

# AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO - ENSINO FUNDAMENTAL<sup>1</sup>

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EDUCATION AREA - ELEMENTARY SCHOOL

**A dificuldade reside não nas novas ideias,  
mas em escapar das velhas ideias.**

**John Maynard Keynes**

Sandra Filomena Wagner Kiefer<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo estuda a utilização de Parcerias Público-Privadas, em sentido amplo, na área da educação brasileira, especificamente no ensino fundamental, para viabilizar a implementação de políticas públicas e a efetiva garantia do direito constitucional à educação de qualidade. O Estado brasileiro se mostrou incapaz de realizar adequadamente serviços e obras de interesse público, passando por reformas e transformações desde a década de noventa. Atividades antes executadas pelo Estado passaram para a iniciativa privada, através de concessões, permissões, contratos de gestão e outras formas de parceria. O Estado passou a regular, fomentar e fiscalizar as atividades executadas pelos parceiros privados, que realizam suas obrigações de modo mais eficiente. O ensino atualmente oferecido pelo Estado e pela iniciativa privada apresenta problemas, muitos deles resultantes da ineficiência do Estado, e que podem ser mitigados através de parcerias com entes privados competentes e eficientes. Em diversos países, as parcerias representam uma alternativa para o sistema educacional, além do ensino público e do financiamento público, fazendo com que seja oferecida educação de maior qualidade. O Brasil pode aprender com as experiências internacionais, devendo promover amplos debates para que elas sejam adotadas de modo a propiciar a verdadeira educação de qualidade a todos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parcerias; Educação; Direito Fundamental; Qualidade do Ensino; Iniciativa Privada

### ABSTRACT

This paper intends to study the use of Public-Private Partnerships, in a broad sense, in Brazilian education area, specifically in elementary school, to enable public policies and effective guarantee of the constitutional right to a quality education. The Brazilian government has been unable to adequately perform public interest services and works, it has been subject to renovations and transformations since the Nineties. Activities previously carried out by government have been transferred to the private sector through concessions, licenses, management contracts and other partnership forms. Government began to regulate, to promote and to supervise the activities performed by private partners, who perform their duties more efficiently. The education currently offered by government and by the private sector presents issues, many of them caused by government inefficiency, and they can be mitigated through partnerships with competent and efficient private entities. In several countries, partnerships represent an alternative to the educational system, in addition to public

---

<sup>1</sup> Trabalho resultante de pesquisa no Grupo de Trabalho de Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento do Mestrado em Direito da Universidade Cândido Mendes ó UCAM.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Universidade Cândido Mendes ó UCAM. E-mail: msckiefer@globocom.

education and public funding, offering a higher quality education. Brazil can learn from international experiences and must promote broad discussions aiming public-private partnerships uses in order to provide the real quality education to all.

**KEYWORDS:** Partnerships; Education; Fundamental Right; Educational Quality; Private Initiative

## 1. INTRODUÇÃO

O artigo objetiva estudar a possibilidade da celebração de Parcerias Público-Privadas - PPPs, em sentido amplo, na área de educação no Brasil, especificamente no ensino fundamental. O direito à educação de qualidade é garantido pela Constituição brasileira, mas não vem sendo respeitado na prática. O ensino é ofertado pelo Estado, através das escolas públicas, e também pela iniciativa privada, mas há problemas de toda a ordem. Com as parcerias entre entes públicos e privados é possível se obter um resultado mais eficiente, a um custo e prazos menores. Por isso, o Brasil precisa aprender com as experiências internacionais em parcerias na educação, devendo promover amplos estudos e debates, inclusive as necessárias adaptações na legislação, para que elas sejam adotadas de forma cada vez mais frequente e propiciem a verdadeira educação de qualidade a todos.

## 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO

A educação é um dos pilares que podem sustentar o desenvolvimento de um país. Nesse sentido, a importância do tema objeto de estudo deste trabalho, qual seja, a possibilidade de se firmar parcerias público-privadas na área da educação, especificamente no ensino fundamental (que se inicia aos seis anos de idade e tem duração de nove anos, conforme artigo 32 da Lei nº 9.394/96).

Em um excelente artigo sobre a educação na era globalizante, ROBERTSON e DALE (2011, p. 348) destacam como o termo educação, em sentido mais amplo possível, deve ser entendido atualmente e é sob esse enfoque que este artigo entende o tema educação e pretende reforçar a viabilidade e até necessidade de que sejam firmadas parcerias público-privadas no ensino brasileiro]. Para referidos autores, os sistemas educacionais das nações modernas enfrentaram importantes mudanças em termos de **a. mandatos que agora orientam a política da educação** - para eles, o novo mandato para a educação é o que é desejável que o sistema educacional deveria fazer - cada vez mais privilegia a competitividade econômica global, a aprendizagem pela vida toda, a educação para a economia baseada no conhecimento e na educação como uma indústria de exportação; **b. recursos humanos e fiscais para oferta de educação** (capacidade), que hoje enfatizam a eficiência, a efetividade,

a responsabilização e a auditabilidade; e, por fim **c. a governança do setor**, através de novas estruturas de governança (financiamento, regulação e assim por diante) reconfiguraram as relações entre o estado e a sociedade civil, o público e o privado, os cidadãos e as comunidades. Os temas importantíssimos destacados por esses professores e pesquisadores ingleses merecem, inclusive, um trabalho específico voltado à realidade brasileira. No entanto, de plano já se sabe que, para que o sistema de educação brasileiro possa evoluir, e chegar ao menos próximo à realidade retratada pelos autores antes referidos, medidas efetivas e imediatas devem ser tomadas. Sob essa ótica, repita-se, mais uma vez, as parcerias na área da educação se mostram uma alternativa profundamente viável para tal. Qualquer iniciativa que vise a melhoria da qualidade da educação é válida e necessária. Como se trata de um direito previsto na Constituição, passa-se a tratar de educação sob o prisma dos princípios, garantias e direitos nela previstos.

