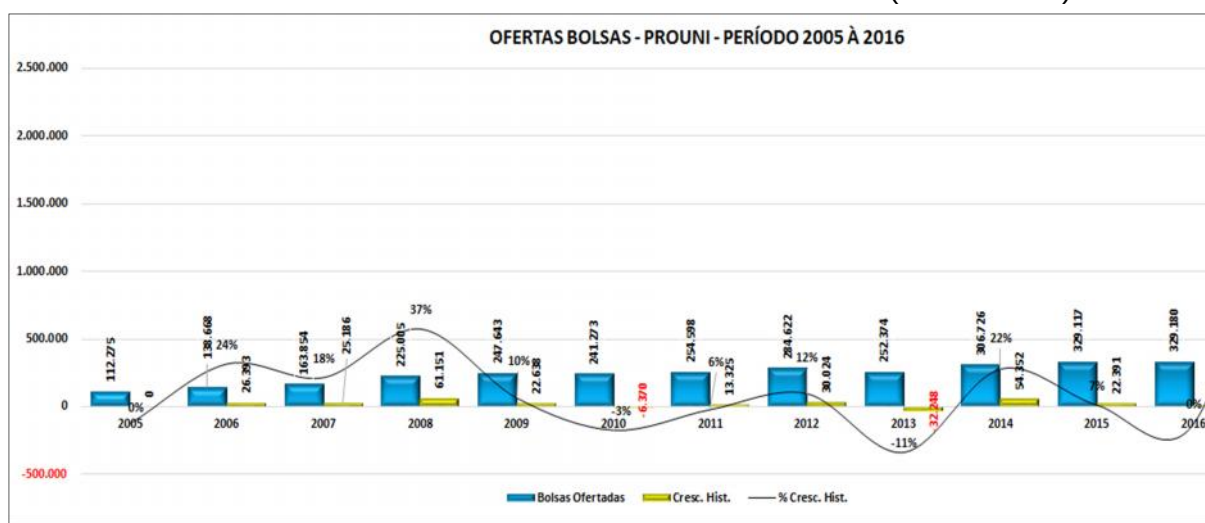
A Tabela 1 demonstra a oferta total de bolsas ProUni, integrais, referentes ao período de 2005 a 2016. É importante comentar que, até a presente data (01/05/2016), não foi divulgada utilização/ocupação das respectivas bolsas alusivas ao ciclo 2015/2016, sendo possível, dessa forma, demonstrar apenas as ocupações até o ano de 2014, conforme Figuras 3 e 4.

Tabela 1: Oferta de Bolsa ProUni Total (2005 a 2016)

OFERTA DE BOLSA PROUNI TOTAL – PERÍODO 2005 A 2016			
Período	Bolsas Ofertadas	Cresc. Hist.	% Cresc. Hist.
2005	112.275	0	0,0%
2006	138.668	26.393	24,0%
2007	163.854	25.186	18,0%
2008	225.005	61.151	37,0%
2009	247.643	22.638	10,0%
2010	241.273	-6.370	-3,0%
2011	254.598	13.325	6,0%
2012	284.622	30.024	12,0%
2013	252.374	-32.248	-11,0%
2014	306.726	54.352	22,0%
2015	329.117	22.391	7,0%
2016	329.180	63	0,0%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de Brasil (2015a).

Gráfico 1: Crescimento da Oferta de Bolsa ProUni Total (2005 a 2016)



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de Brasil (2015a).

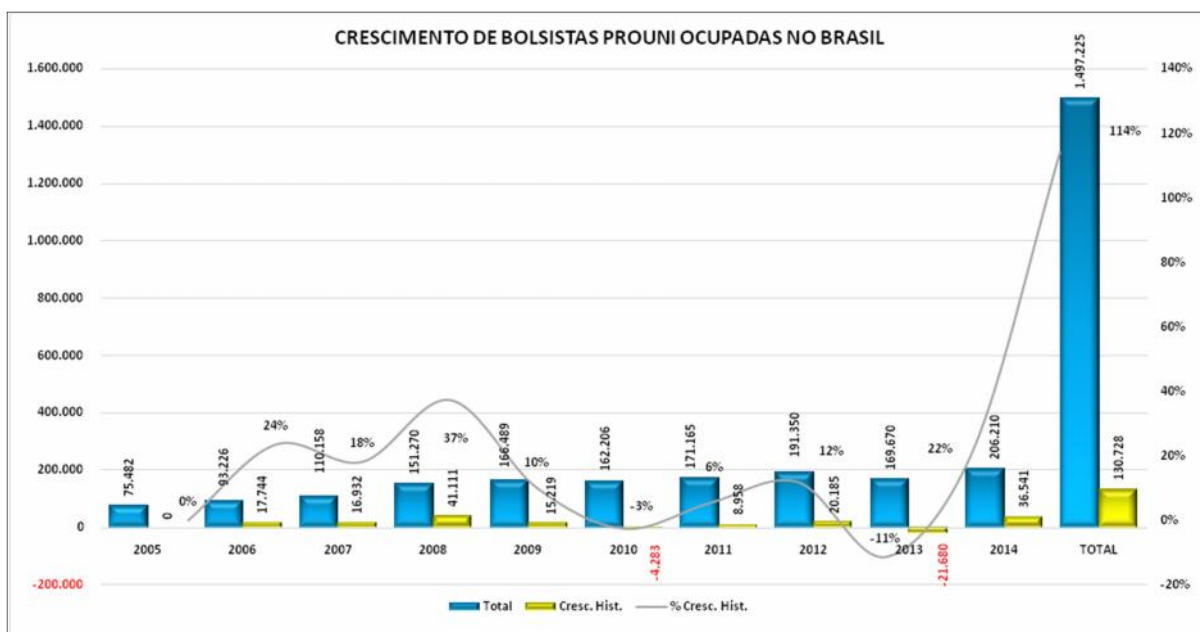
A Tabela 2 encerra informações sobre a evolução na oferta de bolsas ProUni ocupadas no período de 2005 a 2014, de acordo com as informações disponibilizadas até o momento.

Tabela 2: Crescimento de Bolsas ProUni Ocupadas no Brasil

CRESCIMENTO DE BOLSISTAS PROUNI OCUPADAS NO BRASIL			
Ano	Bolsas Ocupadas	Cresc. Hist.	% Cresc. Hist.
2005	75.482	0	0,0%
2006	93.226	17.744	24,0%
2007	110.158	16.932	18,0%
2008	151.270	41.111	37,0%
2009	166.489	15.219	10,0%
2010	162.206	-4.283	-3,0%
2011	171.165	8.958	6,0%
2012	191.350	20.185	12,0%
2013	169.670	-21.680	-11,0%
2014	206.210	36.541	22,0%
TOTAL	1.497.225	130.728	114,0%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do ProUni.

Gráfico 2: Crescimento de Bolsas Ocupadas ProUni no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados ProUni.

Igualmente para melhor análise e entendimento sobre a concessão de Bolsas ProUni, a Tabela 03 evidencia a quantidade de bolsas ofertadas, bem como aquelas efetivamente ocupadas, bem como as não ocupadas.

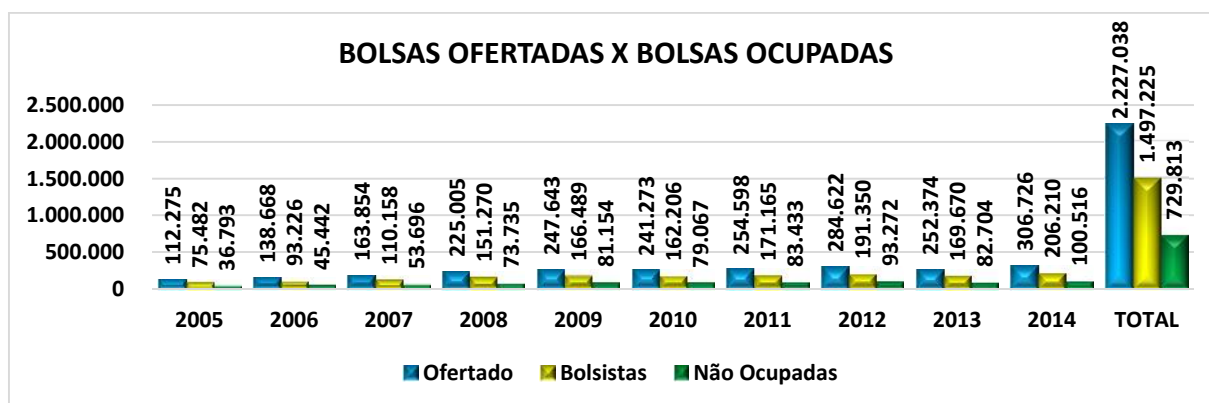
O Programa Universidade para Todos (ProUni), desde 2005, quando implantado, até o ano de 2014, ofertou 2.227.038 bolsas de estudo, porém, dessas, apenas 1.497.225 bolsas foram utilizadas – o que corresponde, somente, a 67,0% das bolsas ofertadas, ressaltando uma ociosidade (bolsas não ocupadas) de 33,0% no preenchimento das vagas.

Tabela 3: Bolsas ProUni Ofertadas X Ocupadas/Não Ocupadas

BOLSAS PROUNI OFERTADAS X BOLSAS EFETIVADAS					
Ano	Ofertado	Ocupadas		Não Ocupadas	
2005	112.275	75.482	67%	36.793	33,0%
2006	138.668	93.226	67%	45.442	33,0%
2007	163.854	110.158	67%	53.696	33,0%
2008	225.005	151.270	67%	73.735	33,0%
2009	247.643	166.489	67%	81.154	33,0%
2010	241.273	162.206	67%	79.067	33,0%
2011	254.598	171.165	67%	83.433	33,0%
2012	284.622	191.350	67%	93.272	33,0%
2013	252.374	169.670	67%	82.704	33,0%
2014	306.726	206.210	67%	100.516	33,0%
TOTAL	2.227.038	1.497.225	67%	729.813	33,0%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados ProUni.

Gráfico 3: Bolsas Ofertadas X Bolsas Ocupadas



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados ProUni.

No site do Ministério da Educação (MEC), estão disponibilizadas todas as informações sobre o total de bolsistas ProUni, no período analisado; todavia não constam informações sobre as bolsas não ocupadas.

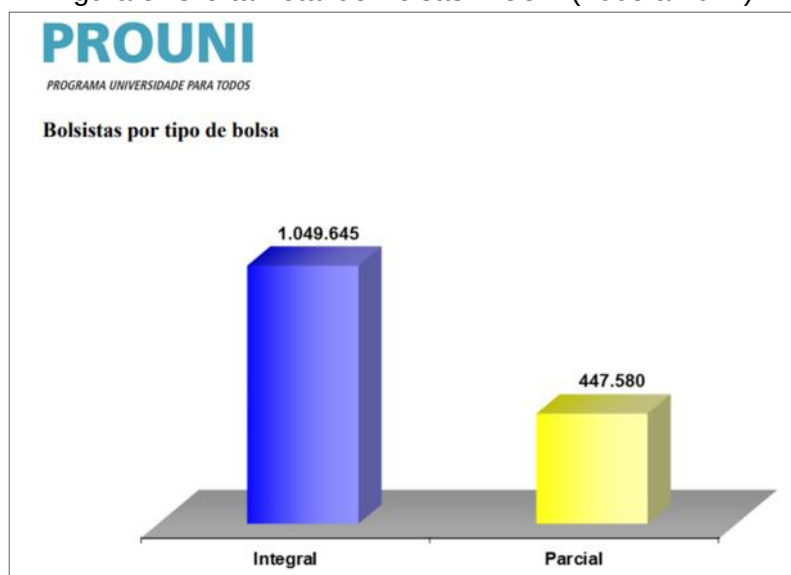
Os motivos que envolvem o revés de 33,0% de bolsas não ocupadas são desconhecidos; reconhecer tal óbice, por certo, exigiria uma investigação maior e fundamentada, fato que demandaria novas pesquisas. Logo, não será apreciado a respeito, visto que foge ao escopo do tema proposto para esta pesquisa.

3.3.7 Bolsas ProUni Parciais

O total de bolsas ProUni parciais ocupado pelo Programa, entre 2005 e 2014, totalizou 1.497.225, sendo 447.580 bolsas parciais e 1049.645 bolsas integrais (conforme Figura 5).

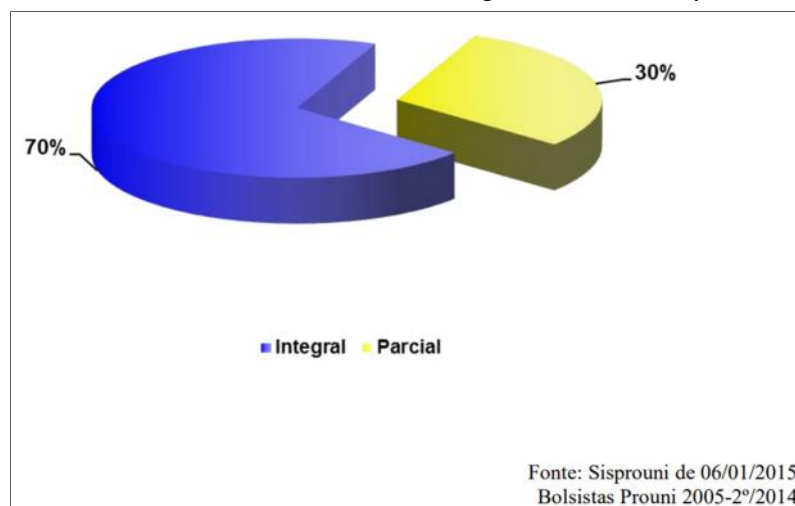
Por esse ângulo, a Figura 6 ratifica, pois, que 30,0% do total das bolsas são parciais e 70,0% integrais, comprovando que a prioridade de atendimento do Programa é o público de baixa renda, conforme determina a legislação.

Figura 5: Oferta Total de Bolsas ProUni (2005 a 2014)



Fonte: Brasil, 2015b.

Figura 6: Percentual de Bolsas ProUni Integrais e Parciais (2005 a 2014)



Fonte: Brasil. 2015b.

As informações referentes aos números de bolsas concedidas até o momento permitem avaliar que, desde a implantação do Programa Universidade para Todos, tem-se retratado um meio de democratização do ensino no Brasil, oportunizando às pessoas de baixa renda ingressar no Ensino Superior, em instituições particulares, com o benefício de bolsas integrais ou parciais.

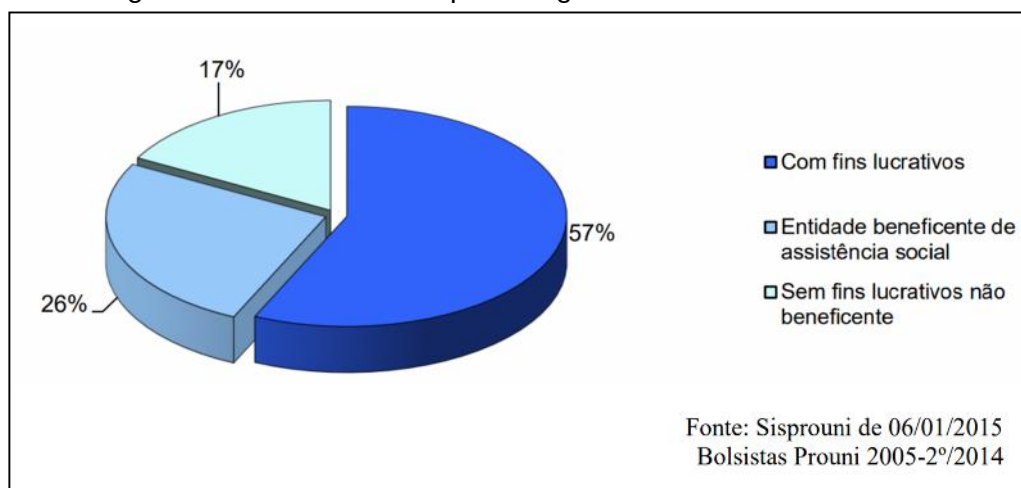
A unificação do FIES com o ProUni, em tese, apresenta uma forma de associar políticas públicas e encontrar a linha ideal para aplicação do papel do Estado, que, por sua vez, deve implantar ações que propiciem a efetivação dos direitos fundamentais, dos quais a educação é um deles, pois é sabido por todos que é, exclusivamente, pela educação o crescimento amplo, sobretudo naquilo que concerne à promoção socioeconômica.

3.3.8 As entidades sem fins lucrativos X ProUni

Para evidenciar a participação, atuação e eficiência da prestação de serviços das entidades sem fins lucrativos, denominadas Terceiro Setor, na efetivação das políticas públicas educacionais, este tópico destina-se a apreciar a ação dessas instituições em relação ao ProUni, em números e proporção.

Para tanto, segue a Figura 7, disponível no site do MEC, em sítio específico, SisProuni, bem como o percentual de bolsistas ProUni, retratando, por categoria administrativa das IES, as entidades com fins lucrativos, as entidades beneficentes de assistência social e as entidades sem fins lucrativos não beneficentes.

Figura 7: Bolsistas ProUni por categoria administrativa das IES



Fonte: Brasil, 2015b.

Pela Figura 7, note-se que a representatividade das entidades com fins lucrativos é de 57,0%; as instituições sem fins lucrativos beneficentes de assistência social significam 26,0%; e aquelas não beneficentes de assistência social totalizam 17,0%. Assim, o atendimento Terceiro Setor equivale a 43,0% de atuação.

Este trabalho ocupa-se da busca por informações mais detalhadas ao embasamento de um estudo voltado às entidades do Terceiro Setor, bem como números mais precisos. Tal tarefa, porém, tem sido mitigada pelos registros, visto que a única fonte sobre o ProUni das entidades sem fins lucrativos é o site MEC e este é demasiado exíguo quanto aos seus informes.

Desse modo, foi elaborada a Tabela 4, com a distribuição proporcional ao percentual, referente aos números de bolsas ofertadas, de acordo com a categoria administrativa das entidades:

Tabela 4: Número de bolsas ofertadas por categoria administrativa das IES com fins lucrativos e sem fins lucrativos

PROUNI – PERÍODO DE 2005 A 2014					
Período	Número de Bolsas Ofertadas		Número de Bolsas Ocupadas		
			CFL	SFL	TOTAL
2005	112.275	5,04%	43.025	32.457	75.482
2006	138.668	6,23%	53.139	40.087	93.226
2007	163.854	7,36%	62.790	47.368	110.158
2008	225.005	10,10%	86.224	65.046	151.270
2009	247.643	11,12%	94.899	71.590	166.489
2010	241.273	10,83%	92.458	69.749	162.206
2011	254.598	11,43%	97.564	73.601	171.165
2012	284.622	12,78%	109.069	82.280	191.350
2013	252.374	11,33%	96.712	72.958	169.670
2014	306.726	13,77%	117.540	88.670	206.210
TOTAL	2.227.038	100,00%	853.418	643.807	1.497.225

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de Brasil (2015a).

Da tabela em pauta, extraíram-se dois fatos relevantes: o número de bolsas ocupadas, no período, nas entidades com fins lucrativos, totalizaram 853.418, ou seja, 57,0% da oferta; já as entidades sem fins lucrativos perfizeram um volume de 643.807, representando 43,0% dos benefícios concedidos.

Observa-se, também, a relevante expansão da oferta do ProUni, desde sua implantação até o ano de 2014, saindo de um índice de 5,04% de bolsas e chegando a 13,77% em 2014. Durante o período, houve apenas uma pequena queda, em 2013: em 2012, efetuou 12,78% e, em 2013, retrocedeu para 11,33%.

As entidades sem fins lucrativos possuem importante e relevante papel no Ensino Superior, participando na concretização das políticas públicas educacionais instituídas pelo governo; visam à melhoria do ensino no Brasil, viabilizando o acesso de pessoas ao Ensino Superior. Segundo previsão do MEC, 43,0% das bolsas ofertadas pelo Programa derivam de IES de categorias administrativas, voltadas ao Terceiro Setor. As Tabelas 5 e 6, juntamente com o Gráfico 4, inventariam esses dados:

Tabela 5: Número de bolsistas ProUni por categoria administrativa

NÚMERO DE BOLSISTA PROUNI POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA		
Com Fins Lucrativos	853.418	57,0%
Beneficentes de Assistência Social	254.528	17,0%
Sem Fins Lucrativos	389.279	26,0%
TOTAL	1.497.225	100,0%

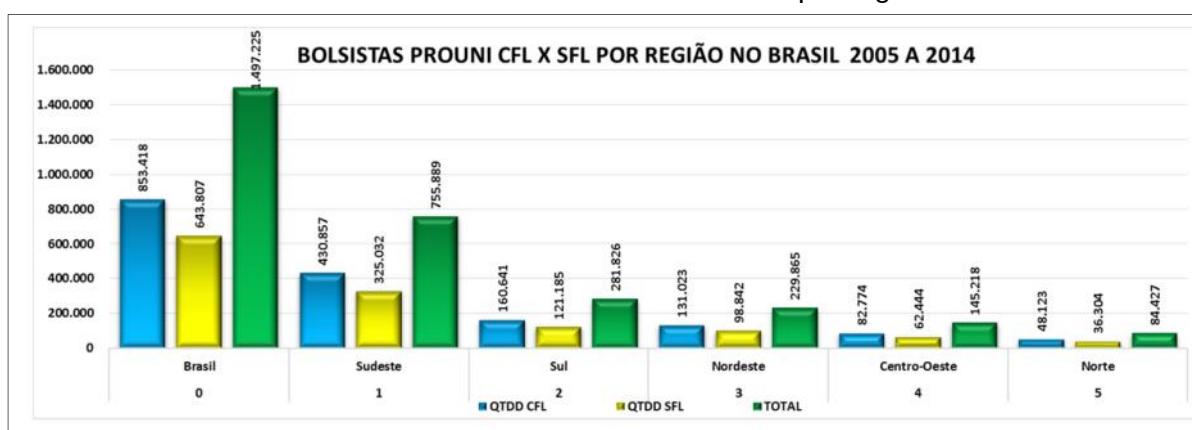
Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de Brasil (2015a).

