

Do fomento às Organizações Sociais ao fomento do consumo livre e direto de serviços sociais: avanço ou retrocesso?

Autor(a): Paulo Modesto

Publicado em: 01 de dezembro de 2015

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso#ep-e629698d

Resumo

Não obstante a resistência – ideológica, doutrinária, política, sindical – ao modelo das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998), facilmente identificável pelo estoque de argumentos desenvolvido na ação direta de...

Texto integral

Não obstante a resistência – ideológica, doutrinária, política, sindical – ao modelo das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998), facilmente identificável pelo estoque de argumentos desenvolvido na ação direta de inconstitucionalidade 1923 e pelo tom quase escatológico da doutrina brasileira na abordagem do tema, as relações de parceria segundo este modelo estruturado de colaboração avançaram em todo o país nos últimos dezesseis anos. Os seus resultados, sobretudo no campo das ciências, da cultura e da saúde não podem ser ignorados. Erros e abusos devem ser reprimidos, como devem ser censurados os desvios na administração direta e indireta do Estado, mas tendem a reduzir com a ampliação do debate na academia e na administração após a decisão do Supremo Tribunal Federal de 16 de abril de 2015. A decisão vinculante emitida pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade 1923 oferece aplicação não apenas ao modelo das organizações sociais. Pode ser estendida em grande medida também às relações de parceria mantidas sob o abrigo do título de organização da sociedade civil de interesse público e até mesmo relações regidas pela Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, em período de vacatio legis até janeiro de 2016. Embora esta última norma não se aplique às organizações sociais, por decisão expressa, não deixa de receber o influxo das diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1923 quanto ao grau de interferência do Estado no funcionamento de entidades privadas fomentadas. Fomento é atividade administrativa, submetida ao direito público, de oferta de incentivo, proteção ou auxílio a pessoas públicas ou privadas, dirigida a facilitar, persuadir ou incrementar o desempenho, autônomo e espontâneo pelos destinatários, de determinada atividade de interesse comum ou público, exercida de direito próprio pelos beneficiários, independente de delegação em sentido formal. Mas a entidade fomentada, quando privada, não é transportada integralmente ao direito público, submetida a normas de direito administrativo à semelhança dos integrantes da administração pública, pois deve observar apenas o núcleo dos princípios constitucionais da