## **2.1. O Direito à Educação e a Constituição**

Faz-se aqui a uma breve análise da Constituição, que, com a constitucionalização do direito, deixou de ser apenas o documento maior do direito público, passando para o centro de todo o sistema jurídico, irradiando seus valores e conferindo-lhe unidade. (BARROSO, 2011, p. 82). Sendo assim, a análise dos princípios (expressos e implícitos) e normas constitucionais é imprescindível para a interpretação e aplicação da legislação infraconstitucional, e, por certo, se mostra fundamental para a compreensão do tema educação de qualidade e a viabilidade de formação de parcerias na área educacional. Não se faz, por não ser o foco do trabalho, uma relação e consequente análise exaustiva dos princípios, direitos e garantias constitucionais aplicáveis ao tema em questão. Apenas se aponta alguns de especial importância para o desenvolvimento deste trabalho. Assim, destaca-se, a seguir, sem nenhuma ordem de importância, princípios e diretrizes constitucionais que devem nortear o estabelecimento das parcerias entre entes públicos e privados na área da educação no Brasil: **a.** a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; **b.** a dignidade da pessoa humana; **c.** a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; **d.** o desenvolvimento nacional; **e.** a sujeição da ordem econômica aos ditames da justiça social; **f.** os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; **g.** a intervenção nos limites da lei - o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, com três funções: fiscalização, incentivo e planejamento. Há, também, os princípios voltados para as crianças e adolescentes, como o princípio da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente. E, por fim, deve-se considerar, ainda, os

princípios ligados à Administração Pública, especialmente aqueles expressamente previstos no *caput* do artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Brasil firmou diversos tratados internacionais que envolvem o tema educação e prevê expressamente o direito à educação em diversos capítulos da Constituição. No artigo 6º, o direito à educação é reconhecido como um direito social e, como tal, tem por objetivo assegurar aos cidadãos as condições materiais que lhes permitam exercer a cidadania plena. Nesse sentido, o Estado deve tutelar e concretizar as políticas públicas, tornando acessíveis aos cidadãos as garantias mínimas para que vivam dignamente. (PEIXINHO, 2010a, p. 28). A educação é um serviço público não privativo do Estado, cabendo ao Estado o dever provê-la, sob regime de direito público e, ao mesmo tempo, sendo preservada a livre iniciativa na educação, cabendo aos particulares exercê-la. Os serviços prestados por particulares na educação ficam submetidos a um tratamento normativo mais estrito do que o aplicável ao conjunto das atividades privadas. Assim, o Poder Público, dada a grande relevância social que possuem, os disciplina [ou deveria discipliná-los] com rigor especial. (MELLO, 2012, p. 703-705).

A Constituição determina o estabelecimento, por lei, de um Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade de ensino; formação para o trabalho; e promoção humanística, científica e tecnológica do País (artigo 214). A União, Estados, Municípios e Distrito Federal têm competência comum para proporcionar os meios de acesso à educação, sendo responsáveis, no âmbito de suas competências, pela garantia do direito à educação (inciso V do artigo 23), definindo formas de colaboração na organização de seus sistemas de ensino, visando assegurar a universalização do ensino obrigatório (artigo 211, parágrafo 4º). A União deve garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes da federação (parágrafo primeiro do artigo 211). A Constituição ainda determina que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (artigo 208, parágrafos primeiro e segundo). Dentre os deveres da família, da sociedade e do Estado, está o de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à educação, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (artigo 227). Por sua vez, a Constituição reconhece, no artigo 205, que a

õeducação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.õ Cabe enfatizar que não é qualquer educação que é garantida pela Constituição, mas a educação de qualidade, nos termos do inciso VII do artigo 206 da Constituição. Com a perspectiva de concretizar tais princípios e direitos constitucionais acredita-se que as parcerias público-privadas podem ser um meio para viabilizá-los efetivamente.

O direito à educação também é disciplinado em normas esparsas, mas não cabe aqui, em função de sua extensão, a análise de tais dispositivos. O tema da educação também tem sido objeto de constante apreciação pelo Poder Judiciário. Por diversas vezes o Supremo Tribunal Federal manifestou o entendimento de que ão Estado é imposta a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, a efetiva proteção do direito à educação infantil e dos direitos da criança e do adolescente.õ<sup>3</sup>

### **2.3. Problemas atuais**

Está-se diante de um quadro em que o Estado atua diretamente, ofertando educação gratuita e, de outro lado, autoriza e fiscaliza as entidades particulares de ensino. É sabido que a realidade da educação no Brasil, especificamente no ensino fundamental, objeto do presente trabalho, está distante do que preceitua a Carta Magna. Há sérios problemas na área, tanto nas escolas públicas como nas privadas. O Estado precisa e deve intervir para que o direito à educação com qualidade seja garantido. Nesse ponto, o cabimento das parcerias entre o Estado e entes privados, que podem profissionalizar a educação brasileira, imprimindo ritmo profissional às escolas, que poderiam ser, através dessas parcerias, efetivamente cobradas em termos de resultados de qualidade e eficiência. Ou seja, está-se diante de uma ineficiência do Estado, que não tem estrutura, *know how*, e até orçamento para que essa escolarização se dê consoante os ditames da constituição, dos tratados internacionais subscritos pelo Brasil e de toda a legislação sobre o tema. Importante, então, enfatizar a importância do princípio da

---

<sup>3</sup> Como exemplo, memorável decisão do Ministro Gilmar Mendes: STF. STA 241/ RJ ó RIO DE JANEIRO - SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. RJ - RIO DE JANEIRO. Relator: Min. Presidente. Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 10/10/2008. DJE nº 196, divulgado em 15/10/2008, publicado em 16/10/2008. Nessa decisão, Gilmar Mendes elenca jurisprudência do Supremo a respeito: AI 677.274/SP, 2ª Turma, Ministro Celso de Mello, DJ 30.09.2008; AI-AgR 474.444/SP, 1ª Turma, Ministro Marco Aurélio, DJ 17.08.2007; RE-AgR 410.715/SP, 2ª Turma, Ministro Celso de Mello, DJ 03.02.2006; RE 431.773/SP, Ministro Marco Aurélio, DJ 22.10.2004.

eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição, tanto para as atividades públicas quanto privadas. A lição de Aragão (2009, p. 31-32) é esclarecedora:

A eficiência [...] não deve ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.

E, é dessa eficiência, que faz parte da cultura e da essência de empresas do setor privado, que o Estado deve se aproveitar quando, de alguma forma, firma parcerias e transfere atividades para a iniciativa privada, como, por exemplo, nas concessões, parcerias público-privadas e nas mais diversas formas de ajuste que tem sido feitas entre os setores públicos e privados para execução de obras e serviços de interesse público.