Tabela 6: Número de bolsistas ProUni por categoria administrativa e por região

BOLSISTAS POR REGIÃO		CFL	SFL
BRASIL	1.497.225	853.418	643.807
Centro-Oeste	145.218	82.774	62.444
Nordeste	229.865	131.023	98.842
Norte	84.427	48.123	36.304
Sudeste	755.889	430.857	325.032
Sul	281.826	160.641	121.185
TOTAL	100,0%	57,0%	43,0%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de Brasil (2015a).

Gráfico 4: Bolsistas ProUni CFL X SFL por região



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de Brasil (2015a).

O Gráfico 4 identifica, por regiões, os bolsistas ProUni, de tal forma que ocupa o 1º lugar a região Sudeste; em 2º lugar está a região Sul; o 3º lugar é da

região Nordeste; em 4º lugar, encontra-se a região Centro-oeste; e, em 5º lugar, a região Norte. As informações são relevantes por destacar a atuação das entidades sem fins lucrativos na proporção geral.

3.4 Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)

O FIES é um programa instituído para atender a estudantes regularmente matriculados, em cursos superiores não gratuitos, que apresentem avaliação positiva, em conformidade com a legislação exigida pelo Ministério da Educação.

O Fundo foi criado por meio da Medida Provisória nº 1.827, de 27/05/99, e regulamentado pelas Portarias MEC nº 860, de 27/05/99, e 1.386/99, de 15/09/99, bem como pela Resolução CMN nº 2647, de 22/09/99.

À época, a Caixa Econômica Federal, ou simplesmente Caixa, foi designada administradora dos ativos e passivos, agente operador do FIES, bem como agente financeiro responsável pela concessão dos financiamentos aos estudantes.

Na execução inicial do programa, os recursos originaram-se de dotação orçamentária do MEC, retorno de financiamentos e recursos de loterias não utilizados pelo antigo Programa de Crédito Educativo (PCE).

Desde a implantação, ressalta-se que sua principal função referia-se à capacidade do programa de cumprir com seu principal objetivo, que é financiar a estudantes carentes o Ensino Superior não gratuito.

Ressalta-se que, no primeiro período completo de atividade, o programa alcançou seu objetivo, ou seja, a meta de 100 mil contratações, levando o FIES a encerrar o exercício com a efetivação de 103,0%. O número de contratações, em 1999, foi de 67.202, somados com mais 35.299, em 2000, totalizando 102.501 estudantes beneficiados.

Como forma de política pública, em busca da redução das desigualdades sociais, e na expectativa por atender a um direito fundamental do acesso ao ensino, a prioridade do Governo Federal é a ampliação do acesso ao Ensino Superior, que, após um ano e meio de operação, possibilitou o ingresso de 102.501 estudantes carentes.

Em contrapartida, também se buscou uma maneira de sanar a inadimplência de contribuições previdenciárias. O montante que o programa repassou foi de R\$ 415.023.523,24 às 605 IES credenciadas e, desse total, R\$ 310.585.503,90 foram recolhidos ao INSS, visto que uma das formas de pagamento do FIES às instituições

é a compensação da Previdência Social sobre o valor devido sobre a folha de pagamento delas, inclusive, da parcela que é descontada do empregado. Com isso, retornam os recursos financeiros aos cofres públicos.

O FIES objetiva, fundamentalmente, propiciar aos estudantes condições de custear a formação superior e alcançá-la com dignidade, para, posteriormente, ingressar no mercado de trabalho.

Desde 1999, quando surgiu, até os dias atuais, o financiamento estudantil tem passado por várias mudanças, sendo a maior delas, em 2010, com a Lei nº 12.202/2010, cuja principal finalidade foi a alteração de suas regras, na busca por uma ampliação de estudantes, nas entidades de Ensino Superior privadas.

Nesse sentido, com a respectiva alteração, foi possível financiar 100,0% dos valores dos encargos educacionais, além da alternativa de um maior prazo para o pagamento correspondente (que consistia em duas vezes o tempo do curso), passando para três vezes. Esse ajuste representa uma elevação significativa; por exemplo, em um curso de 4 anos, em que o aluno teria 12 anos de prazo para pagar o financiamento, reduziu-se a taxa de juros de 9,0% para 6,5% e, finalmente, fixou-se em 3,4%, o que significou uma alteração significativa.

Tais mudanças, no decorrer do período de 2010 a 2014, impulsionaram um grande crescimento no número de estudantes inscritos no programa. A partir de 2010, com o início da gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como agente operador do FIES, ocorreram as reformulações das condições de financiamento, em que as taxas de juros foram reduzidas para 3,4% a.a., a ampliação dos prazos de carência e de pagamento e, ainda, criou-se o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que dispensa a exigência de fiador nos contratos para estudantes com menor renda, razão pela qual um volume de 1,9 milhões de estudantes formalizou contratos de financiamento estudantil com o FIES, sendo envolvidos recursos financeiros orçamentários na ordem de R\$ 30 bilhões.

No referido período, houve um crescimento expressivo com relação aos recursos do FIES, conforme podem ser observados:

Tabela 7: Contratos Formalizados/Exercícios – Comparativo de 2011 a 2014

Exercícios	2011	2012	2013	2014
Contratos Formalizados	154.250	377.780	559.905	732.243

Fonte: BRASIL, 2015d, p. 22.

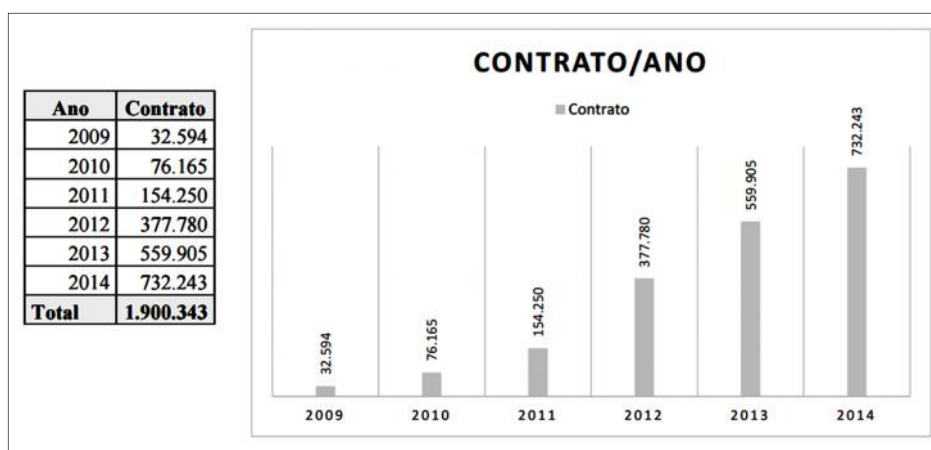
Segundo consta no Relatório da Gestão, do Exercício de 2014, da Prestação de Contas Ordinárias Anual do MEC e do Fundo de Financiamento Estudantil, observa-se que:

Em 2011, cerca de 153 mil novos estudantes foram beneficiados, representando um crescimento de 102% em contratações quando comparado a 2010. No ano seguinte, o crescimento chegou a 140% com relação a 2011. Em 2013, o Fundo propiciou acesso a mais de 557 mil estudantes e em 2014, houve cerca de 732.243 alunos beneficiados para os cursos de graduação em instituições de educação superior pertencentes a 1.290 entidades mantenedoras com adesão ao Fies. (BRASIL, 2015d, p. 22)

Entre o período de 2009 a 2014, o FIES demonstrou um crescimento acima da média histórica, ultrapassando índices superiores a 100,0%, ao ano.

A Figura 8 demonstra o crescimento do número de contratações realizadas, no período de 2009 a 2014, e expressa um aumento acima da média dos contratos firmados nos últimos tempos.

Figura 8: Quantidade de contratos FIES (2009 a 2014)



Fonte: BRASIL, 2015d, p. 24.

A partir de 2014, o FIES sofreu alterações, por força das Portarias n^{os} 21, 22, e 23. Então, em 2015, o programa passou por sérias restrições e já demonstrou reduções consideráveis no número de novos contratos. De acordo com informações divulgadas, entre 2010 e jun./2015, os números acumulados alcançaram 2,1 milhões de contratos; todavia, estritamente no primeiro semestre de 2015, esses chegaram a apenas 252,5 mil, o que demonstra uma queda considerável de novos contratos, em 2015, e com mais redução ainda em 2016, como aponta a Figura 9 dotada de

informações atualizadas. As estimativas do ano base de 2016 poderão chegar a 222 mil contratos, quadro que, certamente, impactará no atendimento das metas do Programa Nacional da Educação já em andamento e com vigência até 2024.

Figura 9: Contratos firmados FIES – Brasil (1999 a 2009 – 2010 a 2016)



Fonte: SEMESP, 2016, p. 14.

Com as mudanças ocorridas, o acesso tornou-se mais difícil; as taxas de juros, que, até 2014, eram praticadas em 3,4%, elevaram-se para 6,5% a.a. De igual modo, a concessão do financiamento na modalidade integral também foi restringida, ficando sujeita a uma nova tabela estabelecida em conformidade com a corrente legislação. Quanto aos juros, a taxa foi alterada pela Resolução nº 4.432, de 23/07/2015, como segue: “Art. 1º. Para os contratos do FIES celebrados a partir da data de publicação desta resolução, a taxa efetiva de juros será de 6,50% a.a. (seis inteiros e cinquenta centésimos por cento ao ano)” (BRASIL, 2015).

Nesse íterim, houve, também, a substituição do critério de avaliação do crédito; anteriormente, era utilizada a renda familiar bruta, já pela nova regra, passa a ser recepcionado o critério de “renda familiar per capita”, com a adoção de uma alíquota progressiva de comprometimento de renda por faixa salarial, acrescido do favorecimento de áreas específicas, tais como engenharia, saúde e educação. Inconteste que todos esses fatores apresentam-se como medidas de restrição, limitando a expansão e a sustentabilidade do programa em face do hodierno cenário econômico brasileiro.

A regulamentação que define tais critérios está prevista na Portaria Normativa nº 10, de 31/07/2015, e assim aduz:

Art. 6º O percentual de financiamento dos encargos educacionais será definido de acordo com o comprometimento de renda familiar mensal bruta per capita, na forma do Anexo V a esta Portaria, ressalvado o disposto no § 2º do art. 25 da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010.

§ 1º O cálculo do percentual de financiamento observará os parâmetros estabelecidos no Anexo V e a aplicação da fórmula abaixo:

$$f = \left[1 - \left(\frac{[k_i^m \times R_i] - d_i}{m} \right) \right] \times 100$$

Onde:

F = percentual de financiamento do encargo educacional;

KMi = percentual de comprometimento marginal de renda;

M = percentual de comprometimento marginal de renda;

Ri = renda familiar mensal bruta per capita em reais;

De = parcela a deduzir por faixa de renda familiar mensal bruta per capita;

M = valor do encargo educacional cobrado pela IES em reais;

I = faixas de renda definidas no Anexo V;

[Kimx Ri] - de = valor de participação do estudante no financiamento em reais. (BRASIL, 2015)

Quadro 3: Percentual de financiamento dos encargos educacionais para o FIES

Faixas de renda familiar mensal bruta per capita (^R i)	Comprometimento MARGINAL do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta per capita (^S i ^m)	Parcela a deduzir por faixas de renda familiar mensal bruta per capita em R\$ (^d i)	Valor Mínimo de Participação (VMP) em R\$	Comprometimento EFETIVO do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta per capita
Até 0,5 salário mínimo	15,00%	0,00	50,00	15,00%
De 0,5 a 1,0 salário mínimo	26,50%	45,31	50,00	20,75%
De 1,0 a 1,5 salários mínimos	38,00%	135,93	50,00	26,50%
De 1,5 a 2,0 salários mínimos	49,50%	271,86	50,00	32,25%
De 2,0 a 2,5 salários mínimos	61,00%	453,10	50,00	38,00%

Fonte: Brasil, 2015.

Exemplo de Cálculo:

-) Valor da Semestralidade com desconto: R\$ 3.600,00;
-) Mensalidade com desconto: R\$ 600,00 (R\$ 3.600,00/6);
-) Renda familiar bruta per capita: R\$ 1.000,00;
-) Percentual de comprometimento: 60% (R\$ 600,00/1000,00 *100).

Dentre outras alterações, em 2015, o FIES passou a exigir que os cursos de graduação ofertados pelas IES participantes do (FIES), portanto, instituições habilitadas ao acesso ao crédito, obtivessem conceito maior ou igual a 03 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

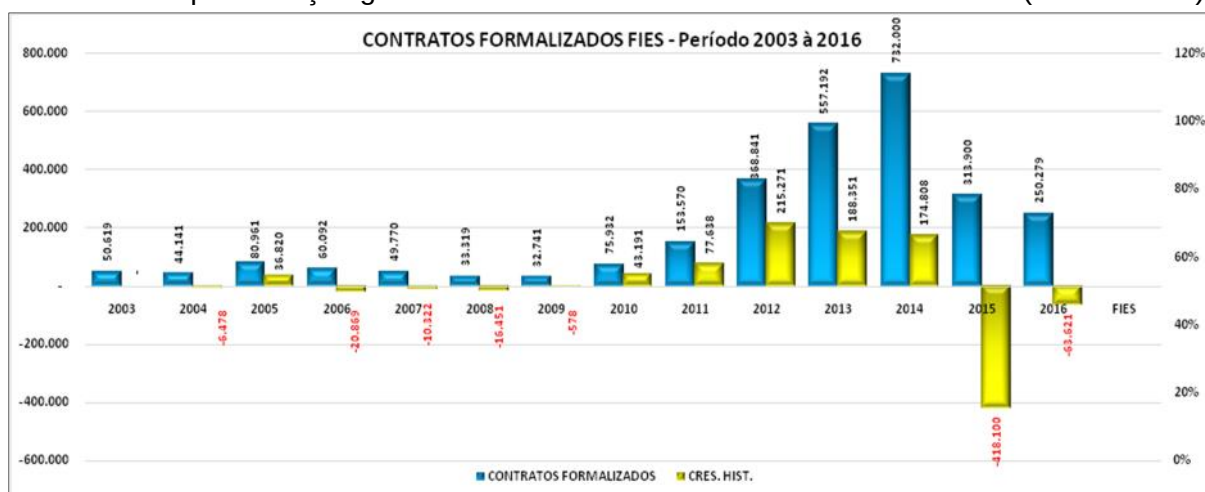
Conforme informações oficiais extraídas do site do MEC/INEP, a queda de 2014 para 2015 na contratação do FIES chegou a 57,0%, reduzindo o número de contratos de 732 mil (em 2014) para 313.900 em 2015; já enquanto contratos confirmados no ano de 2016, esse volume descendeu mais ainda, para 250.279 contratos, caracterizando um encolhimento de 20,0% em relação a 2015. Tais números estão descritos, na Tabela 8. Descortine-se que os resultados em comento seguramente, acarretarão no declínio do número de alunos ingressantes no Ensino Superior, nos próximos anos, de acordo com as informações que o Mapa do Ensino Superior previa em sua edição 2016.

Tabela 8: Número de Contratos FIES Formalizados (2003 a 2016)

FIES – PERÍODO DE 2003 A 2016			
Período	Contratos Formalizados	Cres. Hist.	% Cresc. Hist.
2003	50.619	0	0,0%
2004	44.141	-6.478	-13,0%
2005	80.961	36.820	83,0%
2006	60.092	-20.869	-26,0%
2007	49.770	-10.322	-17,0%
2008	33.319	-16.451	-33,0%
2009	32.741	-578	-2,0%
2010	75.932	43.191	132,0%
2011	153.570	77.638	102,0%
2012	368.841	215.271	140,0%
2013	557.192	188.351	51,0%
2014	732.000	174.808	31,0%
2015	313.900	-418.100	-57,0%
2016	250.279	-63.621	-20,0%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de Brasil (2015a) até o ano de 2014, acrescidos dos anos de 2015 e 2016 do FND.

Gráfico 5: Representação gráfica do número de contratos FIES formalizados (2003 a 2016)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de Brasil (2015a) até o ano de 2014, acrescidos dos anos de 2015 e 2016 do FND.

Após análise das últimas informações sobre restrições de número de contratos do FIES, em particular a contar de 2015, passando por 2016 e, possivelmente, incluindo também 2017, observa-se que as mudanças nas regras impactaram numa importante redução; do mesmo modo, corroboram para esse insucesso fatores outros como a economia em crise e o desemprego em alta. Dessa feita, as evidências são de que o Ensino Superior sofra contrações consideráveis no ingresso de novos alunos.

O orçamento público não suporta investimentos nessa proporção para financiamentos na educação. Logo, com o volume e a expansão do FIES, houve uma necessidade de revisão para que o programa fosse mantido, porém, em bases menores; era sabido que o programa, nos moldes anteriores, não apresentava sustentabilidade financeira em um período longínquo.

A crise atualmente instalada no Brasil é decorrente de outra crise, esta econômica, social, política, moral e ética, em que é possível projetar o enfrentamento de grandes dificuldades, que incidem em todas as esferas; com efeito, trata-se de uma crise global.

Nesse horizonte de instabilidades e imprecisões, a perspectiva das IES está na busca por novas alternativas, mediante parcerias, novas formas de financiamentos ou, ainda, pelo autofinanciamento como meio para enfrentar a crise. O quadro do FIES é alarmante: redução de novas contratações, ingressantes em queda, evasão em elevação, inadimplência aumentando, fato que, na prática, significa o sonho do Ensino Superior ao jovem cidadão cada vez mais distante.

Alargada a crise econômica, o Terceiro Setor, no Brasil, deverá ser incentivado, pois se revela como agente transformador e facilitador na implementação de políticas públicas, igualmente viabilizando, com parcerias, as políticas públicas na área de Educação Superior.

No Capítulo IV, então, esta investigação aprofundar-se-á nas análises em torno do Terceiro Setor; sua legalidade funcional, sistematização, importância e características, sua representatividade e relevância, temáticas a ser ampliadas no tocante às políticas públicas educacionais.

CAPÍTULO IV – CARACTERÍSTICAS DO TERCEIRO SETOR E SUA IMPORTÂNCIA

Este capítulo será dedicado a perscrutar as particularidades do Terceiro Setor, a começar por uma apresentação detalhada de grandezas e montantes, salientando a representatividade que este mantém quando comparado aos demais setores.

4.1 Terceiro Setor, Ensino Superior Privado e o Sistema Federal

O Sistema Federal de Ensino, sob a responsabilidade da União, determinou, por meio do Decreto nº 5.773/2006, o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e de cursos superiores, conforme seus arts. 2º e 3º, ficando estabelecido que as instituições da iniciativa privada, identicamente, compõem e são parte desse Sistema, sem haver distinção:

Art. 2º O sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior.

Art. 3º As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, na forma deste Decreto.

Parágrafo único. As competências previstas neste Decreto serão exercidas sem prejuízo daquelas previstas na estrutura regimental do Ministério da Educação e do INEP, bem como nas demais normas aplicáveis. (BRASIL, 2006)

A Constituição de 1988, suas anteriores e mesmo a Constituição de 1934, à época, já haviam previsto a participação de instituições privadas no atuando no ensino; em especial, pelo fato da incorporação dos direitos sociais que, pela legislação, são considerados direitos naturais dos cidadãos, conforme descrito na Carta Magna de 1934; a saber:

Art 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objectos de interesse histórico e o

patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Art 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

[...]

Art 154. Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo. (BRASIL, 1934)

Já a CF/88 manteve a condição e a liberdade da iniciativa privada para atuar no ensino; para tanto, foram erigidas algumas condições:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

[...]

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

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

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Quando à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e classifica as entidades em “públicas e privadas” (BRASIL, 1996). Para o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais, as entidades públicas “[...] são aquelas em que sua criação, manutenção ou administração são feitas pelos poderes públicos federais, estaduais e municipais”. Nos casos de instituições privadas, quem cria, mantém e administra são pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e podem ou não ter finalidade lucrativa.

Nos últimos anos, no Brasil, o segmento de ensino tem passado por grandes alterações, em que se verificam, também, relevantes mudanças fomentadas pelas políticas de inclusão ao Ensino Superior.

O art. 77 da Lei nº 9.394/96 guarda que, além das entidades públicas, “[...] somente as instituições privadas, sem fins lucrativos, podem receber recursos de origem pública para manutenção de suas atividades” (BRASIL, 1996). Protege, ainda, que tais recursos apenas serão repassados às entidades sem fins lucrativos que não distribuam resultados e apliquem excedentes financeiros em educação, além de assegurar a destinação de seu patrimônio à entidade com a mesma personalidade jurídica, no caso de encerramento de suas atividades, devendo, ademais, prestar contas ao Poder Público, na hipótese de recebimento de recursos públicos.

Nesse diapasão, Machado Neto (2002, p. 83) ressalta a importância da distinção entre entidades públicas e privadas:

Tal preocupação se justifica plenamente em razão da existência, no setor educacional brasileiro, durante muitos anos, de instituições educacionais supostamente “filantrópicas e sem fins lucrativos”, que se beneficiavam de diversas isenções de impostos e permitiam, na realidade, o enriquecimento à custa dos cofres públicos, de inúmeros grupos privados. (MACHADO NETO, 2002, p. 83)

Nos últimos tempos, a legislação tem sido mais rigorosa quanto às prestações de contas alusivas à aplicação de recursos públicos, a fim de evitar o mau uso dos recursos recebidos em finalidades específicas.