administração (valores republicanos essenciais de gestão dos recursos transferidos) e as normas públicas de prestação de contas e responsabilidade de seus dirigentes pelo bom uso dos recursos recebidos. Para o sucesso das parcerias tem-se exigido muito das entidades privadas e pouco do Estado. A sustentabilidade das parcerias sociais exige que o Poder Público não atrase transferência de recursos vinculados ao contrato de gestão, qualifique seus órgãos internos para o controle eficaz de resultados (não apenas de procedimentos) e organize a atuação em rede das entidades fomentadas. As entidades privadas devem exercer as suas tarefas com autonomia e responsabilidade, mas com segurança jurídica, sem receio do administrador de plantão e seus humores. É momento de prever fundos garantidores das parcerias sociais, que confiram previsibilidade aos desembolsos públicos e seriedade aos compromissos assumidos. As organizações sociais podem contribuir para a profissionalização dessa relação de parceria. De modo organizado ou coletivo podem denunciar tentativas de aplicação indevida do modelo das organizações sociais e práticas informais de administradores contrárias à ética pública. Devem convocar a participação mais estreita dos cidadãos no acompanhamento do contrato de gestão e na fiscalização dos resultados obtidos. As parcerias são relações jurídicas administrativas multipolares (Francisco Paes Marques, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares*, Coimbra, Almedina, 2011), que envolvem e afetam uma multiplicidade de atores diretamente (administração supervisora, usuários, organizações em rede e fornecedores). Esses agentes devem partilhar controles e responsabilidades. Todo este programa é trabalhoso e envolve investimento em capacitação e mudança cultural. Mas os valores sociais envolvidos o justificam. Entretanto, é paradoxal que segmentos da doutrina condenem a utilização das parcerias publico-privadas sociais, realizadas sob estrito acompanhamento e supervisão do Poder Público, e saúdem o crescimento imoderado de programas de transferência direta de recursos para usuários de serviços sociais, de manejo livre pelos indivíduos e transferidos imediatamente para organizações empresariais sem qualquer controle, programação ou acompanhamento do Poder Público. A transferência direta de recursos aos beneficiários de bens sociais, que depois escolherão o serviço prestador (empresarial ou não), estratégia típica das “bolsas” (v.g, bolsa-ensino ou financiamento estudantil subsidiado, entre outras), não deixa de constituir forma de liberar a Administração Pública da prestação direta de serviços sociais. Na contratação de entidades sem fins lucrativos, em regime de parceira, esta dispensa da execução direta ocorre acompanhada de intensa supervisão do Poder Público, que mantém poderes de regulação do modo de prestação da atividade pelo parceiro privado e utiliza o contrato de gestão para definir as prioridades e a qualidade do desempenho dos serviços à luz do interesse público. Na transferência direta de recursos a pessoas físicas beneficiárias há simples subvenção, sem que a Administração Pública detenha poderes para determinar o modo de realização da prestação de serviços pelas empresas ou organizações escolhidas autonomamente pelos beneficiários. Na transferência direta, adicionalmente, há risco de favorecimento especial de grandes grupos econômicos que atuam na área social (a exemplo de educação e saúde), capazes de seduzir o maior número de usuários com sofisticadas técnicas e recursos de propaganda. Em 2014, por exemplo, apenas o FIES (O Fundo de Financiamento Estudantil), destinado a financiar diretamente cursos de graduação em instituições não gratuitas, transferiu 13,8 bilhões de reais para o setor privado, com um crescimento real de 1.100% em relação às cifras de 2004. O FIES constitui hoje “o maior item de desembolso federal em educação, a exceção dos gastos em pessoal” (M. J. A Mendes, *Despesa Federal em Educação: 2004-2014*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015, disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26>, p. 4). Com o crescimento do Fies,