Neste passo, oportuna a vivência profissional da autora deste trabalho, que por quase vinte anos trabalhou em empresas que atuam em um mercado fortemente regulado. A rotina dessas empresas é extremamente impactada por inúmeras exigências regulatórias; muitas informações e relatórios são constantemente enviados aos órgãos reguladores, há frequentes fiscalizações, exigências de adaptação a novas normas dentro de prazos exíguos, tudo isso sob pena de processos, penalidades e problemas de imagem. Há também consumidores ativos, esclarecidos, não conformados, que diariamente questionam e cobram atitudes e soluções das empresas, através serviços de atendimento próprios, nas ouvidorias, na imprensa, nos órgãos reguladores, nos órgãos de defesa do consumidor, no Ministério Público e no Judiciário. E toda essa máquina exigindo que as empresas privadas atuem cumprindo rigorosamente a legislação. Diante desse quadro, indaga-se: isso ocorre com relação às escolas? O que se nota é que os pais não se sentem fortalecidos, raramente efetuam denúncias ou acionam escolas. O mais comum é a mudança do aluno de escola, para outra que em tese é melhor, sem que os problemas da escola antiga sejam resolvidos. Também não há fiscalização suficiente por parte dos órgãos competentes, que consiga se informar, detectar ou mesmo prevenir tais problemas. É inquestionável que as escolas devem efetivamente respeitar e cumprir a legislação, fazendo com que os ditames constitucionais sejam colocados em prática. E, não o fazendo, seus provedores, o Estado ou a instituição privada, devem ser responsabilizados por isso. Penalidades, fiscalizações, obrigações de prestação de contas de suas ações, da mesma maneira como fazem as empresas que atuam em mercados regulados. Na verdade, não se percebe a cobrança efetiva do Estado na regulação e fiscalização das escolas privadas, nem na condução, pelo próprio Estado, das atividades educacionais nas escolas públicas. Não se pode esquecer que:

A esse dever do Estado, de prestar de forma efetiva a educação fundamental, corresponde um direito dos cidadãos e da sociedade. Razão pela qual é imperativa a necessidade da atuação da sociedade civil e das entidades legitimadas a exigir do Estado o estrito cumprimento do seu dever legal. (BASILIO, 2009, p. 131)

Cabe aqui, apenas a título de levantamento de tema para debate, a necessidade de que a regulação das atividades de educação se torne semelhante ao que já ocorre em vários setores atualmente. A exemplo, cita-se a área de saúde, cujos serviços também são prestados pelo Estado e pela iniciativa privada, e hoje regulada pela Agência Nacional de Saúde, que brilhantemente exerce seu papel com vistas à garantia do direito à saúde de qualidade para a população. Mas esse tema merece ser objeto de um trabalho específico.

Ora, não se pode admitir que a falta de recursos, de incentivos, de fiscalização, de políticas públicas ou até mesmo de vontade política para estabelecê-las justifiquem a inércia ou o constante desrespeito às normas constitucionais com relação à educação. Com base nisso, o presente trabalho quer demonstrar que as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada podem fazer com que o direito à educação de qualidade seja respeitado e cumprido eficazmente nas escolas brasileiras de ensino fundamental.

### **3. A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO**

Faz-se aqui, um parêntese, para introduzir o tema da evolução do papel do Estado, que culminou em diversos movimentos, formalizados por institutos próprios, para que atividades antes exercidas pelo poder público fossem transferidas para entidades privadas. Na sequência, retorna-se ao tema da educação com vistas à viabilidade das parcerias público-privadas na área da educação.

Barroso (2003, p. 18-21) explica brilhantemente o contexto da evolução aqui referida:

Após a Constituição de 1988 e, especialmente, ao longo da década de 90, o tamanho e o papel do Estado passaram para o centro do debate institucional. O intervencionismo do Estado não resistiu à onda mundial de esvaziamento do modelo no qual o Poder Público e as entidades por ele controladas atuavam como protagonistas do processo econômico. O modelo dos últimos vinte e cinco anos estava se exaurindo, sendo que o Estado chegou ao final do século XX grande, ineficiente, com bolsões endêmicos de corrupção e sem conseguir vencer a luta contra a pobreza [...]

O Brasil passou por uma reforma regulatória na década de 1990, quando movimentos de agenciamento, desestatização, privatização, flexibilização de antigos monopólios, estímulos ao Terceiro Setor e outros atingiram seu ápice. O então chamado Governo Fernando Henrique Cardoso propôs um programa de reformas do Estado, tudo visando a

modernização da máquina estatal e otimização das funções e atividades do Estado. E foi nesse contexto que o Estado deixou de prestar e executar diretamente muitos serviços e obras, transferindo sua execução através de concessões, permissões, contratos de gestão e outras formas de parceria, em sentido lato, para entes privados, o que culminou, em 2004, na positividade das parcerias-público-privadas (em sentido estrito), através da Lei 11.079/04.

Novamente, a lição de Barroso (2002, p. 127) se faz necessária à melhor compreensão da questão:

A constatação de que o Estado não possui recursos para os investimentos necessários e que também é geralmente um mau administrador, conduziu ao processo de transferência da execução de serviços e obras públicas para o setor privado. Mas o fato de determinados serviços públicos serem prestados por empresas privadas concessionárias não modifica sua natureza pública: o Estado conserva suas responsabilidades e deveres em relação a sua prestação adequada. Daí a privatização haver trazido drástica transformação no papel do Estado: em lugar de protagonista dos serviços, suas funções passam a ser as de planejamento, regulamentação e fiscalização das empresas concessionárias. É nesse contexto histórico que surgem, como personagens fundamentais, as agências reguladoras.

Com efeito, o Estado era altamente intervencionista e, após a Constituição Federal de 1988, houve um movimento para a redução da máquina, devolvendo-se para a sociedade civil atividades que eram realizadas pelo Estado. Essa foi a fase da chamada desestatização, que se deu através de concessões, privatizações, permissões, e outros instrumentos. Cite-se, a exemplo, as obras e serviços públicos relativos a rodovias, energia e gás.

No entanto, como assevera o professor Aragão (2005, p. 2-3), mesmo após as desestatizações ocorridas na década de noventa, o Estado ainda se manteve em grave crise fiscal, sem poder prestar, como deveria, até os serviços públicos essenciais, principalmente por falta de verba. Para ao menos se mitigar a crise fiscal, o Brasil deveria crescer, e, para isso, deveria reformar e ampliar sua infraestrutura, mas não possuía recursos suficientes. Buscando uma solução para esse impasse, surgiu a ideia das parcerias público-privadas no Brasil. E assim ele complementa:

As parcerias público-privadas surgem como uma tentativa de Estado e iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infraestruturas, já que nenhum deles teria condições de com elas arcar individualmente: o Estado por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente (ou em alguns casos até inexistente) para cobrir todos os seus custos e a legítima margem de lucro do negócio.

Na sequência, Aragão conclui: foi, sem dúvida, uma maneira de o Estado contornar a sua falta de caixa para investimentos e o esgotamento da sua capacidade de contrair novas dívidas. Note-se que o Estado acabou permitindo a participação de entes privados em setores



estratégicos da economia, passando a atuar no planejamento, incentivo e fiscalização desses setores. Hoje, o Estado só intervém em casos excepcionais (artigos 173 e 174 da Constituição) e, como regulador, exerce grande parcela de controle sobre as atividades privadas. A educação também viveu essa época de reformas, em que se pretendeu colocar em prática teorias e técnicas de gestão próprias de empresas privadas, tendo a qualidade como seu principal objetivo. Em muitas situações, o Estado acabou transferindo atividades à sociedade civil, que passou a colocar em prática determinadas políticas públicas. Como se demonstrará mais adiante, há exemplos de parcerias na educação em estados e municípios brasileiros, como forma de viabilizar as políticas públicas e fazer valer o direito à educação de qualidade para todos.