4.1.1 Instituições de Ensino Superior e o Terceiro Setor no Brasil

No Brasil, o início do Ensino Superior deu-se em 1808, com a chegada da família real portuguesa ao país. Contudo, a iniciativa privada e a “expansão” desse ensino somente aconteceram muito tempo após, com a Constituição da República de 1891, que descentralizou a oferta do Ensino Superior e permitiu que os governos estaduais e a iniciativa privada formassem seus próprios estabelecimentos.

Para melhor ilustrar essa gênese, Finger (1997) define duas origens das instituições privadas, no país:

As instituições privadas, no Brasil, têm, tradicionalmente, duas origens. Ou são ligadas à Igreja ou pertencem a uma família que, a partir de uma escola primária ou secundária, acrescentaram cursos superiores. Nos dois casos o papel das administrações depende de situações muito específicas dentro das Ordens religiosas, Igrejas ou das famílias. (FINGER, 1997, p. 15)

A primeira universidade brasileira foi implantada em 1920, entretanto, somente a partir de 1931, é que as entidades sofreram modificações, sendo introduzidas as atividades de pesquisa, passando à condição de maior autonomia administrativa e pedagógica.

Sampaio (2005, p. 23) lembra que, “[...] na década de 30, a Universidade de São Paulo pôde ser considerada como uma das matrizes do Ensino Superior no Brasil”.

Em 1933, as estatísticas preliminares sobre a educação apontavam 64,4% de instituições privadas, com convergência e permanência praticamente inalteradas até meados de 1960. Saliente-se, outrossim, que foram as demandas não atendidas pelo Estado que deram espaço às instituições privadas.

Em meados da década de 1960, ocorreu uma evolução na legislação do Ensino Superior no Brasil, proporcionando a aprovação das primeiras leis de diretrizes e bases da educação.

De 1960 aos dias atuais, novas diretrizes foram sinalizadas no horizonte do Ensino Superior brasileiro, tais como: titulação dos docentes, institucionalização da pesquisa e da produção intelectual, qualidade da formação oferecida, diversidade da oferta de cursos, dentre outras.

4.1.2 Forma Jurídica das Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil

A forma jurídica das Instituições de Ensino Superior está prevista na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 19, que define a classificação das instituições de ensino com as seguintes categorias administrativas:

I – públicas assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II – privadas, assim entendidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. (BRASIL, 1996)

Especificamente sobre as instituições privadas, de acordo com o art. 20 da mesma lei, enquadram-se nas seguintes categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996)

Com relação à regulamentação do Sistema Federal de Ensino, de acordo com o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997:

Art. 1º As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II, do art. 19, da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro. (BRASIL, 1997)

A legislação contempla a existência de diversas formas jurídicas que poderão ser adotadas pelas instituições, porém, este estudo é direcionado, especialmente, com base nos casos prescritos pelos incisos II, III e IV, do art. 20, da Lei nº. 9.394, aqueles que compõem o universo das entidades reguladas no âmbito do Terceiro Setor, tema atinente ao próximo item em pauta.

4.2 Terceiro Setor e Certificação

Serão demonstradas, neste ponto, informações sobre a área da educação, das entidades portadoras do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) e do respectivo Estudo.

As instituições de Ensino Superior que possuem tal certificação são consideradas filantrópicas, contudo ressalta-se que podem existir entidades do Terceiro Setor que não possuem tal certificação e estão no rol desse mesmo Setor. A diferença é que as entidades que possuem o CEBAS usufruem da isenção da cota patronal das contribuições sociais para com a Previdência Social (INSS).

Sobre filantropia, aliás, Ésquilo, no ano de 480 a.C., encetou o termo *filantropos*, empregando-o *àquele que ama a humanidade, que age em favor do semelhante* – referindo-se àquele que doou o fogo (exclusivamente dos Deuses) aos homens como garantia à sobrevivência da humanidade. Ainda, atualmente, Lester Salamon, um dos mais insígnies e expressivos autores sobre a moderna filantropia, avalia-a enquanto: “[...] a doação privada de tempo, dinheiro, propriedades, ou objetos de valor para fins públicos ou organizações privadas sem fins lucrativos”.

O contexto filantrópico representa encontrar uma forma de superar o fluxo limitado de recursos e reverter para a sociedade a maior parte de recursos financeiros, humanos, culturais ou espirituais, “[...] essa é a verdadeira definição de filantropia”.

Ressalta-se, pois, a importância do trabalho que estas entidades do Terceiro Setor vêm realizando como a prestação de serviços de extrema relevância à sociedade, buscando recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas, além de recursos decorrentes da parceria com o poder público.

As entidades filantrópicas no Brasil provêm desde os anos de 1500. Como exemplo, destaca-se a Santa Casa de Santos, primeira entidade filantrópica, fundada em 1543, que, até hoje, é uma instituição fundamental na área da saúde, sendo considerado o maior hospital da região metropolitana da baixada santista.

As entidades filantrópicas possuem relevância significativa em termos de resultados e no valor que a Educação, Saúde e Assistência Social gerado para o país. No Brasil, sua profusão é extensa e, como enfatiza a pesquisa do FONIF, em dezembro de 2016, totalizam 8.695 instituições com certificado CEBAS em todas as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação.

Educação:

São 324 Instituições de Ensino Superior (IES) = 14% o total de instituições que representam as universidades e faculdades do País. Que oferecem 382.913 bolsas de estudo disponibilizadas no País. 31% dos alunos matriculados em IES Filantrópicas são bolsistas. Estas instituições atendem 17% dos 7,3 Milhões de alunos cursando o Ensino Superior estudam nas IES filantrópicas e 16,8% dos 394 mil funcionários na educação superior estão formalmente empregados nas IES Filantrópicas e respondem por 25% das 2 milhões de bolsas de estudos e do financiamento estudantil no país (inclui PROUNI e FIES). (FONIF, 2016, p. 26)

As entidades filantrópicas sem fins lucrativos apresentam, no presente, uma renúncia fiscal de R\$ 26,7 bilhões (ou 20,3% do total) de arrecadação da Previdência Social, segundo pesquisa do FONIF (2016, p. 39).

Consoante a legislação inerente às certificações das entidades sem fins lucrativos, Lei nº 12.101/09 alterada pela Lei nº 12.868/2013, moderadora da isenção sobre as contribuições sociais a entidades beneficentes de assistência social por efeito da prestação de serviços na área de Assistência Social, Saúde ou Educação, a desobrigação fiscal gerada tem como contrapartida a disponibilização de serviços à população de modo geral, em atendimento de caráter complementar às atividades do Estado.

4.2.1 O Terceiro Setor educacional em números

Inicialmente, serão apresentadas informações coletadas em sites oficiais, voltados à educação, mensuradas em território nacional. Como a proposta base deste trabalho verte-se à análise das entidades do Terceiro Setor, considera-se fundamental a exposição, em números, das instituições educacionais de Ensino Superior, conceituadas “sem fins lucrativos”.

A LDB (Lei nº 9.394/96), em seus arts. 19 e 20, aprecia que as IES sejam classificadas em categorias administrativas: Públicas, Privadas com fins lucrativos e Privadas sem fins lucrativos; ainda segundo referida lei e atentando para características peculiares, as IES Privadas estarão subdivididas em, basicamente, dois agregados: de um lado, as particulares em sentido estrito (instituídas e mantidas visando ao lucro) e, em outro agrupamento, as comunitárias, confessionais e filantrópicas, as entidades do Terceiro Setor.

Nesse sentido, com o objetivo de consolidar as ponderações ora apuradas, tornando evidente o nível de participação e contribuição do Terceiro Setor para a melhoria dos serviços educacionais oferecidos à sociedade, em parceria com o Estado, em permanente busca por retornar à sociedade o incentivo fiscal recebido como contrapartida pelos serviços oferecidos, em primeiro momento, o enfoque convergirá à representatividade das entidades educacionais que estão sob as categorias administrativas que compõem o Terceiro Setor.

Nas avaliações deste capítulo, considerou-se o ciclo de 2002 a 2015, que restou demonstrado mediante tabelas, gráficos e informações complementares; no entanto, o suporte principal dos resultados condicionados enquanto objeto de discussão estará, sobretudo, nos dados atinentes ao final do período de 2015, tendo em vista ser estes a base mais recente disponibilizada pelos sites oficiais (MEC, INEP, SEMESP, CENSO, ProUni).

Na tabela seguinte, será analisado o crescimento das entidades sem fins lucrativos, no período de 2002 a 2015, reputando-se a informações sobre o total de instituições de Ensino Superior no Brasil, por modalidade.

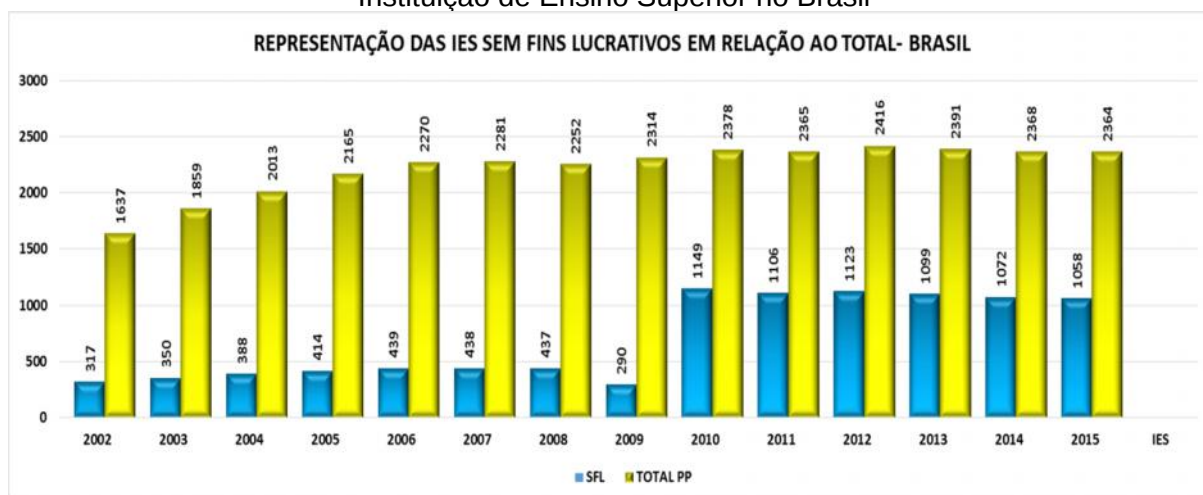
Tabela 9: Representação das entidades sem fins lucrativos, em relação ao total, no Brasil (2002 a 2015)

REPRESENTAÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, EM RELAÇÃO AO TOTAL, NO BRASIL 2002 A 2015					
ANO	SFL	TOTAL SFL	BRASIL	TOTAL PP	% CRESC SFL X PP
2002	Comum./Confes./Filant.	317	Pública/Privada	1637	19,36%
2003	Comum./Confes./Filant.	350	Pública/Privada	1859	18,83%
2004	Comum./Confes./Filant.	388	Pública/Privada	2013	19,27%
2005	Comum./Confes./Filant.	414	Pública/Privada	2165	19,12%
2006	Comum./Confes./Filant.	439	Pública/Privada	2270	19,34%
2007	Comum./Confes./Filant.	438	Pública/Privada	2281	19,20%
2008	Comum./Confes./Filant.	437	Pública/Privada	2252	19,40%
2009	Comum./Confes./Filant.	290	Pública/Privada	2314	12,53%
2010	Comum./Confes./Filant.	1149	Pública/Privada	2378	48,32%
2011	Comum./Confes./Filant.	1106	Pública/Privada	2365	46,77%
2012	Comum./Confes./Filant.	1123	Pública/Privada	2416	46,48%
2013	Comum./Confes./Filant.	1099	Pública/Privada	2391	45,96%
2014	Comum./Confes./Filant.	1072	Pública/Privada	2368	45,27%
2015	Comum./Confes./Filant.	1058	Pública/Privada	2364	44,75%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP.

Complementando as informações da Tabela 9, os Gráficos 6, 7 e 8 ilustram o crescimento das IES. No Gráfico 6, especificamente, encontra-se o crescimento total em situação de comparação com o crescimento das entidades sem fins lucrativos, no período pesquisado.

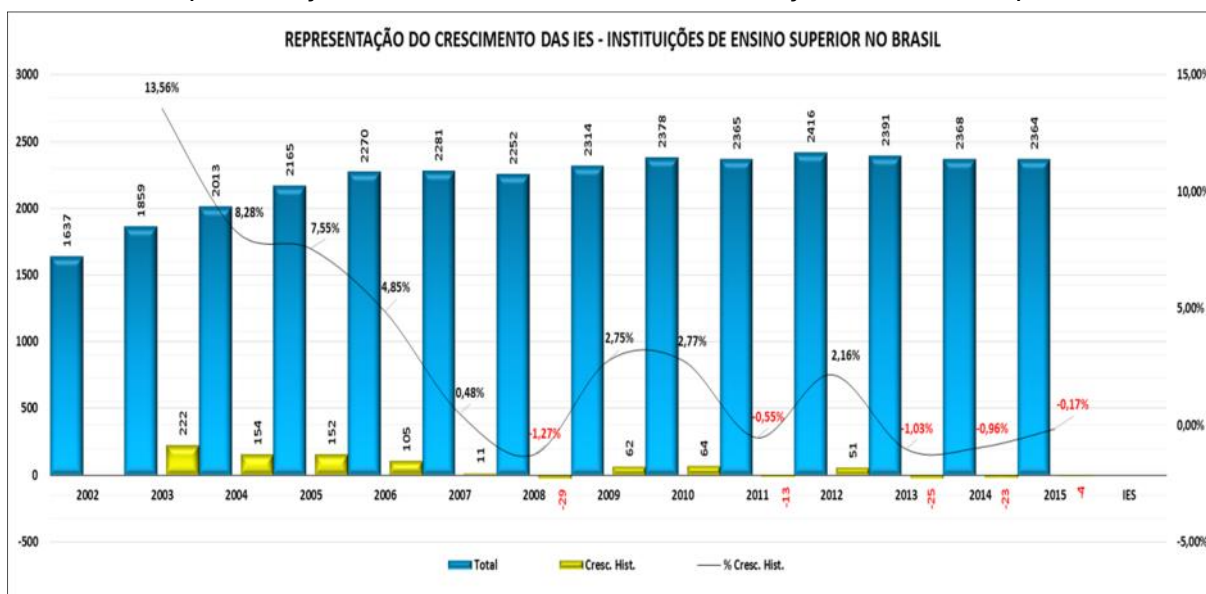
Gráfico 6: Representação das IES sem fins lucrativos, em relação ao total: Brasil – Instituição de Ensino Superior no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP.

Pelo Gráfico 7, evidencia-se o crescimento ou o decréscimo pelo percentual das IES no Brasil, no intervalo de 2002 a 2015. As medições apontam que, até o ano de 2012, o cenário manteve-se com certa estabilidade; já partir de 2013, houve a redução no número de instituições de ensino.

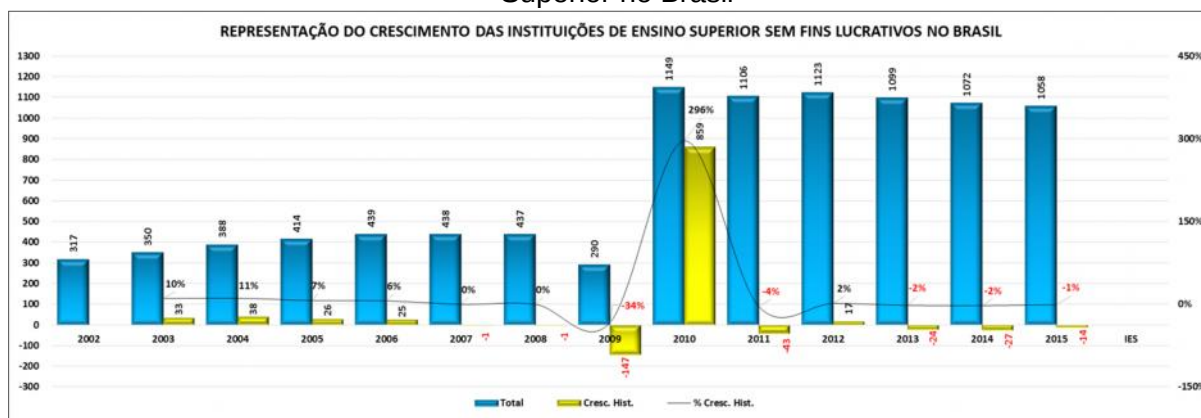
Gráfico 7: Representação do crescimento das IES – Instituição de Ensino Superior no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP.

A representação seguinte, o Gráfico 8, contém, em números e em percentuais, a expansão das IES entre 2002 e 2015. Ressalta-se que, até o ano de 2009, as entidades sem fins lucrativos eram regidas pelo Decreto nº 2.536/98 e controladas no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que, até aquele momento, registrava informações apenas de entidades detentoras do CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social). Com o advento da Lei nº 12.101/2009, as entidades educacionais passaram a ser controladas no âmbito do Ministério da Educação, que, por sua vez, classificou aquelas pertencentes ao Terceiro Setor, indistintamente, enquanto beneficentes e não beneficentes, adotando, apenas, a característica de “sem fins lucrativos”, o que alterou as estatísticas que, em 2009, apresentavam o total de 290 instituições. Com isso, em 2010, as IES do Terceiro Setor passaram ao status de 1.149 instituições. O episódio consta registrado no sistema oficial do MEC/INEP, decorrente, portanto, de uma adequação necessária por força da legislação.

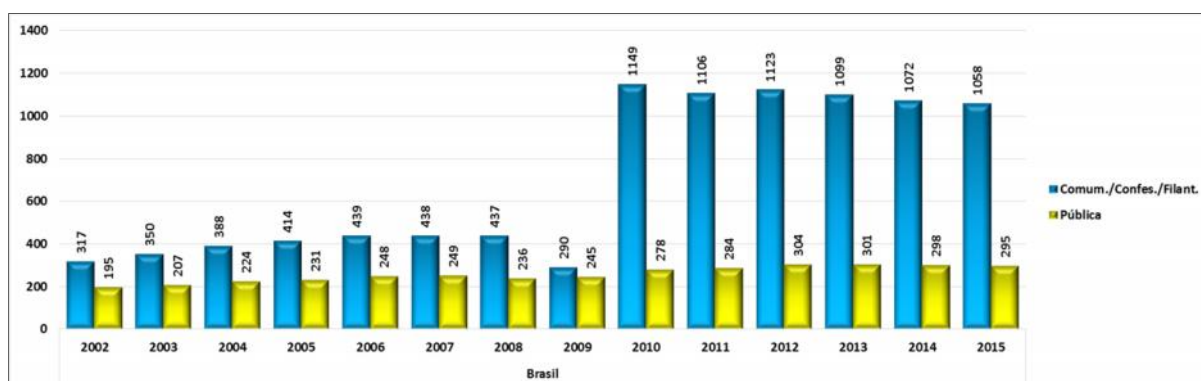
Gráfico 8: Representação do crescimento das IES SFL no Brasil – Instituição de Ensino Superior no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP.

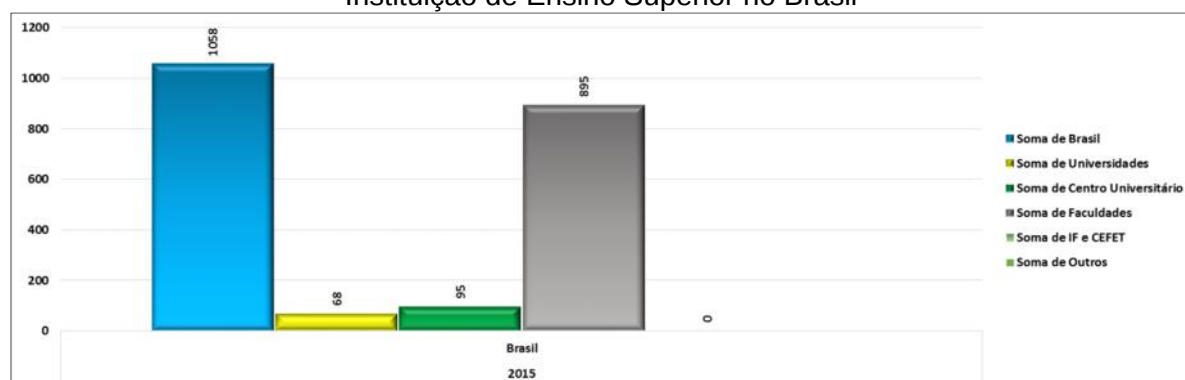
No Gráfico 9, na continuidade, verifica-se a representação das IES do Terceiro Setor em relação às IES públicas. Assim, tem-se melhor visibilidade da representatividade, por quantidade e por modalidade, no Brasil.

Gráfico 9: Representação Quantidade IES SFL X IES Pública – Instituição de Ensino Superior no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP.

Gráfico 10: Representação Quantidade IES Sem Fins Lucrativos por Modalidade – Instituição de Ensino Superior no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP.

Segundo os dados extraídos das estatísticas, constantes em sites oficiais do Ministério da Educação, até o ano de 2015, existia, no Brasil, um total de **2.364** Instituições, das quais **1058** eram classificadas como entidades sem fins lucrativos, estando divididas nas seguintes formas de organização acadêmica: 68 Universidades, 95 Centros Universitários e 895 Faculdades, de tal modo que as entidades sem fins lucrativos assimilavam uma representatividade de **44,75%**.

É manifesto o crescimento do Ensino Superior Brasileiro. O Mapa do Ensino Superior, aliás, em sua última publicação, no ano de 2016, aponta que essa intensificação, nos últimos 14 anos, parametrizada em fontes do MEC/INEP, chegou a 106,0%, nas IES privadas, e a 69,0%, nas públicas; contudo, vale ressaltar que ocorreu um decrescimento das instituições, tanto nos anos de 2014 quanto em 2015, conforme equacionado na Tabela 8 e nos Gráficos 5 e 6 aqui indicados. Como, também, sinaliza o Mapa, o SEMESP registra que, para os próximos períodos, existem previsões de queda de 3,6% no ingresso ao Ensino Superior, em decorrência da diminuição do número de contratos do FIES, redução essa verificada e constatada pelo Gráfico 10 expresso anteriormente.