afirma o mesmo estudo, “multiplicaram-se os alunos e as escolas privadas financiadas pelo programa. Várias dessas escolas viraram potências empresariais, com ações em bolsa de valores, financiadas principalmente pelos recursos do programa.” (ob.cit, p. 4). É certo que o FIES se apresenta como um empréstimo que o Governo Federal faz aos estudantes, a ser quitado no futuro, mas nele há “subsídio creditício” “não contabilizado como despesa pública” e alta perspectiva de inadimplência, pela flexibilidade das garantias adotadas nos últimos anos (Mendes, ob. cit., p. 5). De outra parte, são limitadas as exigências de qualidade mínima dos cursos privados aptos a receber estudantes e reduzidíssimas as exigências de desempenho acadêmico dos estudantes financiados, o que coloca em risco o efetivo retorno social dos recursos investidos. Programas de incentivo, bolsas para serviços e financiamento direto devem existir, e cumprem um papel relevante de atendimento a segmentos mais carentes. Porém, o que se questiona é a sustentabilidade deste crescimento vertiginoso da despesa pública, sem balancear as suas reais vantagens em relação à ampliação da prestação direta de serviços sociais ou a utilização de modelos estruturados de parceria, que autorizam o controle e a programação de resultados pelo Poder Público. É certo que muitos são céticos quanto às possibilidades da verdadeira ativação da cultura da participação e da solidariedade no mundo contemporâneo, base para parcerias sociais legítimas. O individualismo mais rudimentar parece dominar a juventude em termos globais e desconfia-se da autenticidade de pessoas jurídicas altruístas. No entanto, poucas vezes na história foram manejados recursos pela sociedade civil organizada na escala que hoje assistimos. Céticos e críticos da sociedade do nosso tempo, embora destacando o aumento do hedonismo e do cinismo individualista, reconhecem que as doações humanitárias atingem cifras inéditas e programas de assistência e caridade recebem atenção e forte promoção da mídia (Giles Lipovetsky, *A Sociedade Pós-moralista : o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos*, Trad. Armando Braio Ara, São Paulo, Manole, 2005, p. 104-122). Desastres naturais, desastres humanitários, crises políticas violentas e crises de saúde ou pandemias mobilizam milhões de pessoas em poucas horas, como se o próprio esgarçamento das redes tradicionais de sociabilidade ativasse o voluntariado e assegurasse alguma forma de identificação social compensatória. Acresce que o Estado não é mais percebido como o único responsável pela assistência social e a oferta de bens vitais. Ao menos não é percebido como um garante seguro. A crise do Estado na década de 80 mostrou a fragilidade do aparato estatal no enfrentamento da pobreza e na prestação de serviços sociais. Progressivamente, o conceito de participação cidadã deslocou-se das grandes utopias políticas para o campo social e conquistou presença normativa. Estimulou-se a criação de associações de moradores, consumidores e cidadãos, a lei passou a exigir em várias matérias a realização de audiências públicas como antecedente necessário à validade de regulamentos administrativos e até de leis, a exemplo dos planos diretores de desenvolvimento urbano no Brasil (v.g, Lei n. 10.257/2001, Art. 40, §4º, I, e Art. 44) e a própria responsabilidade social do empresariado recebeu estímulo fiscal crescente. O Estado passou a duvidar da sustentabilidade de sua própria organização e estrutura, aprovou leis de contenção fiscal e de restrição ao endividamento (José Esteve Pardo, *La Nueva Relación entre Estado y Sociedad : aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 138-142) e buscou controlar o seu déficit estrutural em margens razoáveis ou estabelecidas por estruturas supranacionais (como a União Europeia), muitas vezes invocando a responsabilidade com as gerações futuras. Neste contexto complexo e contraditório, como ensinam Suzana Tavares da Silva e Cláudia Dias Soares, buscou-se superar a “visão dicotômica Estado/mercado que imperou até a década de 90’ do século XX”, perspectiva a que se pode somar “um novo olhar sobre os ‘novos’ aspectos administrativos dessas entidades privadas subordinadas a vinculações de direito público,

na medida em que atuem como cooperantes, colaboradores ou entidades subsidiárias na realização das tarefas públicas, beneficiando para o efeito de transferências de dinheiros públicos e/ou de ‘despesa fiscal’ decorrente de isenções e benefícios fiscais” (Suzana Tavares da Silva e Cláudia Dia Soares, Regime Fiscal das Entidades da Economia Social e Civil. Porto: Vida Económica, 2015, p. 17 e 20). Trata-se de movimento que foi global e recebeu no direito público brasileiro desenvolvimento destacado a partir da instituição do modelo das organizações sociais, referendado neste ano de forma definitiva e com força vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MODESTO, Paulo. Do fomento às Organizações Sociais ao fomento do consumo livre e direto de serviços sociais: avanço ou retrocesso?. *Direito do Estado — Colunistas*, 1 dez. 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso>. Acesso em: 12 ago. 2026.

APA 7ª edição

Modesto, P. (2015, December 1). Do fomento às Organizações Sociais ao fomento do consumo livre e direto de serviços sociais: avanço ou retrocesso?. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MODESTO, Paulo. 2015. "Do fomento às Organizações Sociais ao fomento do consumo livre e direto de serviços sociais: avanço ou retrocesso?." **Direito do Estado — Colunistas**, December 01. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso>

BibTeX

```
@article{paulo-modesto-do-fomento-s-organiza-es-sociais-ao-fome-2015,
  author = {Modesto, Paulo},
  title = {Do fomento às Organizações Sociais ao fomento do consumo livre e direto de serviços sociais: avanço ou retrocesso?},
  journal = {Direito do Estado — Colunistas},
  year = {2015},
  url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso},
  urldate = {2015-12-01}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso>

PDF gerado em 2026-08-12 01:40 UTC