Para finalizar, complementa o quadro aqui traçado o conceito que Maria Sylvia (2011, p. 15-16) aborda sobre o "Estado subsidiário". A autora, elencando algumas ideias inerentes ao princípio da subsidiariedade, ressalta que o Estado deve se abster de exercer atividades que a iniciativa privada tem condições de fazê-lo, limitando-se o grau de intervenção estatal. Outra ideia é a de que o Estado deve fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos. Nesse contexto, também, a parceria com entes privados pode cumprir o objetivo de subsidiar a iniciativa privada, quando ela for deficiente. No caso do objeto deste trabalho, as parcerias ajudariam, também, a suprir as necessidades e deficiências da educação oferecida pelas escolas privadas.

#### **4. FORMAS DE PARCERIAS**

O termo PPP (*public-private partnership*) foi cunhado no Reino Unido e, em sentido amplo, se refere a qualquer instrumento que o Estado celebre com um ente privado visando realizar serviços, obras ou qualquer tipo de empreendimento visando à satisfação de interesse público. Na expressão parceria público-privada, "público" corresponde ao contratante, a Administração Pública. "Privada" é a pessoa física ou jurídica de direito privado, a parte contratada.

Na verdade, as diversas formas de parceria são utilizadas para tornar a Administração Pública mais moderna e eficiente, dando alternativas para a falta de recursos do Estado, sua burocracia e ineficiência. O Estado passa de prestador direto dos serviços ou executor de obras a regulador, parceiro, coordenador estratégico de atividades econômicas e de serviços públicos executados por particulares, através de instrumentos próprios, garantindo que os

serviços e obras sejam realizados com mais profissionalismo, em períodos menores e, portanto, com eficiência e mais qualidade.

Tanto no Brasil como em outros países, os motivos pelos quais as parcerias são realizadas são semelhantes: de um modo geral, a incapacidade de o ente público executar, por si só, serviços, obras e atividades de interesse público, incapacidade de executá-los de forma eficiente/adequada e falta de investimentos/recursos públicos, dentre outros. E, por óbvio, pelo fato das parcerias trazerem vantagens tanto para a Administração quanto para os administrados em geral, já que propiciam serviços eficientes, melhores e mais baratos, especialmente pelo fato do parceiro privado possuir mais experiência, mais especialização e maior flexibilidade que o parceiro público.

O professor Manoel Peixinho e Doris Canen sintetizam a questão (PEIXINHO; CANEN, 2008, p. 1050):

Apesar do direito estrangeiro se utilizar de parcerias há mais tempo que o Brasil, o fenômeno é recente, tendo surgido no século XIX, passando por períodos de maior ou menor intensidade conforme as crises e necessidades dos Estados. No direito estrangeiro o modelo de parcerias público-privadas é mais amplo que no Brasil, pois se refere a qualquer tipo de parceria entre os setores público e privado. Cada país possui seu modelo de parceria, de acordo com sua realidade. Há exemplos de sucesso e insucesso de parcerias em diversos países. Pode-se destacar três razões que motivaram o crescimento das PPPs no mundo: busca de eficiência, melhoras proporcionadas na gestão de recursos e gestão do risco.

A relevância e efetividade das parcerias é tão grande que o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional estimulam e até financiam projetos de parcerias público-privadas em diversos países, especialmente naqueles em desenvolvimento. E isso também acontece na área da educação, como se demonstrará mais adiante.

Com efeito, o Brasil segue a tendência mundial de diminuir a máquina e as atividades estatais, buscando, dentre outros, mais eficiência e menores custos para a realização dos seus fins, especialmente quando não possui *know how* para tal ou recursos suficientes. Assim, muitas atividades desempenhadas pelo Estado podem e passam a ser realizadas pela iniciativa privada. Houve uma ampliação dos contratos entre o Estado e os agentes privados, chegando-se a dizer que a gestão pública foi *õmercantilizadaõ*. Com as parcerias, o Estado passou de prestador de serviços e executor de obras, para o papel de agente de fomento, fiscalização e regulação, sendo o parceiro privado responsável pela execução desses serviços e obras. Não é demais realçar que o conceito de parceria em sentido amplo, que é utilizado internacionalmente, não corresponde àquele da Lei nº 11.079/04,

conhecida como a Lei das PPPs (Parcerias Público-Privadas), que é restrito a dois tipos de concessões: concessão patrocinada e concessão administrativa.

Na verdade, as Parcerias Público-Privadas- PPPs brasileiras são espécies do gênero concessão, que é um instituto antigo no Brasil e foi utilizado como a primeira forma de descentralização de serviços públicos (DI PIETRO, 2011, p. 67). O gênero concessão já era previsto pela legislação brasileira há muito tempo e hoje está positivado através das Leis nº 8.987/95 e Lei nº 9.074/95, além de leis específicas para determinados setores, como energia e telecomunicações. As Parcerias Público-Privadas- PPPs, na forma regulada pela Lei nº 11.079/04, são apenas as mais recentes formas de parceria com o Estado positivadas. Maria Sylvia di Pietro foi uma das primeiras autoras a tratar de parcerias na doutrina brasileira, com o seu livro Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. Nessa obra, (DI PIETRO, 2011, p. 22-23) a autora trata de parcerias em sua concepção mais ampla, não restrita aos termos da Lei nº 11.079/04. O termo parceria é utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem haver a formação de uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre entes públicos e privados, para a consecução de fins de interesse público. Ela esclarece, ainda, que na parceria, existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos, ainda que, do lado do particular, possa se objetivar o lucro. Em seguida, resume:

A parceria pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos.

Ela pode ser utilizada como:

- a. forma de **delegação** da execução de serviços públicos a particulares, pelos instrumentos da concessão e permissão de serviços públicos, ou das parcerias público-privadas (concessão patrocinada e concessão administrativa, criadas pela Lei nº 11.079, de 30-12-2004);
- b. meio de **fomento** à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio, contrato de gestão ou termo de parceria;
- c. forma de **cooperação** do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização (contratos de prestação de serviços, obras e fornecimento, sob a forma de empreitada regida pela Lei nº 8.666, de 23-06-93, ou de concessão administrativa, regida pela Lei nº 11.079/2004);
- d. instrumento de **desburocratização** e de instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meios de contratos de gestão.

Sob esse prisma, ensina Aragão (2005, p. 4-5):

As parcerias adquirem um significado tão amplo, abrangente de instrumentos negociais tão diversos, como as concessões tradicionais, permissões, acordos de programa, subsídios empresariais, convênios de toda espécie com entidades sem fins lucrativas, mais modernamente chamadas de Organizações não-Governamentais ó ONGs, Organizações Sociais ó OSs,

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ó OSCIPs, empresas conjuntas, franquias, etc..., que a sua conceituação dogmática resultaria, se não impossível, pelo menos desprovida de utilidade prática.