Nesse sentido, o Terceiro Setor, paulatinamente, destaca-se em seu relevante papel e na atuação que o encerra, mais precisamente, como destacado, no setor educacional.

Pelo escopo da pesquisa, no presente, as IES brasileiras ainda totalizam 2.364 instituições, sendo 1.058 sem fins lucrativos e 295 públicas, restando, assim, 1011 IES privadas com fins lucrativos. Em proporção, tem-se a distribuição em termos percentuais de: IES sem fins lucrativos, com 44,75%; IES privadas com fins lucrativos, 42,78%; e IES públicas, com 12,47%.

Ressalta-se que, na atualidade, 75,0% das matrículas do ingresso ao Ensino Superior estão concentradas nas IES privadas e, apenas, 25,0% em IES públicas.

Nesse encadeamento, firma-se o papel do Estado, em aliança com as entidades sem fins lucrativos, mediante efetiva participação das IES. Na contemporaneidade, o Estado, em inúmeros setores, como é o caso da educação, não mais atua de forma direta. Uma vez que existem meios de trabalhar pelas vias do setor privado público não-estatal (Terceiro Setor), o poder estatal promove políticas de incentivo a essas entidades, que, por sua vez, se inserem no contexto

de promoção de serviços de interesse social, proporcionando benefícios à comunidade, facultando a terceirização de ações com o poder público, em forma de convênios e parcerias entre Estado e Terceiro Setor.

Assim, cabe ao governo pactuar com as entidades sem fins lucrativos os benefícios fiscais condicionados. Para tanto, cumpre determinados requisitos, como imunidade, isenção de impostos e contribuição ou, mesmo, lança mão dos recursos da extrafiscalidade no incentivo às políticas sociais, na área educacional, com o intuito de garantir à população o direito fundamental à educação, bem como a efetivação dos demais direitos descritos no art. 6º da Constituição Federal, que reivindicam ações concretas para serem realizados, por meio das chamadas políticas públicas e de programas que possam atingir a população.

CAPÍTULO V – O DESEMPENHO DE UMA INSTITUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO PROVIMENTO DOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS

Como mencionado na abertura deste trabalho, a proposta consiste na análise do desempenho de uma instituição pertencente ao Terceiro Setor voltada à prestação de serviços educacionais, cuja propositura apontará as possíveis contribuições do Terceiro Setor nas políticas públicas de Educação Superior em parceria com o Estado, buscando avaliar os benefícios gerados à sociedade, decorrentes da contrapartida oferecida pelo Estado em forma de incentivos fiscais.

O estudo foca a Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, pelo fato de ser uma entidade beneficente de assistência social, que consta do rol das entidades do Terceiro Setor, portadora do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e que goza do benefício de incentivos fiscais. A motivação pessoal pela temática tem origem na prática da atividade administrativa e docente e no convívio com a realidade e com as práticas da gestão institucional da entidade. Seu perfil institucional e sua história são, fortemente, marcados pela tradição e atuação no Ensino Superior, no município de Marília, interior do Estado de São Paulo. Há, portanto, razões heurísticas legais e existenciais para tal escolha.

A missão da Fundação está pautada em investimento social, atuando como agente de transformação humana, provocando mudanças históricas, econômicas, políticas e cidadãs, tendo como foco principal o investimento no potencial humano. No momento, a IES conta com 2.657 alunos matriculados em seus cursos de graduação (tradicional e tecnológica), pós-graduação *lato sensu* e *strictu sensu*.

Com o objetivo de cumprir sua missão institucional, possui iniciativas que a levam na direção de ser reconhecida como importante ferramenta social na comunidade local e regional, o que potencializa o desempenho das políticas públicas, por meio do Ensino Superior, assegurando a intervenção agregadora e de inclusão social. Dessa forma, a Fundação contribui para o processo de construção e consolidação de uma educação de qualidade, de cultura, de responsabilidade e de integração social, ao mesmo tempo em que coopera com a formação não somente profissional, mas também humana, com princípios éticos e cristãos.

Mediante ações na Educação Superior, a entidade trabalha promovendo mudanças e transformações na vida de pessoas, sendo a educação delineada como instrumento para provocar as mudanças nos níveis necessários ao crescimento

peçoal, na busca constante pelo investimento no potencial humano. Dessa forma, para atingir tal objetivo, oferece acesso à educação com autonomia à pessoa humana, desenvolvendo raciocínio, críticas e capacidade de análise, favorecendo maior liberdade nas tomadas de decisões. É fato que, por via do conhecimento, o indivíduo passa a ter maior discernimento diante das situações da vida, o que lhe permite alcançar o desenvolvimento da consciência cidadã e social, conquistando a autoconfiança.

A Instituição, apoiada em sua missão, definiu como Visão de Futuro: “Tornar-se polo gerador e disseminador de conhecimentos, com inserção nacional, promovendo a evolução do ensino e a inclusão social, contribuindo para o desenvolvimento regional e nacional”.

A Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha foi instituída, em 1967, pelo Educandário Dr. Bezerra de Menezes, da cidade de Marília/SP, como entidade jurídica de direito privado, regida por estatuto próprio. Primeiramente, foram implantados três cursos na modalidade bacharelado – Direito, Administração e Ciências Contábeis –, cujo reconhecimento deu-se em 1974. Em 2003, foi aprovado e instalado o Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM) e implantado o Instituto Superior de Tecnologia (IST). Hoje, o UNIVEM conta com 10 cursos de graduação, a saber: Administração, Ciência da Computação, Ciências Contábeis, Direito, Engenharia de Produção, Sistemas de Informação; e cursos superiores tecnológicos: Design de Interiores, Design Gráfico, Gestão de Recursos Humanos, Processos Gerenciais; 5 cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*; e 1 curso de Pós-Graduação *Strictu Sensu* (Mestrado em Direito), além de cursos ofertados nas modalidades *In Company* e Educação a distância (EaD).

A Fundação-UNIVEM tem como propósito: 1) a assistência social a alunos, comprovadamente, carentes matriculados nos cursos por ela mantidos e administrados, bem como por seu instituidor; e 2) prestação de serviços na área social e atendimento à comunidade necessitada, em conformidade com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Salienta-se, além disso, que a entidade investe em programas e ações sociais, por ser de caráter filantrópico e orientada a promover e divulgar o ensino em todos os graus e ciclos, visando ao progresso cultural e social de Marília e do Brasil, estando inserida e comprometida com os esforços e com a melhoria da qualidade de vida da comunidade em que atua. Ela desenvolve ações e projetos sociais, efetiva e continuamente, os quais resultam em

investimentos realizados nas áreas de educação e atendimento comunitário em geral, considerados fundamentais à sua existência.

A entidade possui caráter filantrópico, sendo seu objetivo oferecer melhores condições de ensino, não apenas à população mais abastada financeiramente, mas também a uma parcela da população de baixa renda, fazendo com que se tornem cidadãos de iguais direito e mais bem preparados para o mercado de trabalho, conjugando, assim, esforços em prol da difusão econômica e na extensão da malha de serviços públicos/básicos e indispensáveis à ruptura do quadro social. Identicamente, entende que a maneira de colaborar na defesa do direito e na inclusão social dessa parcela da população, no atual e competitivo mercado de trabalho, é permitir que classes excluídas economicamente possam, com êxito, ingressar no Ensino Superior, favorecendo, então, a inserção de profissionais graduados, com domínio de conhecimento científico, seres reflexivos, críticos e competentes. Esse é, sem dúvida, um modo de investimento capaz de alterar a qualidade de vida desses alunos e desenvolver um sentido pleno da cidadania.

Para a realização dos projetos e a execução das políticas públicas, a Fundação Eurípides mantém programa Educacional de concessão de Bolsas de Estudo (Carência) a alunos do Ensino Superior cujas famílias não possuem condições de pagar as mensalidades, e que caracterizam o “perfil de carente”, proporcionando-lhes bolsa parcial ou integral, no valor da mensalidade, em face da legislação vigente.

Preocupada com a inserção de pessoas idosas ao convívio social, e com alvo na conscientização da sociedade e, em particular, dos alunos dessa faculdade, a entidade criou, também, uma cultura de respeito e valorização do idoso, implementando o Programa Faculdade na Melhor Idade, cumulando medidas que dão cumprimento às legislações vigentes de proteção à população idosa no país. É nesse terreno que a rede de solidariedade da sociedade civil tem funcionado como protagonista, desenvolvendo ações de proteção e de defesa dos direitos, alargando o espaço da proteção social do Estado.

Tal Programa almeja dar atendimento a pessoas acima de 60 anos, ambos os sexos, que demonstrem predisposição para receber informações, aprender novos conceitos, estimular novos valores, compartilhar e integrar-se socialmente; vivenciar novas situações e criar laços afetivos. A ação consiste na matrícula dos interessados como graduandos no Direito, oportunizando-lhes a aquisição de conhecimentos jurídicos e, aos alunos regulares do curso, o desenvolvimento de

uma consciência crítica dos problemas do seu cotidiano e de sua região, atentando para a importância do envolvimento com questões sociais, para uma formação mais humanística e de cidadania entre os discentes.

Assim, a Faculdade na Melhor Idade, segundo a opção de cada qual, oferta até três disciplinas da matriz curricular da graduação em Direito nos períodos diurno e noturno, totalizando 70 vagas disponíveis. Uma vez admitidos, os novos alunos (maiores de 60 anos) podem frequentar, gratuitamente, as aulas das disciplinas escolhidas e, ainda, receber o acompanhamento, ao longo do ano letivo, de colegas de turma, graduandos regulares, designados a tutelá-los, na forma de monitores e facilitadores do processo de aprendizagem, como autênticos “anjos da guarda”. As provas regulares são facultativas aos alunos do Programa, porém, deles é exigida a mesma proporção de 75,0% em termos de frequência. Ao final do período letivo, os estudantes do Programa Melhor Idade recebem o certificado das disciplinas cursadas.

A entidade buscou, também, parcerias para instalação do Programa de Penas e Medidas Alternativas, de responsabilidade da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária, em Marília; para tanto, houve o engajamento das organizações governamentais e não governamentais, um trabalho de equipe interdisciplinar, com o envolvimento do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos estagiários da graduação em Direito e dos seus responsáveis e da sociedade civil.

Tal Programa em Marília é desenvolvido pelo Setor Técnico Criminal, em parceria com a Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, e passou a funcionar no ano de 2000, dando origem ao Programa Centro de Acompanhamento de Prestação de Penas Alternativas (CAPPA).

O CAPPA tem dois propósitos distintos: o primeiro é de propiciar a execução da pena aplicada, mediante o cumprimento da prestação de serviços à comunidade, possibilitando ao reeducando o resgate do seu papel enquanto cidadão; já o segundo está na conscientização das consequências do ato infracional praticado, de forma digna, na busca pelo aprimoramento do senso moral, de atividades construtivas, no sentido da solidariedade e convivência social, da consciência do valor pessoal, do comprometimento com o trabalho. Já, particularmente para a graduação em Direito da Fundação, o fito está em oferecer oportunidade de estágio aos estudantes, por meio de acompanhamento na execução das penas, propiciando o estudo e a aplicação de instrumentos e meios para sua viabilização.

O acompanhamento, a avaliação e a execução da pena de prestação de serviços à comunidade ocorrem mediante acompanhamento jurídico, visitas periódicas às organizações, entrevistas de acompanhamento com os reeducandos, avaliação junto às instituições sobre o desempenho do reeducando, assim como pelo diagnóstico da fonte geradora (instituição, reeducando, outros).

O Centro de Assessoria Jurídica Popular (CAJUP) é outro programa do Núcleo de Extensão Universitária da entidade, instituído em 2001, vinculado ao Diretório Acadêmico da graduação em Direito do UNIVEM e que tende à atuação comunitária, para o desenvolvimento da cidadania e a emancipação das comunidades mais carentes de Marília e da região.

O CAJUP é composto pela direção do D.A. e por graduandos do Direito do 7º ao 10º semestre; aos alunos da entidade, o Centro visa a favorecer a integração com a comunidade, franqueando o aprimoramento teórico-prático.

Nesse diapasão, a Fundação Eurípides de Marília, ainda consubstanciada pela graduação em Direito, mantém o Escritório de Assistência Judiciária, com o qual promove, de um lado, a prestação de serviços jurídicos à comunidade carente e, de outro, proporciona a seus graduandos o contato com a realidade do direito, ampliando a experiência profissional e a capacitação para o ingresso ao mercado de trabalho, formando, assim, profissionais com visão humanística, solidária e cidadã.

Vale esclarecer que os serviços prestados pelo Escritório de Assistência Judiciária constituem-se orientações diversas, atendimentos iniciais e proposituras de ações acerca de: pensão alimentícia, exoneração de pensão, separação judicial, pedido de guarda, tutela, inventário, adoção, homologação de acordos, partilha de bens, investigação de paternidade, reclamações trabalhistas, execução de pensão alimentícia, revisional de alimentos, divórcio, direito de visitas, curatela (interdição), cautelares, retificação de assento, busca e apreensão, dissolução de sociedade de fato, alvará judicial, entre outros.

O projeto é executado por uma equipe composta por coordenador (um docente do curso), orientadores e advogados; um grupo de vinte estagiários da graduação em Direito, todos bolsistas do 7º ao 10º semestre, mais catorze estagiários rotativos, uma secretária (funcionária da área administrativa), além de outros funcionários de suporte.

Os atendimentos aos usuários são realizados em espaço físico adequado, com toda infraestrutura necessária, em salas privativas, devidamente separadas, o que concede respeito e privacidade às pessoas e sigilo aos assuntos conduzidos para solução. O horário de atendimento à população ocorre das 13h às 17h.

A Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha mantém convênio com o Educandário Dr. Bezerra de Menezes, que objetiva o atendimento e a concessão de valores em Bolsas de Estudo para alunos carentes de Educação Básica, em seus diferentes níveis e modalidades.

O Educandário é o instituidor da Fundação Eurípides de Marília e, com propósitos comuns, ampara, viabiliza e divulga o ensino em todos os graus, ofertando cursos e demais atividades educativas nas escolas que administra ou dirige, assistindo todos os alunos das escolas mantidas, especialmente aqueles reconhecidamente mais necessitados.

Também dentro de seu compromisso social com seus colaboradores e com a comunidade local e regional, tem responsabilidade em difundir a qualificação pessoal e a capacitação profissional de excelência, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade, no atendimento diferenciado da sua clientela, abrindo espaços de inclusão e de transformação social.

5.1 Cálculo do Retorno em Serviços como contrapartida do investimento público no caso da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha

Aqui, o foco está na abrangência quanto ao investimento por parte do Estado em políticas públicas incentivadas pelo instituto da extrafiscalidade, em parcerias com as entidades sem fins lucrativos, denominadas Terceiro Setor.

A proposta é demonstrar a contribuição à sociedade de uma entidade pertencente ao Terceiro Setor, em relação à parcela da renúncia fiscal recebida do Estado, por efeito da imunidade, isenção fiscal ou com a utilização do instituto da extrafiscalidade sobre as contribuições sociais e os impostos.

Entende-se por extrafiscalidade um benefício fiscal direcionado para a multiplicação do bem comum, com ações e desígnios de interesses públicos. Segundo a Constituição de 1988, o Ensino Superior será desenvolvido com a colaboração da sociedade, pois se entende que ela pode contribuir para a formação plena do cidadão. O poder público, portanto, conta com a participação da sociedade civil, concedendo, assim, benefícios para as entidades sem fins lucrativos, representadas pela sociedade civil, utilizando efeitos extrafiscais.

Ainda discorrendo sobre a extrafiscalidade, Buffon ratifica:

[...] ao invés de apenas arrecadar tributos e aplicar os recursos respectivos, O Estado estimula ou desestimula comportamentos, visando atingir os mesmos fins que tradicionalmente buscava atingir tributando. Esse fenômeno é denominado de extrafiscalidade. (BUFFON, 2009, p. 218)

O mesmo autor, também, discorre que a extrafiscalidade pode ser aplicada com desonerações, na concessão de isenções e benefícios fiscais, sendo sua função principal a concretização dos direitos fundamentais (BUFFON, 2009).

A extrafiscalidade se caracteriza, ainda, pelo atendimento de outros interesses que não aquele da arrecadação de recursos financeiros apenas, resultando, desse modo, em ajustes de situações sociais ou econômica anômalas. A esse respeito, Hugo de Brito Machado sopesa: “[...] o tributo é extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, para buscar um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros”. E Paulo de Barros Carvalho corrobora com tal posicionamento, quando afirma que “[...] a forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade”. Sob o mesmo norte, Geraldo Ataliba, a seu turno, conclui que a extrafiscalidade

[...] consiste no uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não-arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados. (ATALIBA, 1990, p. 233)

Logo, quando se institui uma lei de caráter extrafiscal, inaugura-se uma providência no sentido de valorizar situações econômico-sociais. No caso da Educação Superior, verifica-se a preocupação estatal na obtenção de valores sociais, conforme enceta o art. 6º, da Constituição Federal, ressaltando-se a educação como um direito prestacional do Estado.

Frisa-se, pois, a importância do debate, visto que, no presente, o Estado tem-se utilizado das parcerias público-privadas, valendo-se das entidades sem fins lucrativos do Terceiro Setor para implementação das políticas públicas no Brasil, ora destacadas como políticas públicas educacionais. Uma vez que o Estado busca

reduzir os custos ao terceirizar os serviços com as entidades privadas que oferecem serviços públicos, porém não-estatais, ele cumpre seu papel, e os serviços oferecidos são de melhor qualidade à estrutura das entidades existentes.

Com a crescente demanda dos últimos tempos na área educacional, o governo busca ampliar a quantidade de vagas ofertadas, incentivando as parcerias com as entidades privadas não-estatais, ensejando o atendimento e cumprindo, assim, suas metas nas políticas públicas estatais.

É válido esclarecer que, para haver essa relação, as partes, Estado e entidade do Terceiro Setor, devem estar conveniadas e acordadas conforme a legislação que rege tais convênios, contratos ou acordos, ou termos de parceria; na área educacional, por exemplo, destaque-se: ProUni, FIES, Programa Escola da Família, dentre outros. Em cada situação, um rol específico estabelece as regras de como devem reger as cláusulas e como devem ser reguladas as respectivas contrapartidas financeiras de que se trata o gozo do benefício fiscal.

A Fundação Eurípides está conveniada com o poder público e atua em parceria nas políticas públicas educacionais; assim, está sujeita às regras impostas à sua competência que tangem à concessão dos benefícios e visam à manutenção do direito às isenções fiscais previstas em lei. A regulação dos critérios de concessão de gratuidades (bolsa de estudo) e dos benefícios fiscais (isenções ou imunidade), no Ensino Superior, encontra sustento nas Leis nºs 12.101/09 e 12.868/2013.

Pretende-se quantificar as vagas/bolsas para atribuir os valores de gratuidades e avaliar o montante oferecido em serviços públicos congruentes à proporção do dispêndio que o governo oferece em incentivos fiscais. Para tanto, torna-se necessário discorrer sobre as modalidades e as variáveis que envolvem as bolsas ofertadas pela entidade.

No Estudo, serão aquilatados os valores que compõem as gratuidades condizentes às bolsas do Programa Universidade para Todos (ProUni), com suporte na Lei nº 11.096/2005. Os fundamentos são definidos legalmente, de tal modo que as bolsas são concedidas segundo as proporções: 100,0%, 50,0% e 25,0%, para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de Ensino Superior, com ou sem fins lucrativos. A bolsa de

estudo integral será concedida para não portadores de diploma de curso superior, com renda familiar per capita mensal de até 1 (um) salário mínimo e 1/2 (meio); e as bolsas de estudos de 50,0% (cinquenta por cento) ou de 25,0% (vinte e cinco por cento) serão concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, com renda familiar per capita mensal de até 3 (três) salários mínimos, atendendo a requisitos legais. As bolsas de estudos correspondem aos valores de semestralidades ou anuidades escolares, como observa a Lei nº 9.870/1999.

Além dos coeficientes de renda e socioeconômicos, a legislação, também, determina outras condições para a concessão do benefício: 1) o estudante tem que ter cursado o ensino médio na rede pública ou se, em instituições privadas, que tenha sido na condição de bolsista integral; 2) também terá direito ao benefício o estudante que for portador de deficiência nos termos da lei; ou 3) ser professor da rede pública de ensino, nos cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação da educação básica, independente do critério de renda previsto. Observa-se que a manutenção da bolsa pelo beneficiário obedecerá ao prazo regulamentado para a conclusão do curso e dependerá de desempenho acadêmico.

Importante constar que os beneficiários do ProUni serão pré-selecionados pelos resultados e pelo perfil socioeconômico, após submeterem-se ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ou atendendo a outras formalidades deliberadas pelo MEC. Em um segundo momento, na etapa final, todos os alunos serão selecionados pela instituição de Ensino Superior, atendendo a condicionamentos institucionais; inclusive os beneficiados pelo ProUni estarão regidos por semelhantes normas e regramentos internos das IES.

Além da bolsa ProUni, a Fundação Eurípides oferece outra modalidade de bolsa, denominada de Bolsa Carência, regida pelas Leis nºs 12.101/2009 e 12.868/2013, e atende a princípios editados pela própria entidade, contemplando requisitos básicos de concessão harmonizados à legislação. Com isso, são atendidos alunos em situação de vulnerabilidade comprovada e que, na análise socioeconômica familiar, apresentem renda bruta per capita entre 1 (um) salário mínimo e 2 (dois) salários mínimos e 1/2 (meio). As avaliações serão realizadas pelo Núcleo de Assistência Social e pela Comissão de Bolsas de Estudos da entidade.