Note-se que este trabalho não tem a pretensão de abordar essas parcerias individualmente, mas apenas elencá-las com o fim de se conhecer as possibilidades de parcerias e aquelas que podem ser utilizadas na área da educação.

#### **4.1. As Parcerias Público-Privadas - PPPs**

Conforme antes aduzido, as Parcerias Público-Privadas- PPPs em sentido estrito estão previstas na Lei nº 11.079/04, que conceitua as parcerias público-privadas como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (artigo 2º). O Professor Peixinho resume bem o contexto em que as PPPs foram positivadas:

No Brasil, o advento das parcerias público-privadas coincide com o processo de reforma do Estado iniciado a partir do início da década de 1990 e com o processo de desestatização e desregulamentação da economia. Os investimentos privados foram impulsionados pelas privatizações dos serviços públicos que abriram caminho para a utilização mais ampla dos contratos de concessão cujo marco foi inaugurado pelas Leis n 8.987/95 e 9.074/95. Contudo, o modelo tradicional de concessão foi aperfeiçoado com o advento da Lei 11.079/04 que ampliou as possibilidades de contratação de acordo com a previsão de maior segurança jurídica para o parceiro privado, inclusive com previsão de divisão dos ganhos e dos prejuízos decorrentes do empreendimento objeto da parceria. (2010b, p. 50-51)

Neste ponto, cabe a ressalva de que a Lei nº 11.079/04, conhecida como a Lei das PPPs, é uma lei federal, que contém normas gerais e normas aplicáveis tão somente à Administração Pública Federal. Nesse sentido, Binenbojm (2008, p. 129) esclarece:

[...] somente as normas contempladas no texto da aludida Lei que possam ser qualificadas como gerais serão de observância compulsória para os entes federativos menores. Assim, há que se perquirir, caso a caso, quais dentre as normas da Lei nº 11.079/2004 descem de tal forma a minúcias ou detalhes, exaurindo o seu âmbito de normatividade, a ponto de perderem o *status* de norma geral.

Maria Sylvia (DI PIETRO, 2011, p. 146) fornece um conceito único, englobando as duas modalidades de parcerias da lei, nos seguintes termos:

[...] é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto a. a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou b. a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

A esse respeito, o professor Aragão (ARAGÃO, 2005, p. 3) ressalta a diferença entre as Parcerias Público-Privadas- PPPs e a concessão tradicional, destacando que, na última, é

dado ao particular o direito de explorar determinado serviço público econômico, que será remunerado ao longo do tempo com as tarifas. Já nas PPPs,

[...] será o próprio Estado que arcará com parte ou com a totalidade do investimento realizado pelo particular. Mas não fará de imediato, com o que seria mera terceirização ou empreitada de obra pública, até porque não possuiria dinheiro nem crédito para tanto. Primeiro obterá a obra e o serviço, e, depois de já estarem disponibilizados, irá paulatinamente pagando pelos custos adiantados pela empresa e por seus lucros.

Muito importantes para a compreensão do contexto das PPPs brasileiras, são as suas diretrizes, dadas pelos incisos do artigo 4º da Lei nº 11.079/04: I. eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II. respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III. indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV. responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V. transparência dos procedimentos e das decisões; VI. repartição objetiva de riscos entre as partes; VII. sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. Como ressalta o Professor Peixinho (2010b, p. 44), comentando o aludido artigo 4º

A interpretação que se extrai desses princípios é que as parcerias buscam a concretização dos princípios da eficiência (art. 37 da CF/88) e da supremacia do interesse público e que, por via direta, representa a preocupação do Estado brasileiro com a realização de políticas públicas que visa a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos. Ora, é evidente que o propósito dos projetos de implantação de parcerias é atrair investimentos privados para que o parceiro privado se torne um sócio do Estado com objetivos direcionados à viabilização de obras e serviços públicos essenciais ao desenvolvimento econômico, social e político, e que irá importar em melhor qualidade de vida para os usuários de serviços públicos.

As primeiras Parcerias Público-Privadas- PPPs no Brasil surgiram na área de infraestrutura, mas hoje existem PPPs em outros setores, inclusive na educação, objeto do presente trabalho. Não se tem dúvidas de que as Parcerias Público-Privadas- PPPs na área social são uma forma de viabilizar a implementação de políticas públicas, garantindo efetivamente direitos fundamentais, já que o parceiro público é mais preparado e eficiente para realizar o objeto da parceria, a um custo menor e em curto período. Além da lei federal, os estados e municípios também podem legislar a respeito das PPPs. No estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 5.068/07 instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - PROPAR, que tem por fim disciplinar e promover a realização de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro [...] (artigo 1º). Esse programa pode ser aplicado em diversas áreas, inclusive na educação, cultura, saúde e

assistência social; ciência, pesquisa e tecnologia e desenvolvimento de atividades e projetos voltados para a área de pessoas com deficiência (artigo 4º, incisos I, X e XIX).

Conforme já observado anteriormente, este trabalho não se restringe às Parcerias Público-Privadas - PPPs, no sentido da Lei nº 11.079/04, mas se refere às possibilidades de celebração de parcerias em sentido amplo na área da educação. Por isso, não se pretendeu, aqui, se prolongar no estudo desse instituto.

## **4.2. As Parcerias na Educação**

Cabe lembrar, novamente, que o foco do presente trabalho são as parcerias no âmbito do ensino fundamental, que deve se iniciar aos seis anos de idade e ter duração de nove anos, conforme definição dada pelo artigo 32 da Lei nº 9.394/96. Feitas tais considerações, passa-se a analisar as parcerias na área da educação.

A educação é considerada um fator crítico para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer nação e pode ajudar as pessoas a saírem da pobreza e participar mais plenamente da sociedade e do mercado. Esse é um dos motivos pelos quais os países assumem a responsabilidade de proporcionar e financiar a educação, especialmente a educação básica. Para atender, de forma adequada essa responsabilidade, que é grande e complexa, é preciso explorar as diversas formas de financiamento e prestação de serviços educacionais, sendo, uma delas, as parcerias celebradas entre entes públicos e privados (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009. p. ix, tradução nossa). O Banco Mundial financia projetos em educação em diversos países e o impacto desses projetos está sendo avaliado com o apoio do governo holandês, através do *Bank-Netherlands Partnership Program (BNPP) Trust Fund*. Referidas avaliações propiciam, dentre outros, um conhecimento maior sobre os benefícios e os custos dessas parcerias (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009. p. ix, tradução nossa).<sup>4</sup> Importante mencionar que o conceito de parceria (PPP) no âmbito internacional comporta a existência de alternativas para a oferta de educação, além do financiamento público e da educação oferecida pelos entes públicos. E, nesse sentido, as parcerias adquirem as mais diversas formas possíveis. Há parcerias em que as organizações privadas dão suporte à área de educação através de atividades filantrópicas e aquelas em que o Estado elabora políticas e fornece financiamento, enquanto o parceiro privado presta os serviços de educação. As parcerias são formalizadas em

---

<sup>4</sup> As PPPs na área da educação têm sido estudadas em profundidade e existem contribuições resultantes de uma conferência organizada pelo Banco Mundial e a Universidade de Harvard, em 2005. Além disso, seis estudos sobre as PPP em educação foram apresentados na Conferência Internacional de Follow-up em PPP, realizada pelo Banco Mundial em 2007 (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009, p. 1, tradução nossa).

várias espécies de contratos, conforme o tipo de serviço prestado, que podem variar desde a construção, gestão e manutenção ou a própria prestação dos serviços e operações, como nos sistemas de *vouchers* ou escolas *charter*. (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009. p. 1-3, tradução nossa). Esses autores utilizam como critério para classificar as diversas formas de parcerias existentes no mundo, a diferenciação entre financiamento e prestação/fornecimento da educação. A tabela elaborada por eles é bem esclarecedora:

### Formas de parcerias.

		Provision	
		Private	Public
Finance	Private	<ul style="list-style-type: none"> <li>ÉPrivate schools</li> <li>ÉPrivate universities</li> <li>ÉHome schooling</li> <li>ÉTutoring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ÉUser fees</li> <li>ÉStudent loans</li> </ul>
	Public	<ul style="list-style-type: none"> <li>ÉVouchers</li> <li>ÉContract schools</li> <li>ÉCharter schools</li> <li>ÉContracting out</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ÉPublic schools</li> <li>ÉPublic universities</li> </ul>

*Source:* Adapted from World Bank 2006.

De fato, a tabela apresentada oferece um panorama muito claro sobre as possibilidades reais de parcerias na área de educação e que já vem sendo adotadas em diversos países. Certamente são alternativas que, se já não são adotadas, podem ser adaptadas, à realidade brasileira, inclusive com alteração da legislação, sempre com o propósito de viabilizar a concretização de políticas públicas e garantir de modo efetivo o direito à educação com qualidade a todos. No Brasil, para que a educação seja realmente um direito assegurado às crianças do ensino fundamental, deve haver uma mudança de paradigma. Não se pode mais pensar e utilizar institutos estanques e imutáveis. Deve-se analisar as mais diversas formas de se poder viabilizar um sistema de ensino de qualidade. A lição do professor Ivair (ITAGIBA, 2009, p. 83) dá a correta dimensão desta realidade:

Quando do aparecimento do Estado Constitucional e da codificação das relações civis criou-se a suposição idealizada de que as instituições públicas e privadas seriam suficientes para garantir a segurança jurídica. Dava-se, assim, a sensação de que os ideais surgidos das revoluções libertárias e conferidos nas declarações que afirmam os direitos fundamentais promoveriam as garantias básicas das liberdades e do bem comum. Mas a marcha da mutação dos bens civilizatórios não só mudaram as sociabilidades como multiplicaram incertezas quanto à proteção deles. Não é a civilização que deve caber nas formas da ordem jurídica prescrita pelo Estado, ela pede

modalidades de poderes compatíveis com sua expansão e sua disposição inovadora. Maquiavel já compreende a sociedade como movimento, Gabriel Tarde a define e à própria existência como um processo de diferenciação. As mudanças em vários planos da vida social revelam que as instituições criadas, mesmo em nossa modernidade, são insuficientes para as novas dimensões civilizacionais.

Assim, as parcerias entre os entes públicos e privados se apresentam como uma alternativa profundamente viável. No tocante ao ensino, Maria Sylvia (DI PIETRO, 2011, 24-26) reforça a ideia de parceria quando ressaltou a presença, na Constituição, de ideias de colaboração entre os setores público e privado, de fomento e livre iniciativa, quando se refere à colaboração da sociedade (artigo 205), coexistência de escolas públicas e privadas de ensino (artigo 206, inciso III); à gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso IV); à livre iniciativa privada, ficando sujeita às normas gerais da educação nacional e à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (artigo 209); e à ideia de fomento à iniciativa privada, com a possibilidade de repasse de recursos públicos a entidades privadas de natureza comunitária, confessional ou filantrópica, respeitadas as exigências estabelecidas (artigo 231, incisos I e II). Ou seja, no Brasil, a ideia de parceria na área da educação não é nova, além de ser constitucionalmente prevista. Assim, como o país necessita da concretização de suas políticas públicas e da garantia, de modo eficiente, do direito à educação de qualidade no ensino fundamental, está-se aqui a provocar o debate e estudar as possibilidades, e até a necessidade, de realização de parcerias, em sentido amplo, entre os entes públicos e privados na área da educação. E neste ponto, o Brasil tem muito a aprender com as experiências de outros países. Dessa forma, não são feitas aqui restrições quanto as eventuais impossibilidades ou obstáculos que a legislação brasileira possa ter com relação às parcerias, até porque o quadro de leis pode ser alterado a qualquer momento. O Professor Peixinho e Doris Canen (PEIXINHO; CANEN, 2010c, p. 2191) esclarecem bem o cenário em que as parcerias estão inseridas no Brasil no tocante à realização dos direitos fundamentais:

As parcerias entre os setores público e privado são fundamentais para garantir a viabilização de políticas públicas, principalmente em razão da escassez de recursos públicos destinados a suprir todas as demandas sociais existentes no Brasil. Os desafios sociais para a erradicação da pobreza no país ainda são imensos e as necessidades básicas nas áreas de infraestrutura são gigantescas. Desta forma, os acordos bilaterais entre a iniciativa privada e o Poder Público podem viabilizar investimentos economicamente rentáveis aos parceiros privados e politicamente estratégicos para os Estados. Há necessidades inadiáveis de realização de políticas públicas em rodovias, portos, saneamento básico, aeroportos, segurança pública, saúde, educação, habitação, cultura, dentre outras áreas em que o Brasil ainda patina no subdesenvolvimento. Desta forma, os direitos fundamentais somente serão realizáveis mediante a assunção de políticas públicas voltadas ao pleno desenvolvimento humano.