Os percentuais de bolsas aplicados, para as modalidades descritas, são de 50,0% e 100,0%, de acordo com os fundamentos de cada modalidade.

Em relação à apuração do número de bolsas a serem concedidas, este é deferido pela Lei nº 12.868/2013, que estima a proporção na concessão de bolsas de estudos para as entidades que atuam no Ensino Superior. A Lei nº 12.868/2013, em seu art. 13, dispõe que, para fins de concessão ou renovação da certificação, a entidade de educação que atua nas diferentes etapas e modalidades, inclusive da educação básica regular presencial, deverá demonstrar adequação às diretrizes curriculares e metas constantes do Plano Nacional da Educação (PNE), na forma do art. 214 da Constituição Federal, atendendo aos padrões mínimos de qualidade aferidos nos processos de avaliação realizados pelo MEC e concedendo, anualmente, bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes ou, opcionalmente, também poderá oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada (nove) alunos pagantes e, ainda, ofertar bolsas de estudos parciais de 50,0% (cinquenta por cento), quando necessário, para o alcance do número mínimo exigido, conforme definido em regulamento.

Já no cálculo das proporções para apuração das bolsas a serem concedidas, utiliza-se o número de alunos pagantes, considerando-se alunos pagantes, nos termos da lei, aqueles que não possuem bolsas de estudos integrais. Por conseguinte, para aplicação das proporções, serão declarados os alunos pagantes matriculados em cursos regulares de graduação ou sequencial de formação específica, excluindo-se da base de cálculo os inadimplentes por período superior a 90 (noventa) dias, cujas matrículas tenham sido recusadas no período letivo imediatamente anterior.

Para melhor percepção do funcionamento da sistemática do cálculo, a Figura 10, na continuidade, expõe o acolhimento às bolsas ProUni, pela Lei nº 12.868/2013, art. 13, segundo as regras e proporções determinadas. A representação consiste em uma ferramenta auxiliar disponibilizada pelo MEC para facilitar às entidades o cálculo no atendimento das vagas, reduzindo a eventualidade de erros nessa aferição.

Figura 10: Calculadora MEC Lei nº 12.101, de 2009, e Lei nº 12.868, de 2013

Lei 12.101 de 2009 (alterada pela Lei 12.868 de 2013)			
	Educação Básica	Educação Superior (com adesão ao PROUNI)	Educação Superior (sem adesão ao PROUNI)
Total de alunos matriculados (a)	5.400	5.400	5.400
Alunos bolsa integral (Lei 12.101/2009)	540	0	540
Alunos bolsa integral e com deficiência (Lei 12.101/2009)	0	-	-
Alunos bolsa integral e em tempo integral (Lei 12.101/2009)	0	-	-
Alunos bolsa integral (Lei 11.096/2005 - PROUNI)	-	540	-
Alunos bolsa integral (Pós-graduação strictu sensu) (Lei 12.101/2009)	-	0	-
Número total de alunos com bolsa integral (Lei 12.101/2009) (b)	540	540	540
Outras bolsas integrais (c)	0	0	0
Alunos matriculados em cursos que não sejam de graduação ou sequencial de formação específica regulares (d)	-	0	0
Alunos inadimplentes (e)	0	0	0
Alunos Pagantes: (a) - (b) - (c) - (d) - (e)	4.860	4.860	4.860
Alunos bolsa parcial de 50% (Lei 12.101/2009)	864	864	1.350
Alunos bolsa parcial de 50% (Lei 11.096/2005 - PROUNI)	-	0	-
Alunos bolsa parcial de 50% (Pós-graduação strictu sensu) (Lei 12.101/2009)	-	0	-
Número total de alunos com bolsa parcial de 50% (Lei 12.101/2009)	864	864	1.350
Outras bolsas parciais	0	0	0
Benefícios complementares convertidos em bolsa integral	0	0	0
Verificação do atendimento aos artigos 13, 13-A e 13-B da Lei 12.101/2009	Art. 13	Art. 13-A	Art. 13-B
Quantidade mínima de bolsas 1/5 (educação superior sem PROUNI - 1/4)	Atendido	Atendido	Atendido
Quantidade mínima de bolsas 1/9	Atendido	Atendido	Atendido
Benefícios complementares (limite de até 25% do total de bolsas integrais)			

Fonte: CEBAS, s/d.

Promovidos os cálculos e atendidos os condicionantes recomendados pela legislação inerente, chega-se ao número de bolsas, integrais e parciais, a serem concedidas nos moldes internos da instituição, desde que substanciados por parâmetros legais.

Após a apuração do número de bolsas a serem disponibilizadas, o valor da gratuidade é obtido multiplicando-se a quantidade de bolsas determinadas para concessão pelos valores de mensalidades praticados em cada curso ofertado pela instituição; tal procedimento permite apurar os valores em gratuidades, ou seja, as bolsas de estudos – integrais e parciais – e as bolsas ProUni – integrais e parciais – da entidade. Tais valores produzem os Benefícios Gerados em Gratuidades – que compõem, a título de exemplo, os valores demonstrados no Grupo 2, da Tabela 10 a ser reputada à frente – descritos em valores das Bolsas de Estudos Integrais e Parciais concedidas.

Os valores de incentivos fiscais recebidos são contabilizados a partir de dados definidos e suas rubricas compõem o custo das isenções, que, por sua vez, englobam INSS, COFINS, CSLL e CPMF.

A título de detalhamento, no tocante ao INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social), os valores são deduzidos e calculados sobre a folha de pagamento mensal, incluindo a folha de 13º salário. Sobre os valores da folha de pagamento, são calculados 20,0% de contribuição social para Previdência Social – quota patronal –, adicionados de 4,5% de contribuições a terceiros (SESC, SENAC e outros) e mais 1,0% (SAT ou RAT). Quanto à COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), calculam-se 3,0%, sendo sua base de cálculo o Faturamento (Mensalidades, Taxas sobre mensalidades, (-) Devoluções mensalidades e (-) Descontos s/mensalidades). Na CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), admitem-se 9,0% sobre o Superávit do período; enquanto em relação à CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) estimada na época, esta (ora extinta) totalizava 38,0% sobre a movimentação financeira em conta corrente do período.

Enfatize-se que tais valores geram o que foi identificado como Custo da Isenção Usufruída – que compõe o Grupo 1, da Tabela 1 do Apêndice – descrito em valores nas rubricas INSS, COFINS, CSLL e CPMF. Os respectivos valores configuram os incentivos fiscais, isto é, caso a entidade não ofereça serviços públicos em parceria com o Estado e não seja certificada como entidade sem fins lucrativos, terá que recolher referidos montantes aos cofres públicos. Do contrário, em se cumprindo oportunamente seus compromissos legais, tais cifras serão revertidas em forma de prestação de serviços à sociedade.

Para o desenvolvimento do Estudo de Caso, a entidade disponibilizou todos os espaços necessários, bem como os documentos que serviram de embasamento, são eles: Balanço Patrimonial; Demonstração do Resultado do Exercício; Demonstração do Valor Adicionado; Demonstração do Fluxo do Caixa-Indireto; Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido; Balancete de Verificação Analítico; Relatório da Administração; Notas Explicativas; Parecer da Auditoria; Demonstrativos Contábeis Auxiliares; Relatórios Gerenciais de Gratuidades Concedidas e Livros Razão Auxiliares de Contas Contábeis, específicos de Gratuidades e Custo de Isenções Usufruídas por modalidades. Vale esclarecer que todos os documentos utilizados são devidamente subscritos por dirigentes, Conselho Fiscal, responsáveis técnicos contábeis e auditores independentes.

É importante, ainda, um agradecimento público à entidade, na pessoa de seu presidente, Sr. Luiz Carlos de Macedo Soares, por autorizar que fossem dispostos todos os elementos essenciais para o desenvolvimento do Estudo, bem como por assentir na divulgação da denominação social e na administração de dados públicos para o desenvolvimento desta tese.

5.1.1 Aplicabilidade dos Índices: Índice de Retorno à Sociedade Valor Bolsa (IRS/VB) e Índice de Retorno à Sociedade Geral (IRSG)

Após as considerações acerca do cálculo e da apuração da quantidade de bolsas a serem ofertadas seguindo critérios legais, neste subitem, descrever-se-ão os cálculos dos custos das vagas/bolsas ocupadas para fins de apuração com o custo de gratuidades, para aplicação e cômputo dos índices IRS/VB e IRSG.

Quantificadas as bolsas ofertadas, a entidade passa, então, a aferir o custo dessas vagas. Desse modo, este estudo admitiu, para a determinação dos custos das gratuidades concedidas, os valores de mensalidades praticadas pela entidade para cada curso ofertado (considerando-se o valor da mensalidade o valor de mercado), especificando as gratuidades consoante a multiplicação do número de vagas/bolsas efetivamente preenchidas pelo valor da mensalidade praticada do curso oferecido. Assim, obteve-se o valor das gratuidades decorrentes da atividade de ensino, o que resultou no Total de Benefícios Gerados-Gratuidades (TBG).

Quanto ao total dos Custos da Isenção Usufruída, constitui valores decorrentes de contribuições que, pela gratuidade, a entidade deixou de recolher e que retornaram em serviços públicos à sociedade; tais valores são denominados Total do Custo da Isenção (TCI).

Para demonstração dos resultados da pesquisa, foram adotados e aplicados dois índices: o IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade Valor Bolsa) e o IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral). Elaboraram-se duas planilhas distintas com os respectivos custos e cálculos, que permitiram o depreender os índices do Estudo, conforme se descreve: o cálculo do IRS/VB é obtido dividindo-se o TBG pelas gratuidades concedidas pelo TCI; enquanto no tocante ao IRS/VB, bem como para à sua análise, tomou-se como parâmetro que, a cada R\$ 1,00 (um real) investido pelo governo em incentivos fiscais, analisar-se-á o retorno excedente

aplicado pela entidade à sociedade em relação às gratuidades investidas na atividade de ensino. Observe-se que o IRS/VB é substanciado pelas informações constantes na Tabela 10 enunciada mais adiante.

Também será descrita uma análise do IRSG, o qual será calculado da seguinte forma: divide-se a somatória do TBG e do TOBPS pelo TCI; no caso, verifica-se a totalidade dos benefícios gerados à sociedade por parte da entidade, independentemente da exigência fiscal da aplicação da gratuidade sobre a atividade de ensino. Por se tratar de um índice que mede o retorno de forma ampla, contempla todos os projetos sociais desenvolvidos pela entidade. Para o cálculo e a indicação do IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral), foi considerado como parâmetro que, a cada R\$ 1,00 (um real) investido pelo governo em incentivos fiscais, analisar-se-á o retorno excedente aplicado pela entidade à sociedade em relação às suas atividades gerais. A indicação do IRSG encontra-se fundamentada na Tabela 11 expressa à frente.

Para melhor apreensão da aplicabilidade das fórmulas, antes, é relevante o detalhamento de suas composições:

- TBG: consideram-se as vagas efetivamente ocupadas e o valor praticado da mensalidade; o TBG deriva da multiplicação do número de vagas de bolsas ocupadas pelo valor da mensalidade praticada, totalizando o valor das gratuidades que compõem o total dos benefícios gerados.

- TCI: calculado com base nos Valores de Contribuições que são isentos pelas entidades: INSS, COFINS e CSLL. Para a apuração do custo do INSS, que são os valores que deveriam ser recolhidos ao governo, utiliza-se a base de folha pagamento mensal, inclusive a do 13º salário, e aplicam-se os seguintes percentuais: 20,0% + 4,5% + 1,0% (20% quota patronal, 4,5% terceiros e 1,0% SAT). Sobre a COFINS, é aplicado um percentual mensal de 3,0% sobre o Faturamento (Receitas-Deduções); já sobre a CSLL, o percentual é de 9,0% sobre Superávit do período. A somatória dos valores compõe o Total do Custo da Isenção.

- TRS: os valores totais do TBG deduzidos os valores totais do TCI, igual à somatória do total do retorno à sociedade.

- IRS/VB: este índice é a proporção entre o valor recebido (incentivos fiscais) e o valor aplicado (gratuidades), estribado no valor das gratuidades concedidas, exclusivamente, da atividade de ensino e dos incentivos fiscais (incentivos fiscais recebidos), tendo como propósito apurar o retorno à sociedade.

– TOBPS: são valores decorrentes de projetos sociais desenvolvidos pela entidade, atribuídos os valores específicos no desenvolvimento de atividades sociais; são investimentos em projetos que a entidade aplica de forma não obrigatória pela legislação.

– TBGCT: são os valores totais do TBG adicionados aos valores do TOBPS.

– IRSG: este índice é a proporção entre o valor recebido (incentivos fiscais) e o valor aplicado (gratuidades de atividade exclusivas de ensino) adicionados de valores correspondentes a outras bolsas e projetos sociais; são valores calculados a partir de projetos sociais desenvolvidos pela entidade, atribuídos os valores específicos, no desenvolvimento de atividades sociais; são investimentos em projetos que extrapolam os limites da obrigatoriedade legal para obtenção dos benefícios fiscais. (Facultativo.) Construído com base no valor das gratuidades + outras bolsas e projetos sociais e dos incentivos fiscais, com o intuito de quantificar o retorno à sociedade.

Logo:

Fórmula 1: Cálculo do IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade Valor Bolsa)

$$TBG - TCI = TRS$$

$$IRS/VB = \frac{TBG}{TCI}$$

Onde:

TBG = Total dos Benefícios Gerados

TCI = Total do Custo da Isenção

TRS = Total do Retorno à Sociedade

Fórmula 2: Cálculo do IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral)

$$\frac{TBG + TOBPS}{TCI} = TBGCT$$

ou:

$$\text{IRSG} = \frac{\text{TBG} + \text{TOBPS}}{\text{TCI}}$$

Onde:

IRSG = Índice de Retorno à Sociedade Geral

TBG = Total dos Benefícios Gerados

TOBPS= Total de Outras Bolsas e Projetos Sociais

TCI = Total do Custo da Isenção

TBGCT = Total de Benefícios Gerados Custo Total

Passa-se, doravante, aos itens das Tabelas 10 e 11. Dos insumos para os cálculos das fórmulas, o Grupo I é composto das rubricas dos Incentivos Fiscais usufruídos pela entidade; são custos totais apurados decorrentes das isenções, que se resumem em contribuições sociais – INSS, COFINS, CSLL, entre outras; representa a renúncia fiscal por parte do Estado, concedida em favor da entidade, em contrapartida aos serviços prestados, em forma de parcerias público-privadas.

No Grupo II, estão registrados os valores que concentram as gratuidades, ou seja, os valores de Bolsas de Estudos concedidas a alunos reconhecidamente carentes, de acordo com a legislação vigente, e as Bolsas de Estudos ProUni, também apreciadas como gratuidades. São montantes que a entidade entrega ao público estudantil como contrapartida às isenções recebidas.

O Grupo III é representado por outras bolsas e projetos sociais, valores destinados à área social que a entidade mantém para atendimento à sociedade local e regional, na assistência ao público carente, em concordância, sobretudo, com a Lei nº 8.742, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), amparando, em especial, o público infantil, adolescente e jovem, bem como o idoso. Muito importante ressaltar que tais projetos sociais ofertados pela entidade não são contemplados pela legislação como requisitos obrigatórios quando da concessão do benefício fiscal.

Quanto às tabelas delineadas na continuidade, a Tabela 10 indica o Demonstrativo dos benefícios gerados à sociedade – custo da isenção usufruída, enquanto a Tabela 11 pormenoriza os Benefícios gerados à sociedade – Custo Total, perfazendo um período de 15 anos, compreendido entre 2002 e 2016, apresentando os índices e a média geral do período:

Tabela 10: Demonstrativo de Benefícios gerados a sociedade – Custo da Isenção Usufruída

	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	TOTAL
GRUPO 1 - CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA																
INSS	3.377.205	3.030.509	2.835.618	2.736.127	2.455.893	2.507.468	2.480.399	2.488.718	2.545.886	2.640.242	2.955.433	3.034.362	1.839.595	2.875.773	1.092.870	38.896.098
COFINS	812.753	826.199	844.762	791.112	726.297	682.995	653.707	675.095	698.575	781.576	-	-	-	-	-	7.493.070
CSLL	17.367	49.909	59.139	55.987	40.491	29.961	-	49.768	12.516	54.896	-	-	-	-	-	370.036
CPMF ESTIMADA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94.810	-	-	-	-	-	94.810
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	4.207.326	3.906.618	3.739.519	3.583.226	3.222.681	3.220.424	3.134.106	3.213.581	3.256.977	3.571.524	2.955.433	3.034.362	1.839.595	2.875.773	1.092.870	46.854.014
GRUPO 2 - BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES																
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL	1.416.992	1.862.807	1.981.177	2.063.405	1.788.254	1.885.916	3.125.711	2.751.562	2.887.392	4.359.753	6.331.620	5.536.264	3.092.549	2.896.000	3.438.303	45.417.705
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - PARCIAL	779.479	677.102	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.456.580
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.756.842	1.893.006	1.731.913	1.713.287	1.594.087	1.802.753	1.963.455	2.109.118	1.938.771	1.842.823	1.303.219	250.850	-	-	-	19.900.126
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	892.948	822.866	1.043.713	939.919	800.848	414.277	55.907	43.200	48.960	56.772	108.832	99.810	-	-	-	5.328.050
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.846.261	5.255.781	4.756.803	4.716.611	4.183.189	4.102.946	5.145.073	4.903.881	4.875.123	6.259.348	7.743.670	5.886.924	3.092.549	2.896.000	3.438.303	72.102.461
TOTAL RETORNO À SOCIEDADE	638.935	1.349.163	1.017.284	1.133.385	960.508	882.521	2.010.967	1.690.300	1.618.147	2.687.824	4.788.237	2.852.562	1.252.954	20.227	2.345.433	25.248.447
ÍNDICE RETORNO À SOCIEDADE	1,15	1,35	1,27	1,32	1,30	1,27	1,64	1,53	1,50	1,75	2,62	1,94	1,68	1,01	3,15	1,54

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados Demonstrações Contábeis da F.E.E.S.R., 2002 a 2016.

Tabela 11: Demonstrativo de Benefícios gerados a sociedade – Custo Total

	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	TOTAL
GRUPO 1 - CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA																
INSS	3.377.205	3.030.509	2.835.618	2.736.127	2.455.893	2.507.468	2.480.399	2.488.718	2.545.886	2.640.242	2.955.433	3.034.362	1.839.595	2.875.773	1.092.870	38.896.098
COFINS	812.753	826.199	844.762	791.112	726.297	682.995	653.707	675.095	698.575	781.576	-	-	-	-	-	7.493.070
CSLL	17.367	49.909	59.139	55.987	40.491	29.961	-	49.768	12.516	54.896	-	-	-	-	-	370.036
CPMF ESTIMADA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94.810	-	-	-	-	-	94.810
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	4.207.326	3.906.618	3.739.519	3.583.226	3.222.681	3.220.424	3.134.106	3.213.581	3.256.977	3.571.524	2.955.433	3.034.362	1.839.595	2.875.773	1.092.870	46.854.014
GRUPO 2 - BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES																
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL	1.416.992	1.862.807	1.981.177	2.063.405	1.788.254	1.885.916	3.125.711	2.751.562	2.887.392	4.359.753	6.331.620	5.536.264	3.092.549	2.896.000	3.438.303	45.417.705
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - PARCIAL	779.479	677.102	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.456.580
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.756.842	1.893.006	1.731.913	1.713.287	1.594.087	1.802.753	1.963.455	2.109.118	1.938.771	1.842.823	1.303.219	250.850	-	-	-	19.900.126
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	892.948	822.866	1.043.713	939.919	800.848	414.277	55.907	43.200	48.960	56.772	108.832	99.810	-	-	-	5.328.050
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.846.261	5.255.781	4.756.803	4.716.611	4.183.189	4.102.946	5.145.073	4.903.881	4.875.123	6.259.348	7.743.670	5.886.924	3.092.549	2.896.000	3.438.303	72.102.461
GRUPO 3 - OUTRAS BOLSAS E PROJETOS SOCIAIS																
BOLSA DE ESTUDOS - ESTAGIÁRIOS/INST.BEZERRA	-	-	-	-	-	103.200	95.009	95.522	108.363	81.388	80.676	114.400	63.890	178.068	22.244	942.760
BOLSA DE ESTUDOS - PROJ. OPORT. P/ FUTUR	116.102	271.429	219.688	272.281	297.724	220.900	173.069	167.128	120.000	120.000	130.000	110.000	121.117	-	-	2.339.437
PROJETO - CRÉCHE ASSISTÊNCIA À COMUNIDADE	-	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	11.000	12.000	12.000	15.003	20.014	-	6.000	-	-	136.017
PROGRAMA ASSISTENCIAL À CRIANÇA E AO IDOSO	-	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	13.000	10.740	9.210	32.384	8.500	36.145	-	193.978
PROJ.SOCIAL - CAPPA/CAPAC/EAJ/CAPED/WEB ARCA DE NOE	-	-	-	4.404	4.009	3.692	3.461	3.237	3.187	2.486	-	9.234	16.764	151.693	-	202.168
PROJETO ESPECIAIS ATENDIMENTO CARENTES	75.858	77.733	75.935	67.932	55.501	51.119	47.766	39.669	43.305	38.832	33.339	-	205.925	103.300	-	916.215
PROJETOS E PESQUISAS/PROGRAMAS CULTURAIS	-	-	5.635	-	-	12	5.192	3.001	752	1.453	4.889	-	1.157	-	-	22.090
BOLSA ACADÊMICA - PROGRAMA PROSU	99.317	90.621	119.077	105.240	72.800	60.505	57.000	53.750	52.800	49.189	165.455	890	86.279	-	-	1.012.923
DESP C/ CURSOS/PAL/SIMP/EVENTOS ACAD/CIENT.	16.127	4.098	26.963	2.585	450	1.107	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51.329
BOLSA - CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	-	-	-	-	-	8.706	15.999	42.900	74.360	97.668	153.055	185.400	112.948	-	-	691.036
BOLSAS DE ESTUDOS - FUNCIONÁRIOS/DOCENTES	-	-	-	-	-	448.013	547.679	550.807	529.340	550.153	522.277	513.770	456.158	-	-	4.118.196
BOLSA DE ESTUDOS - FUNCIONÁRIOS INSTITUI	46.850	30.787	36.884	34.843	45.832	48.651	40.218	39.950	39.098	30.193	90.514	74.709	66.710	-	-	625.239
BOLSA DE ESTUDOS - MONITORIA/AVIN	672	-	-	34.843	2.448	12.560	8.118	4.277	9.161	10.102	7.640	14.480	17.734	-	-	122.035
BOLSA DE ESTUDOS - ESCOLA FAMÍLIA	809.408	935.172	1.245.440	941.324	803.928	742.534	515.521	261.547	148.354	149.296	197.261	148.329	139.266	-	-	7.037.379
DESPESA PROGRAMA ESCOLA DA FAMÍLIA	685.455	922.369	1.254.758	629.270	592.372	562.811	401.672	224.854	138.159	-	-	-	-	-	-	5.411.720
DESPESA PROGRAMA BOLSAS ACADÊMICAS	-	-	-	1.000	48.500	48.050	51.150	45.850	48.800	-	-	-	-	-	-	243.350
DESPESA PROGRAMA SEBRAE - CONV CIEM RAT	30.247	31.684	39.937	46.849	37.664	1.973	68.234	234.273	197.657	95.367	64.347	77.723	-	-	-	925.956
DESPESAS C/ CONVÊNIO - PSICANÁLISE	3.600	21.600	21.600	23.400	21.810	39.907	43.444	36.907	22.100	13.600	-	-	-	-	-	247.968
BOLSA DE ESTUDOS - JOVENS ACOLHEDORES/TALENTOS	-	-	-	-	43.810	116.865	134.446	91.212	46.778	36.629	-	-	-	-	-	469.740
TOTAL DE OUTRAS BOLSAS E PROJETOS SOCIAIS	1.883.636	2.409.494	3.069.918	2.187.971	2.050.846	2.494.605	2.230.978	1.918.884	1.607.215	1.302.098	1.478.677	1.281.318	1.302.446	469.206	22.244	25.709.537
TOTAL RETORNO À SOCIEDADE	6.729.897	7.665.275	7.826.721	6.904.582	6.234.035	6.597.551	7.376.051	6.822.764	6.482.339	7.561.446	9.222.347	7.168.242	4.394.995	3.365.206	3.460.546	97.811.998
ÍNDICE RETORNO À SOCIEDADE GERAL	1,60	1,96	2,09	1,93	1,93	2,05	2,35	2,12	1,99	2,12	3,12	2,36	2,39	1,17	3,17	2,09

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados Demonstrações Contábeis da F.E.E.S.R., 2002 a 2016.

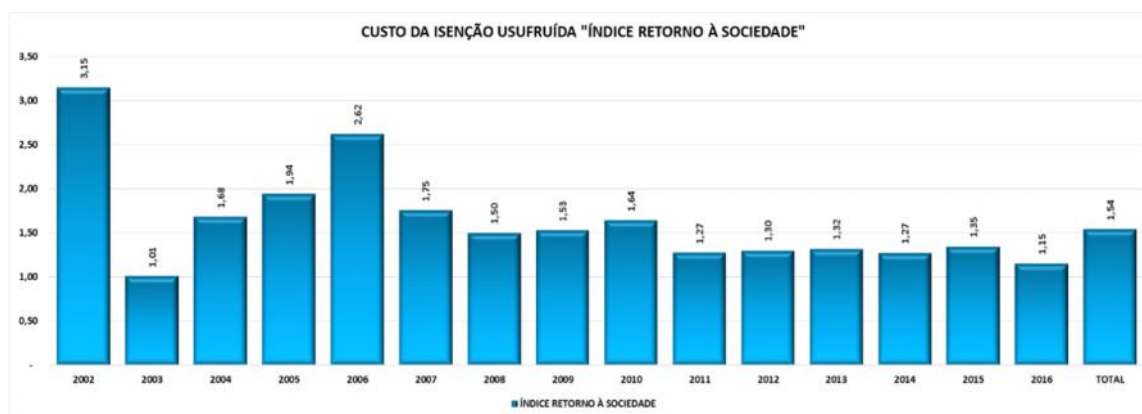
A Tabela 12, resumidamente, aponta os índices médios do IRS/VB, no intervalo de 2002 a 2016, mensurados pela entidade.

Tabela 12: IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa)

Custo da isenção usufruída	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Índice de retorno à sociedade Valor Bolsa	3,15	1,01	1,68	1,94	2,62	1,75	1,50	1,53	1,64	1,27	1,30	1,32	1,27	1,35	1,15	1,54

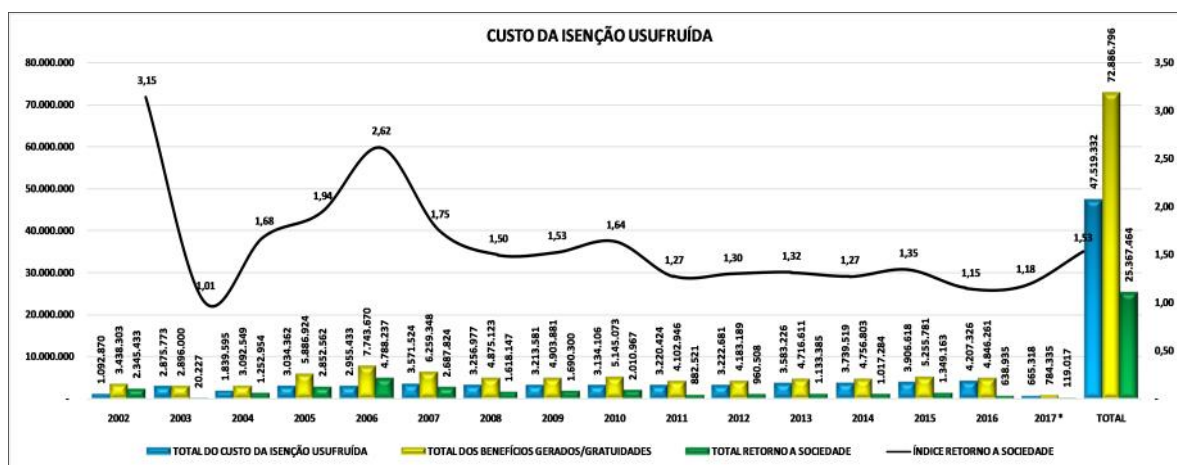
Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados Demonstrações Contábeis da F.E.E.S.R., 2002 a 2016.

Gráfico 11: IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados Demonstrações Contábeis da F.E.E.S.R., 2002 a 2016.

Gráfico 12: IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados Demonstrações Contábeis da F.E.E.S.R., 2002 a 2016.

As informações contidas na Tabela 12 e nos Gráficos 11 e 12 patenteiam o IRS/VB do ciclo pesquisado e retratam as oscilações de cada período, salientando a influência dos modelos de gestão de cada governo.

Assinala-se, pois, que, em 2002, com a economia estabilizada, o IRS/VB registrado esteve acima do parâmetro de R\$ 1,00 (um real), apresentando, em 2003, durante o governo o PT, um valor na casa de R\$ 3,15, bem como algumas alterações para as entidades sem fins lucrativos, levando-as a investir em patamares estabelecidos pela legislação. Após esse período, houve uma segurança maior. E nos anos seguintes, entre 2004 e 2006, os índices de retorno ficaram acima do prescrito. Já no segundo mandato de Lula, de 2007 a 2010, os investimentos permaneceram em elevação. Contudo, em 2011, com Dilma Rousseff, diante de novas políticas de incentivo de financiamento ao Ensino Superior, desaceleraram-se os investimentos nas entidades sem fins lucrativos. Apesar de toda agitação convencionada, a entidade em comento, ainda, atingiu um IRS/VB de 1,54.

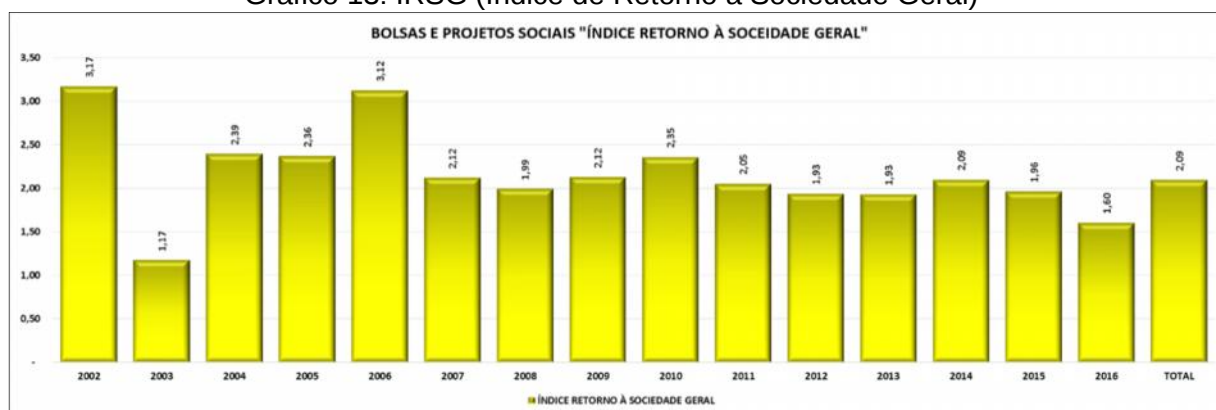
A Tabela 13, a seguir, representa, sucintamente, os índices médios do IRSG, entre 2002 e 2016, apurados pela entidade.

Tabela 13: IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral)

Bolsas Projetos sociais	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Índice retorno à sociedade geral	3,17	1,17	2,39	2,36	3,12	2,12	1,99	2,12	2,35	2,05	1,93	1,93	2,09	1,96	1,60	2,09

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados Demonstrações Contábeis da F.E.E.S.R., 2002 a 2016.

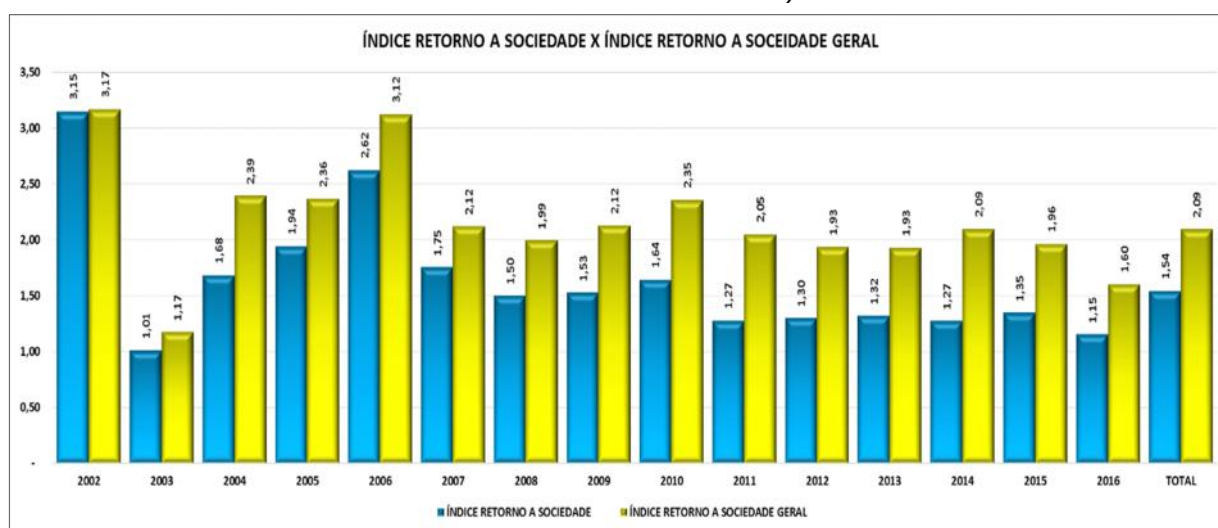
Gráfico 13: IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados Demonstrações Contábeis da F.E.E.S.R., 2002 a 2016.

A Tabela e o Gráfico 13 dimensionam o IRSG de 2002 a 2016. Descortina-se que tais índices, no âmbito da instituição em análise, contemplam os custos totais de todos os projetos sociais adicionados aos programas exigidos pela legislação. Nota-se que os índices gerais ficaram acima do IRS/VB, que se refere apenas aos investimentos sociais em gratuidades aplicadas na atividade de ensino. A Fundação, por ser uma entidade social e comprometida com a sociedade local, conforme anunciam sua missão e seus preceitos institucionais, frequentemente amplia seus projetos de atendimentos à comunidade, não se limitando a atender, exclusivamente, àquilo que é arbitrado pela legislação.

Gráfico 14: IRS/VB X IRSG (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa x Índice de Retorno à Sociedade Geral)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados Demonstrações Contábeis da F.E.E.S.R., 2002 a 2016.

Importante salientar que os dois índices adotados para apuração dos resultados, quando do estudo da entidade, medem diferentes modalidades de serviços; contudo, no mesmo contexto institucional, é possível uma visualização dos retornos gerados por ambos, cada um em sua dimensão: o IRS/VB, na dimensão exclusiva dos atendimentos da atividade de ensino; e o IRSG, na dimensão total do retorno gerado à sociedade, pela entidade, em relação a todos os serviços prestados em sua totalidade.

Após a descrição da entidade, da estratégia para a elaboração do Estudo, bem como do seu desenvolvimento e da apresentação detalhada das informações e da apuração dos índices individuais e dos índices médios, da apuração do IRS/VB e do IRSG, individual e conjuntamente, além das demonstrações gráficas, que

auxiliam na visualização dos resultados apurados, tendo como pilares os dados coletados e esquadrihados, a partir de agora, passe-se à Análise do Estudo, numa prospeção mais minuciosa dos resultados.

5.2 Análise da proposta para desempenho no provimento de serviços educacionais – período 2002 a 2016

Na estruturação deste capítulo, voltado ao estudo de uma proposta do desempenho de uma instituição do Terceiro Setor, no provimento de serviços educacionais, inicialmente, apresentou-se a entidade, os conceitos de extrafiscalidade, as modalidades de bolsas, também a legislação, as formas de cálculo das gratuidades e a criação de um índice de medida de geração de retorno à sociedade, sobre os valores recebidos, em contrapartida, pelas entidades do Terceiro Setor, de tal modo que foram definidos os parâmetros e as formas de aplicabilidade desses índices.

Para o alcance dos resultados, demandou-se um trabalho de elaboração de planilhas, apuração de valores, recorrendo a documentos oficiais da entidade e ao estudo da legislação. As demonstrações contábeis e a legislação serviram de subsídios e ofereceram todo amparo e uma base sólida para a confecção dos documentos. Esses elementos foram essenciais para a composição das planilhas com o cálculo das gratuidades e do Custo da Isenção Usufruída, que fundamentaram a construção dos índices utilizados na pesquisa, dentre outros componentes igualmente essenciais para o Estudo. A pesquisa abalizou suas análises ao período de 2002 a 2016.

As informações apresentadas referem-se a um interlúdio, de um cenário político, circunscrito entre vários mandatos de governos, de diferentes características, em que serão tangíveis, ao longo da análise, as mudanças em relação aos resultados. Consignando tal nota, reporta-se, ademais, que, entre 2002 e 2016, o Brasil esteve sob o comando de quatro presidentes: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer.

Nesta investigação, serão aplicados dois índices: o IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa), cujas variações constam da Tabela 12; e o IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral), cujas variações integram a Tabela 13. Enfatize-se que tais agentes estarão no bojo das considerações protocolizadas.

Como tais índices medem serviços de modalidades diferentes, far-se-á, em um primeiro momento, a análise do IRS/VB. Para tanto, utilizou-se como parâmetro que, a cada R\$ 1,00 (um real) investido pelo governo em incentivos fiscais, será avaliado o retorno excedente aplicado pela entidade à sociedade, em relação às gratuidades aplicadas na atividade de ensino.

A entidade, no ano de 2002, apresentou um IRS/VB de 3,15, do qual se pondera que, naquele momento, o fato da não existência de programas sociais, tais como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Financiamento Estudantil (FIES), apartava essa opção de formalização de contratos. Com isso, as entidades sem fins lucrativos de então, representadas pelos Terceiro Setor, atuavam de forma plena em suas ações sociais; já os investimentos eram considerados elevados e o retorno à sociedade eram maiores. À época, as entidades sem fins lucrativos eram regidas pelo Decreto nº 2.536/98, que regulamentava as certificações e as concessões de benefícios fiscais, sendo, ainda, responsável pela regulação e renovação da certificação, sob o domínio do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) e não do MEC, como atualmente acontece, conforme a Lei nº 12.101/08.

Os critérios de outrora eram bastante distintos dos atuais, visto que os limites de gratuidades eram calculados sobre a receita bruta da entidade, que determinava 20,0% sobre a receita auferida. Assim, a exigência por aplicação em gratuidades era maior, atendendo à legislação e aos parâmetros atuais ora configurados na Lei nº 12.868/2013. Posteriormente, o Decreto nº 2536/98 foi revogado, passando à vigência do Decreto nº 7.237/2010, que regulamentou a Lei nº 12.101/08. Na oportunidade, os critérios eram livres, não havia determinação de número de vagas; as bolsas eram ofertadas para que se atingissem os 20,0% mínimos da receita bruta total da entidade, e as regras de concessão eram de responsabilidade da instituição, não existindo uma normatização expressa para isso.

Em 2003, tendo início o primeiro mandato de Lula, a entidade apresentou um IRS/VB de 1,01; na época, houve certa cautela na aplicação de recursos, devido à implementação de ações na gestão do governo petista. As entidades sem fins lucrativos passaram por fiscalização, ocasionando, da parte da entidade sede deste Estudo, certa cautela e conservadorismo na aplicação de recursos. Desse modo, a instituição manteve o mínimo exigido até que, mais tarde, fosse restabelecida sua segurança.

Já em 2004, mais segura em relação à política governamental e tendo passado o primeiro ano do Governo PT, a Fundação Eurípides recupera a aplicação de seu índice de IRS/VB, ascendendo para 1,68, readequando seus parâmetros de investimentos à sociedade, no âmbito educacional, elevando suas ações além do índice de retorno à sociedade.

Prosseguindo, no ciclo 2005 a 2010, os índices mantiveram-se estáveis, como podem ser observados na Tabela 12: 1,94; 2,62; 1,75; 1,50; 1,53; e 1,64. Salienta-se, também, que 2005 foi o ano da implantação e consolidação do ProUni, com a adesão das IES ao Programa e, conseqüentemente, a inserção de tais bolsas na gratuidade das entidades sem fins lucrativos inseridas no rol do Terceiro Setor. Assim, além das gratuidades já concedidas por seleções próprias, também constaram aquelas derivadas da legislação específica do programa federal.

Em 2011, com a chegada de Dilma Rousseff ao governo, inaugura-se uma nova proposta de inserção e ingresso de alunos ao Ensino Superior, numa política de incentivo ao FIES, em que o acesso ao Financiamento é facilitado para atender à demanda existente de estudantes matriculados em cursos superiores.

Logo, a partir do ano de 2011, como pode se avaliar pela Tabela 8, mais precisamente no período de 2011 a 2014, ocorreu um crescimento explosivo na formalização de contratos do FIES com as entidades de Ensino Superior. Em 2011, eram 153.570; passando para 368.841, em 2012; 557.192, em 2013; e 732.000, em 2014. Tal elevação hiperbólica impactou na redução do IRS da entidade, que, nesse período, ou seja, 2011 a 2014, paradoxalmente, conforme se verifica pelas informações contidas na Tabela 12, viu seus números, significativamente, refrearem: 1,27; 1,30; 1,32; e 1,27. Fica evidente que a queda do IRS/VB decorre do crescimento dos contratos do FIES. Acredita-se que a expansão do crédito educativo (FIES), ao gerar crescimento da demanda solvente, incentiva os gestores a preferirem maior contratação de vagas pelo sistema, limitando as gratuidades a patamares próximos do mínimo legal.

Em 2015, a entidade apresenta um pequeno aumento em seu IRS/VB, devido à redução dos contratos do FIES em 57,0%. E, finalmente, em 2016, com toda a instabilidade econômica, a Fundação voltar a optar por estabelecer posição conservadora nas aplicações de gratuidades e retornos excedentes à sociedade.

Se, por um lado, as mudanças no FIES, em 2010 e em 2014, impactaram no Ensino Superior, respectivamente com a expansão expressiva de novos contratos e ingressos e, após, com a redução rigorosa dos contratos, por outro lado, em relação ao Programa Universidade para Todos, o ProUni, implantado em 2005, não foi diferente, visto que este também revolucionou significativamente o modelo de ensino com alterações relevantes na oferta das vagas.

O Estudo aponta que a entidade exerceu seu papel na forma legal, seus investimentos em gratuidades foram aplicados, pautados na legislação e sempre almejando um retorno à sociedade. Assim, a partir de 2010, com a ampliação do FIES, a entidade reduziu o IRS/VB para priorizar o atendimento aos programas estatais; enquanto, de 2015 em diante, apresentou crescimento no do IRS/VB, devido à redução da formalização dos contratos de FIES, porém cumpriu o exigido pela legislação, como demonstrado. Identifica-se uma manutenção constante do IRSG por iniciativa própria, para efetivar seu papel social em projetos e programas sociais com a comunidade local.