De fato, uma das formas de se fazer valer e concretizar o direito à educação de qualidade é a celebração de parcerias entre o Estado e empresas privadas que, suprindo a ineficiência da máquina estatal, podem atuar perante as escolas privadas e públicas, não só realizando a construção de novas escolas, manutenção e outros serviços não pedagógicos, mas também atuando na área específica de ensino. Esse é o diferencial que se ressalta no presente trabalho: a possibilidade dos parceiros privados também atuarem diretamente na prestação dos serviços pedagógicos, fornecendo materiais educativos apropriados, suporte, orientação, formação de professores e demais profissionais das escolas, dentre outros serviços. Além disso, conforme se pode constatar através dos exemplos de parcerias em diversos países, retratados na sequência, o parceiro privado poderá ser também o próprio prestador do serviço de educação. Desta forma, constata-se que é possível a realização de parcerias com viabilidade econômica para o parceiro privado. Não se pode tratar a educação somente sob o prisma de assistencialismo, de caridade. E as parcerias são um meio de se evitar referido assistencialismo, dando forma empresarial, profissional, que vise lucro às atividades educacionais, ao mesmo tempo em que se pode obter a tão esperada qualidade da educação. Não se desmerece aqui, com o devido respeito, as entidades confessionais, missionárias, religiosas, demais organizações de diversas naturezas jurídicas, geralmente sem fins lucrativos, previstas na legislação para participar do processo educacional. Nem os programas de responsabilidade social que diversas empresas privadas possuem na área de educação. Todas essas formas de parceria são viáveis e muito auxiliam no oferecimento do ensino e no aumento de sua qualidade. No entanto, quer se demonstrar, aqui, que o ensino no Brasil pode ter mais, através das mais diversas formas de parcerias. São parceiros privados que se dedicam à educação, de forma profissional, com as mais modernas as técnicas de gestão, governança corporativa e métodos próprios que efetivamente suprirão a lacuna deixada pela ineficiência do Estado. Marcos Evandro Galini (2005, p. 24-25) analisa as parcerias firmadas pelo Estado de São Paulo na área da educação, como medida capaz de contribuir para a busca de qualidade, e explica:

A ideia de "educação de qualidade" que aparece no discurso dos gestores públicos revela a adoção do modelo de organização das empresas, trazendo os referenciais de produtividade e competitividade para dentro do sistema educacional.

E mais adiante:

A qualidade tornou-se uma palavra mobilizadora para a sociedade em geral: governo, professores, alunos, pais, empresários, políticos e pesquisadores, todos devem juntar esforços para garantir qualidade na educação. Daí o argumento de que a proposta de parceria seria um instrumento da sociedade desencadear um processo de melhoria da Escola Pública.

Ou seja, as escolas no Brasil, como hoje são constituídas não conseguem, por si só realizar a verdadeira educação de qualidade, necessitando, sim, de parceiros competentes, eficientes, possuidores de objetivos e deveres claros, fixados em instrumento próprios, para, em conjunto, assegurarem o direito à educação de qualidade no ensino fundamental.

### **4.3. Exemplos de Parcerias na Educação**

As parcerias entre entes privados e públicos estão sendo um instrumento muito importante de concretização da educação de qualidade em muitos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento. Há exemplos de parcerias em países de todos os continentes, sendo que em cada país as parcerias possuem características próprias. Em alguns países, existe uma clara distinção entre o papel do Estado, como financiador da educação, e o papel da iniciativa privada, como provedora/prestadora dos serviços de educação, a exemplo da Holanda. Em outros, a iniciativa privada tem um papel importante na educação, mas o Estado só fornece subsídios a alguns alunos que frequentam escolas privadas, como ocorre no Chile. Em certos países africanos há diferentes tipos de escolas não públicas, dentre elas, aquelas independentes e que são subsidiadas pelo poder público (Gâmbia), escolas missionárias ou religiosas parcialmente subsidiadas (Reino do Lesoto), e escolas organizadas pela comunidade, as quais são ao menos parcialmente subsidiadas (Quênia). Há também países em que são as escolas públicas que recebem recursos privados, como no Paquistão. As parcerias público-privadas mais conhecidas são aquelas firmadas nos Estados Unidos, em países da Europa e América Latina. Mas também há experiências com parcerias público-privadas muito inovadoras como, por exemplo, nos países árabes (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009, p. ix, 2-3, tradução nossa).

Os principais exemplos de parcerias no exterior são as escolas *charter* (adotadas, dentre outros, em alguns países europeus e estados norte-americanos), e o sistema de *vouchers* (existente, dentre outros, no Chile e em alguns estados norte-americanos). Nas escolas *charter*, os parceiros privados fornecem serviços educacionais, mediante pagamento por parte do parceiro público, através de contrato próprio. Há metas e avaliação de desempenho e, de um modo geral, apesar de críticas existentes, com essas parcerias, pode-se notar melhoria na qualidade do ensino. No sistema de *vouchers*, os alunos de escolas públicas podem se transferir para escolas privadas, através de bolsas de estudos. No Chile (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009, p.30, tradução nossa), o sistema de *voucher* foi introduzido na década de 1980, visando tornar o sistema educacional mais eficiente. Os

estudantes podem escolher a escola, pública ou privada, e o financiamento público é vinculado à matrícula. A possibilidade de escolha das escolas por parte dos alunos/pais acaba por incentivar a concorrência entre elas e aumenta a responsabilidade de cada escola em função da preferência dos pais.<sup>5</sup> Essa não é uma realidade perfeita, já que há problemas que podem e devem ser enfrentados. Isso, no entanto, não invalida o sucesso da experiência, posto que progressos em questão de qualidade são evidentes, se comparado o quadro atual e aquele anterior às parcerias.

Na Holanda, por sua vez, que possui o sistema de educação é um dos mais antigos do mundo, embora todas as escolas sejam custeadas pelo poder público - que instituiu as políticas públicas - a maioria é administrada e gerenciada, de forma descentralizada, pelos conselhos das escolas privadas (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009, p. 8, tradução nossa). Nos Estados Unidos, cada estado adota as parcerias que entende serem adequadas. Tanto isso é verdade que nem todos os estados adotam o sistema de escolas *charter*. Para citar apenas um exemplo de parceria diferente, destaca-se que em Trenton, Estado de New Jersey conclusão

, foi lançado, em 2011, um projeto educacional inovador destinado a reverter escolas de baixo desempenho crônico, através de PPPs (tradução nossa). As principais informações contidas no site daquela localidade são as seguintes:

The public-private partnership is designed to expand the education options available for children and parents who are trapped in some of New Jersey's school districts with the largest achievement gaps. This pilot program will authorize public Transformation Schools operated by school management organizations and is limited in scope to specifically target students with the greatest need in order to ensure every child in New Jersey has access to the same quality education. [í ] This pilot program will be established by legislation that will allow for a board of education to apply to the Department of Education to create a public-private partnership. These Transformation Schools will be operated by a school management organization and will be subject to the same educational standards as any other public schools and be accountable to the Department of Education. [í ] Under the proposed legislation, Transformation Schools would be authorized for five years, with the ability to apply to the Commissioner of Education for re-authorization. At the end of the first five years, the Commissioner of Education will be required to submit a comprehensive report to the Governor and Legislature concerning the effectiveness of the

---

<sup>5</sup> No Chile, o financiamento público feito às escolas privadas contribuiu para o desenvolvimento da educação, em que mais de vinte mil novas escolas privadas foram criadas. As taxas de matrículas nas escolas privadas cresceram de 32% (trinta e dois por cento) de todas as matrículas em 1985, para 51% (cinquenta e um por cento) em 2005. Em 2007-08, cerca de 94% (noventa e quatro por cento) de todas as escolas no Chile, das quais 36% (trinta e seis por cento) eram privadas, receberam recursos em forma de *voucher* (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009, p.30, tradução nossa).