Por fim, o estudo registrou que, nos últimos 15 anos, o Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa (IRS/VB) apurado pela entidade expressou a média de R\$ 1,54 em gratuidades na área educacional, o que significa que, para cada R\$ 1,00 que o Estado investe em incentivos, a entidade investiu R\$ 1,54 de IRS/VB de retorno à sociedade, excedendo, assim, os limites legais.

A entidade, comprometida com sua missão institucional possui fortes laços e compromissos com a sociedade local, mantendo projetos sociais nas diversas áreas ligadas à sua atuação. Sopesando tal perspectiva, o IRSG (Índice de Retorno à Sociedade) igualmente contempla a análise dos investimentos realizados à sociedade, bem como os retornos gerados. Dessa forma, portanto, será dedicado, doravante, um aparte à análise do IRSG, cujo parâmetro consiste em que, para cada R\$ 1,00 (um real) investido pelo governo em incentivos fiscais, analisar-se-á o retorno excedente aplicado pela entidade à sociedade, relativamente às suas atividades gerais.

Analisando a Tabela 13, constata-se que existe uma estabilidade, o que evidencia a responsabilidade e o comprometimento que a entidade mantém com a comunidade local. Pode-se afirmar, então, que seus investimentos em projetos sociais são empreendidos de forma efetiva.

A entidade, no ano de 2002, indicou um IRSG de 3,17; e, em 2003, uma queda, ficando em 1,17. Na ocasião, houve a necessidade de utilizar certa cautela na aplicação de recursos por conta das ações recentes do Governo PT e entidade manteve o mínimo exigido na legislação: no caso do IRS/VB, foi aplicado 1,01; e no caso do IRSG, 1,17 até que se restabelecesse sua segurança.

Em 2004, com uma segurança maior em relação à política governamental, passado o primeiro ano do governo petista, a entidade recupera-se e seu IRSG alcança o volume de 2,39, restabelecendo seus parâmetros de investimentos no atendimento dos projetos sociais institucionais.

Entre 2005 e 2010, os índices se mantiveram estáveis, como determinados pela Tabela 13: 2,36; 3,12; 2,12; 1,99; 2,12; e 2,35.

Já de 2011 a 2014, seguindo com os dados da Tabela 13, o IRSG desenreda que a entidade manteve-se nos mesmos patamares de investimentos dos períodos anteriores, sendo aferidos os índices: 2,05; 1,93; 1,93; e 2,09.

Em derradeiro, a crise econômica instalada no país motivou as organizações a buscarem novos planos para redução de seus custos. Isso fez com que a entidade em questão, inserida neste contexto de instabilidades, viu seu IRSG referente aos anos 2015 e 2016, registrado em, respectivamente, 1,96 e 1,60.

O Estudo aclarou que, nos últimos 15 anos, o Índice de Retorno à Sociedade Geral apurado pela entidade demonstrou uma média de R\$ 2,09. Por se tratar de um índice que mede o retorno de forma ampla, contempla todos os custos com bolsas e projetos sociais desenvolvidos pela entidade, sendo considerados, nesse cálculo, os valores que compõem o IRS/VB, os custos com as vagas das bolsas, que geram as gratuidades educacionais, adicionados dos custos com os demais projetos sociais da entidade.

A análise dos resultados pautou-se, principalmente, nas planilhas com informações extraídas nas demonstrações contábeis, que subsidiaram todas as informações de incentivos fiscais e gratuidades, utilizadas na pesquisa, resultados que podem ser analisados nas Tabelas 10 e 11.

Indispensável, também, ressaltar que a entidade objeto de estudo, na condição de entidade beneficente de assistência social, comprometida com a comunidade local e confessional, mantém inúmeros projetos sociais ligados à área de educação, cidadania, inclusão social, sustentabilidade, possuindo uma forte

responsabilidade social para com seus colaboradores. Dessa forma, os investimentos e o retorno gerado à população com assistência social extrapolam àqueles previstos e apurados.

Em conformidade com a legislação da isenção de impostos e contribuições, os resultados apresentados corroboram com a proposta descrita na missão da IES, cujo foco está no investimento humano e em seu potencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa ora entabulada teve como escopo analisar a contribuição do Terceiro Setor nas políticas públicas de Educação Superior, em parceria com o Estado, avaliando os benefícios gerados à sociedade, decorrentes da contrapartida do instituto da extrafiscalidade (isenção fiscal ou imunidade), bem como as modalidades de incentivos fiscais concedidos a entidades pertencentes a este setor. Para tanto, procedeu-se a um estudo do desempenho de uma instituição do Terceiro Setor no provimento dos serviços educacionais.

Sob tal contexto atual e marcado pela globalização, encontra-se estabelecida uma relação entre o Estado e o Terceiro Setor, de modo que o Estado passou por um processo de redefinição do seu papel, quando, na década de 1990, deixou de atuar como provedor de serviços públicos sociais e transferiu algumas de suas atividades para as entidades sem fins lucrativos, mantendo-se em suas funções de articulador e regulador. Nesse momento, o Terceiro Setor ocupa uma posição relevante, com um propósito de defender direitos e buscar satisfazer as necessidades gerais da sociedade, preenchendo um espaço público não-estatal.

Atualmente, as análises e estudos apontam um Terceiro Setor social presente, configurado como pilar na comunidade, dada uma maior proximidade e um atendimento mais flexível aos anseios da sociedade, motivo que o faz ser entendido como mais democrático.

Nesse diapasão, o Estado dedica-se a operar, ativamente, nas parcerias público-privadas – entre Estado e Terceiro Setor, este último representado pela sociedade civil –, recorrendo-se ao instituto da extrafiscalidade como ferramenta para promover políticas públicas, em diversas áreas e, em especial, na área educacional, atendendo a demandas sociais e, também, promovendo os direitos fundamentais no tocante às políticas sociais previstas na Constituição Federal.

No Estudo em questão, demonstram-se os resultados efetivos, produzidos pela extrafiscalidade, em que o Estado utilizou-se de uma entidade do Terceiro Setor que possui características para gozo de imunidades e isenções; tal procedimento encontra-se em obediência com as normas de imunidade, em que o Estado procede à renúncia de sua arrecadação de impostos e contribuições, facultando atividades que possam retornar em benefícios à sociedade. O foco, portanto, está na redução das desigualdades sociais, das carências e na busca da justiça social.

Passam-se, assim, aos resultados efetivos, obtidos na pesquisa. Vale ressaltar que, para a realização do Estudo, foram adotados dois índices distintos: o IRS/VB (Índice de Retorno à Sociedade – Valor Bolsa); e o IRSG (Índice de Retorno à Sociedade Geral).

A análise registrou que, nos últimos 15 anos ponderados, o IRS/VB médio apurado pela entidade foi de R\$ 1,54, em retorno de investimento à sociedade, em gratuidades na área educacional, representando que, para cada R\$ 1,00 (um real) investido pelo Estado em incentivos fiscais, a entidade retornou R\$ 1,54 à sociedade, em gratuidades educacionais, permitindo um retorno acima do exigido pela legislação.

Quanto ao IRSG, o estudo apontou que, no mesmo período (os últimos 15 anos), o IRSG médio apurado pela entidade foi de R\$ 2,09, em retorno, de forma ampla, contemplando todos os projetos sociais desenvolvidos pela entidade. Para o cálculo do IRSG, é adotado o parâmetro de R\$ 1,00 (um real) cada um real investido pelo governo em incentivos fiscais, sendo analisado o retorno excedente aplicado pela entidade à sociedade. Nesse cálculo, estão inclusos os valores que compõem o IRS/VB, que são os custos com as vagas das bolsas que geram as gratuidades educacionais, adicionados dos custos com os demais projetos sociais da entidade.

Frisa-se que, pelas análises empreendidas, constatou-se, por meio do Índice de Retorno à Sociedade atribuído para o estudo, que, para cada R\$ 1,00 (um real) investido pelo Estado em incentivos fiscais, a entidade retornou à sociedade: R\$ 1,54 (conforme seu IRS/VB), com investimentos sociais em gratuidades, exclusivamente, em sua atividade principal, o ensino; e R\$ 2,09 (conforme seu IRSG) sobre seus investimentos sociais totais, superando, desse modo, os limites exigidos pela legislação.

Isto posto, buscou-se aferir respostas ao seguinte questionamento objeto de trabalho: Qual a contrapartida oferecida pelas instituições do Terceiro Setor à sociedade, em razão da isenção ou da imunidade das contribuições sociais concedidas pelo Estado?

Conclui-se, após a realização do estudo, que, de acordo com os resultados apresentados, estes corroboram na compreensão de que as entidades inseridas no contexto do Terceiro Setor tendem a retornar à sociedade benefícios acima daqueles recebidos por efeito dos incentivos fiscais do Estado.

Com a formulação dos índices IRS/VB e IRSG e sua respectiva aplicação em um caso prático, enfatiza-se a possibilidade de medição do retorno, à sociedade, dos benefícios procedentes das entidades do Terceiro Setor, fato esse considerado de extrema relevância para mensurar a aplicação dos recursos financeiros realizados pelo Estado em políticas públicas sociais.

Importante constar que tais índices podem ser considerados uma ferramenta inovadora para fins de *accountability*, bem como no atendimento a órgãos públicos quando do processo de controle e avaliação da prestação de contas e sua aferição, promovendo agilidade e gerando maior segurança na aprovação da Prestação de Contas. Apenas elencando alguns órgãos de controle e fiscalização que podem utilizar-se da ferramenta: Ministério Público, Ministério da Educação, Tribunal de Contas da União, dentre outros, que detêm a responsabilidade de fiscalização, certificação e auditoria das contas públicas e dos bens públicos.

O desenvolvimento da pesquisa, então, encaminhou-se a uma entidade pertencente ao Terceiro Setor, considerada beneficente de assistência social. A definição do corpus, restrito apenas a uma entidade, deve-se à impossibilidade de ampliar as análises a várias outras fontes. É importante destacar, além disso, que não existe pretensão do esgotamento do tema, tampouco das questões inerentes à análise, dada a amplitude do assunto. O foco deste estudo estará, pois, nas especificidades, no âmbito relacional dos benefícios, das isenções e das imunidades do instituto da extrafiscalidade aplicados às entidades do Terceiro Setor, demonstrando sua contrapartida, isto é, o retorno gerado à sociedade.

Os resultados ora apresentados comprovam que uma entidade do Terceiro Setor pode ser bastante importante no desenvolvimento das políticas públicas, em parceria com Estado, permitindo que os serviços públicos sejam implementados e, por que não dizer, ampliados, visto que, por vezes, como é o caso da instituição estudada, são gerados retornos à sociedade superiores àqueles previstos em lei. Logo, é salutar para o Estado manter parcerias público-privadas.

Por outro lado, esta pesquisa particularizou, também, a expansão do ramo educacional e sua capilaridade com a multiplicação das entidades do Terceiro Setor atuantes nesse domínio. A análise da representatividade dessas instituições, de acordo com as informações da Tabela 9, depõe a favor dessa saliência, ao sinalizar que as entidades sem fins lucrativos, até 2015, representavam 44,75% do total geral

das IES brasileiras, representando 1.058 instituições num universo de 2.364 entidades, entre públicas, privadas, comunitárias, confessionais e filantrópicas; ou, em outras palavras e em termos percentuais: IES sem fins lucrativos, 44,75%; IES privadas com fins lucrativos, 42,78%; e IES públicas, 12,47%.

Vê-se que o Estado possui um número expressivo de entidades que podem tanto ser objeto de parcerias como também estabelecer convênios públicos, possibilitando a ampliação de políticas públicas estimuladas pelo instituto da extrafiscalidade, proporcionando, enfim, maiores benefícios à sociedade.

Para corroborar com o estudo, aprofundou-se em perscrutar exemplos de entidades, não apenas na área educacional, mas também de outras áreas de atuação, salientando a importância do trabalho das entidades do Terceiro Setor no Brasil, nos mais diferentes meios, quer seja em uma cidade, região ou Estado. Entre os mais diferentes casos identificados, não se pode deixar de destacar, aqui, alguns que exercem, com brilhantismo e pioneirismo, relevantes serviços à sociedade: na área educacional – Instituto Ayrton Senna e Fundação Bradesco; na área da saúde – Hospital do Câncer de Barretos e Hospital do Câncer de Jau (Amaral Carvalho).

Apesar da dificuldade de acesso a documentos dessas entidades, foi possível reunir elementos que singularizam a real importância delas na prestação de serviços à sociedade, favorecendo a prestação de serviços públicos.

Sobre o Instituto Ayrton Sena, segundo informações disponíveis em seu último relatório anual, atua na área educacional, em soluções educacionais, há mais de 20 anos. Está em 17 Estados, em mais de 660 municípios, beneficiando, anualmente, mais de 1,9 milhão de alunos, com cerca de 1 milhão de livros lidos por ano, formando mais de 70.000 mil profissionais.

A Fundação Bradesco, desde 1956, vem atuando na área educacional com o objetivo de promover a inclusão e o desenvolvimento social, por meio da educação, sempre priorizando o ensino de qualidade, transformando a vida das pessoas, sejam crianças, jovens ou adultos. Tendo inaugurado sua primeira escola em 1962, na Cidade de Deus – em Osasco/SP, contava, há época, com 07 professores e um total de 289 alunos. Na década de 80, implementou 19 escolas, atuando em todas as regiões do país. Em 1998, lançou o primeiro curso de informática para deficientes visuais do Brasil; em 2006, comemorou 50 anos de existência e ingressou em um novo momento organizacional; em 2012, consolidou reformas importantes para um ensino de excelência. Outro dado que merece ser

mencionado é que, a respeito do perfil dos alunos atendidos, 92,83% são alunos da comunidade, e apenas 7,17% são funcionários e filhos de funcionários do Grupo Bradesco.

Quanto ao Hospital do Câncer de Barretos possui 08 unidades, sendo que, na unidade de Barretos, são 24 departamentos médicos e 08 departamentos de apoio. Em 2016, os atendimentos totalizaram 13.592 consultas médicas, 4791 consultas e procedimentos terapêuticos – não médicos – e 7.672 cirurgias. O complexo possui, ainda, uma estrutura de apoio e alojamentos, voluntariados no combate ao câncer, educação infantil, serviço jurídico e serviço social.

Já o Hospital do Câncer de Jaú foi fundado, em 1915, por Domingos Pereira de Carvalho e Anna Marcelina de Carvalho, que doaram o terreno e uma quantia em dinheiro para a construção da maternidade de Jaú; atualmente é conhecido como Hospital Amaral Carvalho. Em 2016, os atendimentos foram na ordem de: pacientes atendidos: 64.639; atendimentos: 340.284; consultas: 144.089; procedimentos: 1.083.082; quimioterapias: 57.487; campos irradiados: 113.746; transplantes de medula óssea: 226; cirurgias: 16.038; internações: 14.495; exames laboratoriais: 636.510; exames de imagem: 134.330; municípios atendidos: 1002 (dos quais 486 pertencem ao Estado de São Paulo e 516 a outros Estados da federação).

O trabalho dessas entidades do Terceiro Setor é deveras expressivo para o país. Analogamente, nas faces desse mesmo prisma, o Estudo em lume, a partir dos índices apresentados, demonstrou que a entidade pesquisada gera valiosos benefícios à sociedade. A Fundação declara números que corroboram o retorno gerado à sociedade em contrapartida às isenções fiscais recebidas do Estado, em valores, inclusive, excedentes ao previsto pela legislação; ou seja, a entidade não existe apenas com o propósito, único e exclusivo, de cumprir uma contrapartida oferecida pelo Estado, mas trabalha, efetivamente, em prol da sociedade, segundo determina seu Estatuto.

Pressupõe-se, no Terceiro Setor, extrema relevância na área das políticas públicas, em especial, as sociais, para atuação em projetos e programas que visem à inclusão social nos mais diversos segmentos da sociedade. Entretanto, o Terceiro Setor não deve ser visto como única possibilidade de satisfação dessas necessidades, porque seria impossível pensar na isenção total do Estado nas questões sociais.

Pela análise dos resultados da pesquisa, conclui-se, desse modo, que os investimentos em incentivos fiscais, realizados por parte do Estado às entidades do Terceiro Setor, produzem retornos à sociedade. Tal fato leva-nos a acreditar que as parcerias público-privadas possuem viabilidade e devem ser incentivadas, pelo Poder Público, por meio do instituto da extrafiscalidade. Consequentemente, tais acordos e parcerias devem ser, progressivamente, ampliados e executados para realização de políticas públicas com foco no bem-estar social.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Antecedentes à criação da Abong.** Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Trad. Carolina Andrade. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ALMEIDA, Cíntia Borges de; CIMINO, Marli Saraiva. **Fernando de Azevedo: uma escrita de história.** Publicado em: 30 out. 2012. Disponível em: <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/educacao/0359.html>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2002.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ARAÚJO, Osório Cavalcante. **Contabilidade para as Organizações do Terceiro Setor.** São Paulo: Atlas, 2005.

ARMANI, Domingos. **Breve Mapa do Contexto das ONGs Brasileiras.** Publicado em: mar. 1999. Disponível em: <<https://domingosarmani.files.wordpress.com/2009/02/breve-mapa-contexto-ongs1.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

ATALIBA, Geraldo. ITPU: progressividade. **Revista de Direito Público**, v. 23, n. 93, jan./mar., 1990, p. 233-238.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos (Org.). **Políticas Públicas e Gestão Local.** Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor:** desafios e perspectivas constitucionais. Curitiba: Juruá, 2008.

BERNARDI, Renato. **Tributação ecológica (o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias).** Publicado em: 24 set. 2007. Disponível em: <<http://www.prolegis.com.br/tributa%C3%A7%C3%A3o-ecol%C3%B3gica-o-uso-ambiental-da-extrafiscalidade-e-da-seletividade-tribut%C3%A1rias>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **A Construção do Estado Social brasileiro na transição da modernidade.** A extrafiscalidade como instrumento de legitimação

do Estado Social na perspectiva funcional do direito. 2013. 217f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. A filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos Sociais**: Eficácia e Acionabilidade à Luz da Constituição de 1988. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 90**, de 15 de setembro de 2015. Dispõe da nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. D.O.U. de 16/09/2015, p. 01. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm>. Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. **Portaria Normativa nº 10**, de 31 de julho de 2015. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 10, de 30 de abril de 2010, nº 15, de 08 de julho de 2011, nº 25, de 22 de dezembro de 2011, e nº 22, de 29 de dezembro de 2014, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil- FIES. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PNT&num_ato=00000010&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MEC>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Resolução/BACEN/MF nº 4.432**, de 23 de julho de 2015. Fixa a taxa de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante Superior (FIES). D.O.U., 27/07/2015 – Seção 1. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00004432&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=BACEN/MF>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. *Bolsas ofertadas por ano (2015a)*. In: **Representações Gráficas, SisProuni 2015**. Disponível em: <http://ProUniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. *Bolsistas por tipo de Bolsa (2015b)*. In: **Representações Gráficas, SisProuni 2015**. Disponível em: <http://ProUniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_tipo_de_bolsa.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. *Bolsistas por categoria administrativa de IES*. In: **Representações Gráficas, SisProuni 2015**. (2015c). Disponível em: <http://ProUniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_tipo_de_bolsa.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. D.O.U. de 01/08/2014, p. 01. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. **Decreto nº 8.242**, de 23 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. D.O.U. DE 26/05/2014, p. 01. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8242.htm>. Acesso em: 01 maio 2016.

_____. **Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: abril, 2015d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&Itemid=30192>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (INEP). 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. **Lei nº 12.868**, de 15 de outubro de 2013. Altera a Lei nº 12.793, de 02 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa. D.O.U. de 16/10/2013, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12868.htm>. Acesso em: 01 maio 2016.

_____. **Decreto nº 7.237**, de 20 de julho de 2010. D.O.U. de 21/07/2010, p. 22. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. D.O.U. de 30/11/2009, p. 01. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. **Decreto nº 6.308**, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 14 de dezembro de 2007. D.O.U. de 17/12/2007, p. 08. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6308.htm>. Acesso em: 05 nov. 2015.

_____. **Decreto nº 5.773**, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de

ensino. **D.O.U.** de 10/05/2006, p. 06. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

_____. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos- PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a lei 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **D.O.U.** de 14/01/2005, p. 07. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 5.245**, de 15 de outubro de 2004. Regulamenta a Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004, que instituiu o Programa Universidade para Todos PROUNI, regula a atuação das entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **D.O.U.** de 18/10/2004, p. 01. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5245.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **D.O.U.** de 11/01/2002, p. 01. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. **Lei nº 9.870**, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. **D.O.** de 24/11/1999, p. 01, edição extra. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.870-1999?OpenDocument>. Acesso em: 07 abr. 2015.

_____. **Lei nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **D.O.** de 24/03/1999, p. 01. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. **D.O.U.** 191-A de 05/10/1988, p. 01. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Cuonstituicao.htm>. Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 2.536**, de 06 de abril de 1998. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **D.O.** de 07/04/1998, p. 02. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2536.htm>. Acesso em: 06 jan. 2016.

_____. **Decreto nº 2.306**, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da medida provisória 1477-39, de 08/08/1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996, e dá outras providências. **D.O.** de 20/08/1997,

p. 17991. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2306-19-agosto-1997-437195-norma-pe.html>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. D.O. de 23/12/1996, p. 27833. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. D.O. de 08/12/1993, p. 18769. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Decreto nº 752**, de 16 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a que se refere o art. 55, inciso II, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D752.htm>. Acesso em: 06 jan. 2016.

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. D.O. de 25/07/1991, p. 14.801, Texto Original. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 06 dez. 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 1.572**, de 1º setembro de 1977. Revoga a Lei nº 3.577, de 04 de julho de 1959, e dá outras providências. DOFC 01 09 1977 011554 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1572.htm#art1>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Lei nº 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências. DOFC de 28/11/1968, p. 10369. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%205.540-1968?OpenDocument>. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. D.O. de 27/03/1967 (Suplemento). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Lei nº 3.577**, de 04 de julho de 1959. DOFC 04 07 1959 015257 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3577.htm>. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. **Lei nº 91**, de 28 de agosto de 1935. D.O. de 04/09/1935. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0091.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. D. O. de 16/07/1934, alterado em D.O. de 19/12/1935. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 24 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 19.851**, de 11 de abril de 1931. Coleção das Leis do Brasil. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2019.851-1931?OpenDocument>. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. **Lei nº 3.071**, de 01 de janeiro de 1916. Coleção de Leis do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 04 jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova [online], São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998a.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34, 1998b.

_____. Reforma Gerencial do Estado de 1998. Sociedade Civil: sua democratização para Reforma do Estado. **Textos para Discussão ENAP, Brasília**, n. 32, 57 p., nov.1998c.

_____. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do estado**; v. 1 Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a. 58 p. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2015.

_____. Reforma Social e Democrática: a reforma administrativa iniciada pelo governo Fernando Henrique em 1995. **Folha de São Paulo**. Publicado em: 17 out. 1997b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz171009.htm>>. Acesso em: 06 set. 2015.

_____. Da reforma da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n.1, jan./abr., 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. **Terceiro Setor e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CEBAS – Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social. **Cálculo de Gratuidade**. Disponível em: <<http://cebas.mec.gov.br/component/content/article/2-ncategorised/11-calculo-de-gratuidade>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

COELHO, Simone Castro Tavares. **Terceiro Setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 3. ed. São Paulo: Editora Senac, 2005.

COGGIOLA, Osvaldo. **O Movimento Operário nos tempos do manifesto comunista**. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/cehal/downloads/textos/ATT00599.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança organizacional do setor público. **Revista de administração pública**, v. 25, n. 01, p. 82-106, 1991.

DALLABRIDA, Norberto. A reforma Francisco Campos e a modernização nacionalizada do ensino secundário. **Educação**. Porto Alegre, v. 32, n. 02, p. 185-191, mai./ago. 2009.

DUPAS, Gilberto. **Tensões Contemporâneas entre público e privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FAGUNDES, José. **Universidade e Compromisso Social**. União da Vitória: Uniporto, 1993.

FINGER, Almeri Paulo. **Gestão de Universidades**: Novas Abordagens. 1. ed. Curitiba: Editora Universitária Champagnat, 1997.

FIORI, José Luís. **O vôo da Coruja**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Sobre o poder Global. Novos estudos**. São Paulo, n. 73, p. 61-72, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n73/a05n73.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FND – **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Legislação. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

FONIF – **Fórum Nacional das instituições Filantrópicas**. Pesquisa: A Contrapartida do Setor Filantrópico no Brasil. Realização. DOM Strategy Partners, 2016.

FREITAG, Bárbara (Org.). **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Moraes, 1980.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**. Curitiba, v. 01, n. 01, p. 136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2004/GPG/2004_GPG2860.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2017.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, jun. 2000.

FUNDAÇÃO BRADESCO. **História**. Disponível em: <<https://fundacao.bradesco/>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Fundação Calouste Gulbendian – Serviço de Educação e Bolsas. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2008. Disponível em: <http://www.joinville.udesc.br/portal/professores/ivocosta/materiais/Anthony_Giddens_Sociologia.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2017.

GIFE – Grupo de Institutos Fundações e Empresas. **Quem somos**. Disponível em: <www.gife.org.br>. Acesso em: 28 fev. 2016.

GÓMEZ, José Maria. **Globalização, estado-nação e cidadania**. Texto base da conferência proferida como requisito no concurso-titular da Escola de Serviços Social da UFRJ, apresentada em outubro de 1997. Rio de Janeiro, v. 20, n. 01, p. 07–89, jan./jun., 1998.

GUARDALINI, Daniel. **Tipos de políticas públicas**. Publicado em: 09 out. 2014. Disponível em: <<http://danielguardalini.blogspot.com.br/2014/10/tipos-de-politicas-publicas.html>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

HOLANDA, Nilson. A crise gerencial do estado Brasileiro. In: VELLOSO, João Paulo Reis (Org.). **Brasil: a superação da crise**. São Paulo: Nobel, 1993.

HOSPITAL AMARAL CARVALHO. **História**. Disponível em: <http://www.amaralcarvalho.org.br/amaralcarvalho/pt/fundacao-historia/visualizar/codfundacao_historia/1/a-fundacao.html>. Acesso em: 30 jun. 2017.

HOSPITAL DO CÂNCER DE BARRETOS. Disponível em: <<https://www.hcancerbarretos.com.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Relatórios Anuais. Disponível em: <<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/relatorios-anuais/>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatística das entidades de assistência social sem fins lucrativos no Brasil 2013**. Brasília: IBGE, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1047&id_pagina=1>. Acesso em: 17 mai. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Estatística das entidades de ensino superior no Brasil e no Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: **Estado e políticas sociais no liberalismo**. Trad. Rodrigo Leon Contrera. São Paulo: Cortez, 1995.

LOPES, José Rogério. **Terceiro Setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública**. São Paulo: Perspec. [online], 2004, vol. 18, n. 03, p. 57-66. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300007>. Acesso em: 16 abr. 2017.

MACHADO NETO, Alfredo José. **Globalização e gestão universitária**. 1. ed. Franca: FACEF, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de Direito Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA O TERCEIRO SETOR: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social / José Antonio de França (coordenador); Álvaro Pereira de Andrade [et al.]. Brasília: CFC: FBC: Profis, 2015. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Manual_de_Procedimentos_para_o_Terceiro_Setor.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2017.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. **Visitando o “terceiro setor” (ou parte dele)**. Brasília: IPEA, 1999 (Texto para Discussão, n. 647). Disponível em: <http://www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2618/1/td_0647.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2016.

MEREGE, Luiz Carlos. **Censo do Terceiro Setor do Estado do Pará: Região Metropolitana de Belém**. São Paulo: CETS/FGV, 2005. Disponível em: <http://www.iats.org.br/iats/ArquivoUpload/PesquisaPDF/censo_para.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016.

MILANI FILHO, Marco Antonio Figueiredo. **A função da controladoria em entidades filantrópicas**: uma contribuição para avaliação de desempenho. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2004.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora Senac, 2001.

MOURA, Daiana Malheiros de. Políticas públicas educacionais ProUni e FIES: democratização do acesso ao ensino superior. **Anais do XI Seminário Internacional de Ciências Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea; VIII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos**. Florianópolis: UNISC, 2014. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11804/1647>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

NOGUEIRA, Alberto. **Os limites da legalidade tributária no Estado Democrático de Direito**: fisco X contribuinte na arena jurídica: ataque e defesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para Teoria do Estado de Direito**. Reedição. Coimbra: Almedina, 2006.

_____. **Contributo para teoria do estado de direito**: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 1987.

OLAK, Paulo Arnaldo; NASCIMENTO, Diogo Toledo do. **Contabilidade para entidades sem fins lucrativos (terceiro setor)**. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEN, Arabela Campos. **A paroquialização do ensino superior**: classe média e sistema educacional no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1990.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PEGORARO, Ludimar. **O Terceiro Setor e Educação Superior no Brasil**: compromisso social das fundações em Santa Catarina, o caso Universidade do Contestado. 2008. 358f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **Políticas Públicas de Assistência Social Brasileira**: avanços, limites e desafios. Publicado em: 08 mai. 2006. Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal, BAZZO; Vera Maria, PEGORARO, Ludimar. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PROUNI – Programa Universidade para todos. **Dados e Estatísticas**. Disponível em: <<http://ProUniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

ROMANELLI, Otaiza. **História da educação brasileira 1930-1973**. Petrópolis: Vozes, 1989.

SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut K. **Nuevo estudio del sector emergente**: resumen. Madrid: Fundación BBV, 1999. Disponível em: <http://www.micit.go.cr/encuesta/docs/docs_tecnicos/nuevo_estudio_sector_emergente.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2011.

SAMPAIO, Tadeu Otávio Sales. **Contexto externo e trajetórias organizacionais**: o caso do Centro Universitário FUMEC. 1. ed. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma Administrativa no Contexto da Democracia**: a PEC no. 173/95 e sua Adequação ao Estado Brasileiro. Brasília: DIAP e Arko Advice Editorial, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos**, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SEMESP – Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. Disponível em: <<file:///C:/Users/INFOWAY/Downloads/mapa-ensino-superior-brasil-2015.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

SETTI, Gabriel Augusto Miranda. **Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina**: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. 2011. 337f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, Marlene Fátima Campos. **Uma Contribuição da Contabilidade na melhoria do processo das Prestações de Contas nas entidades do terceiro setor**. 2011. 182f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis e Financeiras) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

SOUZA, Valdinei Costa. Política de formação de professores para a educação básica: a questão da igualdade. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 19, n. 58, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782014000800006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 06 fev. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os direitos humanos e a tributação**: Imunidades e Isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

VIEIRA, Rejane Esther. Administração pública democrática no estado de direito: o novo serviço público no cenário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 04, n. 04, jun./dez. 2008.

WANDERLEY, Luiz Eduardo Waldemarin. Publicização. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2015, p. 812-815.

_____. **Realismo utópico: o público e o interdisciplinar**. Estudos Avançados 27(28), 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2016	2015	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	3.377.205	3.030.509	6.407.714
COFINS	812.753	826.199	1.638.952
CSLL	17.367	49.909	67.277
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	4.207.326	3.906.618	8.113.943
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL	1.416.992	1.862.807	3.279.799
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - PARCIAL	779.479	677.102	1.456.580
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.756.842	1.893.006	3.649.848
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	892.948	822.866	1.715.813
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.846.261	5.255.781	10.102.041
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	638.935	1.349.163	1.988.098
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,15	1,35	1,25

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 2 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2015	2014	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	3.030.509	2.835.618	5.866.127
COFINS	826.199	844.762	1.670.961
CSLL	49.909	59.139	109.049
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.906.618	3.739.519	7.646.136
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL	1.862.807	1.981.177	3.843.984
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - PARCIAL	677.102	-	677.102
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.893.006	1.731.913	3.624.919
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	822.866	1.043.713	1.866.579
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	5.255.781	4.756.803	10.012.583
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	1.349.163	1.017.284	2.366.447
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,35	1,27	1,31

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 3 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2014	2013	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.835.618	2.736.127	5.571.745
COFINS	844.762	791.112	1.635.873
CSLL	59.139	55.987	115.127
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.739.519	3.583.226	7.322.745
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	1.981.177	2.063.405	4.044.582
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.731.913	1.713.287	3.445.200
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	1.043.713	939.919	1.983.632
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.756.803	4.716.611	9.473.414
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	1.017.284	1.133.385	2.150.669
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,27	1,32	1,29

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 4 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2013	2012	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.736.127	2.455.893	5.192.020
COFINS	791.112	726.297	1.517.409
CSLL	55.987	40.491	96.478
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.583.226	3.222.681	6.805.907
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	2.063.405	1.788.254	3.851.659
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.713.287	1.594.087	3.307.374
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	939.919	800.848	1.740.766
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.716.611	4.183.189	8.899.800
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	1.133.385	960.508	2.093.893
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,32	1,30	1,31

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 5 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2012	2011	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.455.893	2.507.468	4.963.361
COFINS	726.297	682.995	1.409.292
CSLL	40.491	29.961	70.452
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.222.681	3.220.424	6.443.105
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	1.788.254	1.885.916	3.674.170
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.594.087	1.802.753	3.396.840
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	800.848	414.277	1.215.124
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.183.189	4.102.946	8.286.135
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	960.508	882.521	1.843.030
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,30	1,27	1,29

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 6 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2011	2010	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.507.468	2.480.399	4.987.867
COFINS	682.995	653.707	1.336.702
CSLL	29.961	-	29.961
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.220.424	3.134.106	6.354.530
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	1.885.916	3.125.711	5.011.627
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.802.753	1.963.455	3.766.209
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	414.277	55.907	470.184
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.102.946	5.145.073	9.248.019
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	882.521	2.010.967	2.893.489
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,27	1,64	1,46

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 7 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2010	2009	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.480.399	2.488.718	4.969.117
COFINS	653.707	675.095	1.328.802
CSLL	-	49.768	49.768
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.134.106	3.213.581	6.347.687
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	3.125.711	2.751.562	5.877.273
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.963.455	2.109.118	4.072.574
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	55.907	43.200	99.107
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	5.145.073	4.903.881	10.048.954
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	2.010.967	1.690.300	3.701.267
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,64	1,53	1,58

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 8 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2009	2008	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.488.718	2.545.886	5.034.604
COFINS	675.095	698.575	1.373.670
CSLL	49.768	12.516	62.284
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.213.581	3.256.977	6.470.558
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	2.751.562	2.887.392	5.638.954
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	2.109.118	1.938.771	4.047.890
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	43.200	48.960	92.160
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.903.881	4.875.123	9.779.004
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	1.690.300	1.618.147	3.308.446
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,53	1,50	1,51

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 9 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2008	2007	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.545.886	2.640.242	5.186.127
COFINS	698.575	781.576	1.480.151
CSLL	12.516	54.896	67.412
CPMF ESTIMADA	-	94.810	94.810
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.256.977	3.571.524	6.828.500
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	2.887.392	4.359.753	7.247.145
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.938.771	1.842.823	3.781.594
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	48.960	56.772	105.732
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	4.875.123	6.259.348	11.134.471
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	1.618.147	2.687.824	4.305.971
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,50	1,75	1,63

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 10 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2007	2006	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.640.242	2.955.433	5.595.675
COFINS	781.576	-	781.576
CSLL	54.896	-	54.896
CPMF ESTIMADA	94.810	-	94.810
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.571.524	2.955.433	6.526.957
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	4.359.753	6.331.620	10.691.373
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.842.823	1.303.219	3.146.042
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	56.772	108.832	165.603
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	6.259.348	7.743.670	14.003.018
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	2.687.824	4.788.237	7.476.061
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,75	2,62	2,15

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 11 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2006	2005	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.955.433	3.034.362	5.989.795
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	2.955.433	3.034.362	5.989.795
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	6.331.620	5.536.264	11.867.884
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	1.303.219	250.850	1.554.069
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	108.832	99.810	208.642
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	7.743.670	5.886.924	13.630.594
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	4.788.237	2.852.562	7.640.799
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	2,62	1,94	2,28

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 12 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2005	2004	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	3.034.362	1.839.595	4.873.957
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	3.034.362	1.839.595	4.873.957
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	5.536.264	3.092.549	8.628.813
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI INTEGRAL	250.850	-	250.850
BOLSA DE ESTUDOS - PROUNI PARCIAL	99.810	-	99.810
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	5.886.924	3.092.549	8.979.473
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	2.852.562	1.252.954	4.105.515
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,94	1,68	1,84

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R, 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 13 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2004	2003	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	1.839.595	2.875.773	4.715.368
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	1.839.595	2.875.773	4.715.368
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	3.092.549	2.896.000	5.988.549
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	3.092.549	2.896.000	5.988.549
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	1.252.954	20.227	1.273.181
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,68	1,01	1,27

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R., 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

Apêndice 14 – Demonstração do Custo da Isenção Usufruída x Benefícios gerados à sociedade.

FUNDAÇÃO DE ENSINO EURÍPIDES SOARES DA ROCHA

C.N.P.J - 52.059.573/0001-94

	2003	2002	TOTAL
CUSTO DA ISENÇÃO USUFRUÍDA			
INSS	2.875.773	1.092.870	3.968.643
TOTAL DO CUSTO DA ISENÇÃO	2.875.773	1.092.870	3.968.643
BENEFÍCIOS GERADOS/GRATUIDADES			
BOLSA DE ESTUDOS - GRATUIDADES - INTEGRAL/PARCIAL	2.896.000	3.438.303	6.334.303
TOTAL DOS BENEFÍCIOS GERADOS	2.896.000	3.438.303	6.334.303
TOTAL RETORNO A SOCIEDADE	20.227	2.345.433	2.365.660
ÍNDICE RETORNO A SOCIEDADE	1,01	3,15	1,60

Fonte: Demonstrações Contábeis – F.E.E.S.R., 2002 a 2016

Nota: Tabela elaborada pela autora

ANEXOS

Anexo A

I) Lei 12.868/2013

Art. 13-A. Para fins de concessão e de renovação da certificação, as entidades que atuam na educação superior e que aderiram ao Programa Universidade para Todos (ProUni), na forma do caput do art. 11 da Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005, deverão atender às condições previstas nos incisos do caput e nos §§ 1º, 2º e 7º do art. 13 desta Lei.

§1º As entidades que atuam concomitantemente no nível de educação superior e que tenham aderido ao ProUni e no de educação básica estão obrigadas a cumprir os requisitos exigidos no art. 13, para cada nível de educação, inclusive quanto à complementação eventual da gratuidade por meio da concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) e de benefícios complementares, conforme previsto nos §§ 1º e 2º do art. 13.

§2º Somente serão aceitas no âmbito da educação superior bolsas de estudo vinculadas ao ProUni, salvo as bolsas integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento) para pós-graduação stricto sensu.

§3º Excepcionalmente, serão aceitas como gratuidade, no âmbito da educação superior, as bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento) oferecidas fora do ProUni aos alunos enquadrados nos arts. 14 e 15, desde que a entidade tenha cumprido a proporção de uma bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes no ProUni e que tenha ofertado bolsas no âmbito do ProUni que não tenham sido preenchidas.

§4º Para os fins do disposto neste artigo, somente serão computadas as bolsas concedidas em cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares, além das bolsas para pós-graduação stricto sensu previstas no §2º.

Art. 13-B. Para os fins da concessão da certificação, as entidades que atuam na educação superior e que não tenham aderido ao ProUni na forma do art. 10 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, deverão:

I - atender ao disposto nos incisos I e II do caput do art. 13; e

II - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral par a cada 4 (quatro) alunos pagantes.

§1º Para o cumprimento da proporção descrita no inciso II do caput, a entidade poderá oferecer bolsas de estudo parciais, desde que conceda:

I - no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes; e

II - bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido, conforme definido em regulamento.

§2º Será facultado à entidade que atue na educação superior substituir até 25% (vinte e cinco por cento) das bolsas de estudo definidas no inciso II do caput e no §1º por benefícios complementares, concedidos aos alunos matriculados cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de um salário-mínimo e meio, como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios definidos em regulamento.

§3º Sem prejuízo da proporção definida no inciso II do caput, a entidade de educação deverá ofertar, em cada uma de suas instituições de ensino superior, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para cada 25 (vinte e cinco) alunos pagantes.

§4º A entidade deverá ofertar bolsa integral em todos os cursos de todas as instituições de ensino superior por ela mantidos.

§5º As entidades que atuam concomitantemente na educação superior e na educação básica são obrigadas a cumprir os requisitos exigidos no art. 13 e

neste artigo de maneira segregada, por nível de educação, inclusive quanto à eventual complementação da gratuidade por meio da concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) e de benefícios complementares.

§6º Para os fins do disposto neste artigo, somente serão computadas as bolsas concedidas em cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares.

Art. 13-C. Consideram-se alunos pagantes, para fins de aplicação das proporções previstas nos arts. 13, 13-A e 13-B, o total de alunos que não possuem bolsas de estudo integrais.

§1º Na aplicação das proporções previstas nos arts. 13-A e 13-B, serão considerados os alunos pagantes matriculados em cursos de graduação ou sequencial de formação específica regulares.

§2º Não se consideram alunos pagantes os inadimplentes por período superior a 90 (noventa) dias, cujas matrículas tenham sido recusadas no período letivo imediatamente subsequente ao inadimplemento, conforme definido em regulamento.

Art. 17. No ato de concessão ou de renovação da certificação, as entidades de educação que não tenham concedido o número mínimo de bolsas previsto nos arts. 13, 13-A e 13-B poderão compensar o número de bolsas devido nos 3 (três) exercícios subsequentes com acréscimo de 20% (vinte por cento) sobre o percentual não atingido ou o número de bolsas não concedido, mediante a assinatura de Termo de Ajuste de Gratuidade, nas condições estabelecidas pelo Ministério da Educação.

§1º Após a publicação da decisão relativa ao julgamento do requerimento de concessão ou de renovação da certificação na primeira instância administrativa, as entidades de educação a que se refere o caput disporão do prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para requerer a assinatura do Termo de Ajuste de Gratuidade.

§2º Na hipótese de descumprimento do Termo de Ajuste de Gratuidade, a certificação da entidade será cancelada relativamente a todo o seu período de validade.

§3º O Termo de Ajuste de Gratuidade poderá ser celebrado somente 1 (uma) vez com cada entidade.

§4º As bolsas de pós-graduação stricto sensu poderão integrar o percentual de acréscimo de compensação de 20% (vinte por cento), desde que se refiram a áreas de formação definidas pelo Ministério da Educação (NR).

Art. 18. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações sócio assistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§1º Consideram-se entidades de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

§2º Observado o disposto no caput e no § 1º, também são consideradas entidades de assistência social. (BRASIL, 2013)

II) Decreto nº 8.242/2014

Regulamenta a Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, e na Lei no 12.868, de 15 de outubro de 2013, **DECRETA**:

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social será concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação e que atendam ao disposto na Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, e neste Decreto.

Art. 2º Para obter a certificação, as entidades deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento e às exigências da Lei nº 12.101, de 2009, e deste Decreto, vedado o direcionamento de suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional.

O Decreto 8.242/2014 regulamentou a lei 12.101 de 2009 das entidades beneficentes de assistência social, bem como as alterações da lei 12.868/2013 art. 13/A e 13/B.