Transformation Schools and making recommendations as to whether the pilot program should be expanded.<sup>6</sup>

No Brasil, as parcerias têm sido utilizadas na área de educação, tanto para obras e serviços não educacionais, como para serviços específicos, no âmbito da área pedagógica. Há vários exemplos dessas parcerias, mas não se pretende retratá-los aqui, pois comportaria um trabalho específico a respeito. Assim, cita-se apenas para ilustrar, duas experiências:

1. A área de educação da cidade de Belo Horizonte foi objeto de um planejamento estratégico da Prefeitura, através do chamado "BH Metas e Resultados". Foram apresentados projetos para ações são voltadas à expansão e melhoria da qualidade da educação pública de Belo Horizonte. Os três "Projetos Sustentadores" propostos para a melhoria são: Expansão do Ensino Infantil, Expansão da Escola Integrada e Melhoria da Qualidade da Educação. Nesse caso, a parceria trata de obras e serviços não pedagógicos, conforme informações obtidas no site da Prefeitura<sup>7</sup>:

Para viabilizar parte das metas propostas e atender à recorrente demanda da população, está sendo proposta a construção de 32 UMEIs e 5 Escolas Municipais de Ensino Fundamental por meio de Parceria Público-Privada (PPP) no modelo de concessão administrativa. O parceiro privado será responsável pela construção e operação de serviços não pedagógicos das novas unidades, com escopo dos serviços focado em atividades de suporte e apoio, tais como, conservação e manutenção predial e serviços de limpeza. As atividades pedagógicas e finalísticas das novas unidades, tais como organização das atividades educacionais, corpo docente e atividades afins, continuam de responsabilidade integral da Prefeitura de Belo Horizonte.

2. Em abril de 2012 o Estado de São Paulo publicou o Chamamento Público nº 3/2012<sup>8</sup> para "estudos técnicos e modelagem do projeto de Parceria Público-Privada (PPP) Aula Interativa", projeto apresentado, através de Manifestação de Interesse Privado (MIP), pela Dell Computadores do Brasil Ltda.. Trata-se de uma parceria envolvendo atividades educacionais, tendo como objetivo "contribuir para melhorar as condições de ensino e aprendizagem por meio do uso de tecnologias em sala de aula na rede pública estadual paulista, integrando conteúdos digitais interativos, formação de Professores e equipamentos." Vale destacar:

A PPP (concessão administrativa) do Projeto Aula Interativa visa à contratação da prestação de serviços técnicos especializados de desenvolvimento e manutenção de conteúdos digitais interativos; formação de Professores para uso de tecnologias educacionais e conteúdos digitais interativos; formação dos Diretores para a implementação do projeto; instalação e manutenção de infraestrutura e equipamentos de tecnologia nas

---

<sup>6</sup> State of New Jersey. Trenton. Innovative Transformation Schools Initiative. Jun. 2011.

<sup>7</sup> Prefeitura de Belo Horizonte. Projeto de Expansão da Rede Municipal de Educação.

<sup>8</sup> Estado de São Paulo. Secretaria da Educação. Chamamento Público nº 003/2012.

unidades escolares para Professores e Alunos; desenvolvimento e operação de sistema integrado de gestão e operação, gestão e manutenção do projeto.

## **5. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, não se pretende afirmar que a realidade das parcerias não tenha dificuldades. Existem estudos que apontam problemas decorrentes das parcerias celebradas em diversos países, inclusive na área da educação. No Brasil, há dificuldades de ordem prática e obstáculos na legislação brasileira quanto a essas parcerias. Além disso, sempre haverá críticos para qualquer instituto que se estude; para qualquer inovação que se proponha, o que não deixa de ser saudável ao aprimoramento dos institutos. No entanto, nada disso pode servir de desestímulo a iniciativas que realmente podem alterar o triste quadro da educação brasileira.

Para que a educação seja um direito efetivamente assegurado às crianças do ensino fundamental, deve haver antes de tudo uma mudança de paradigma. Não se pode mais pensar e utilizar institutos teóricos, estanques e imutáveis. A legislação brasileira já prevê institutos, dentre os quais as parcerias, que devem ser objeto de amplo debate pela sociedade, com vistas à disseminação de novas ideias, novos usos de velhos institutos, e adoção do que há de mais moderno para que a verdadeira educação no Brasil seja levada a sério. Outras alternativas também podem ser criadas. Nem que para isso seja necessário alterar a legislação, o que é o mínimo, se comparado aos resultados que a mudança de paradigma e adoção de novas alternativas podem gerar. Não restam dúvidas de que se deve buscar, com criatividade, alternativas para que o Brasil possa ter uma educação de qualidade, requisito esse indispensável para o seu desenvolvimento e sucesso no mundo globalizado. Nesse contexto, as parcerias entre o poder público e entes privados, nas suas mais diferentes formas, podem e devem ser utilizadas, aproveitando-se das experiências internacionais de sucesso. Não se pode esquecer de sempre realçar as vantagens das parcerias, já que, dentre várias vantagens, elas acabam por suprir as ineficiências do Estado, não são vulneráveis aos mandatos do executivo ou legislativo, pois tem vigência fixada em contrato, independem de disposição de recursos públicos imediatos. No Brasil, há exemplos parcerias para obras de construção de novas escolas, manutenção, prestação de serviços pedagógicos ou não, mas a experiência com as parcerias pode e deve ser ampliada, nos estados, nos municípios e também no âmbito federal. O Estado tem o papel de fomento da atividade educacional e deve fazê-lo. Fica, então, a mensagem de que tanto o Estado, quanto investidores privados, educadores, pesquisadores e a sociedade no geral, especialmente aqueles envolvidos no processo educacional, devem se dispor a estudar, debater e divulgar amplamente essas alternativas que já se mostraram viáveis

em outros países, ou até criar novas figuras, adaptadas à realidade brasileira, para que um novo rumo seja tomado na área de educação fundamental, cumprindo-se o mandamento constitucional do oferecimento de educação de qualidade para todos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas ó PPPs no Direito Positivo Brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico ó REDAE. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, maio/junho/julho, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-ALEXANDRE%20ARAG%C3%83O.pdf>>. Acesso em: 30 jul.2012.

\_\_\_\_\_. Interpretação Consequencialista e Análise Econômica do Direito Público à Luz dos Princípios Constitucionais da Eficiência e da Economicidade. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). Regulação e Agências Reguladoras - Governança e Análise de Impacto Regulatório. Brasília. ANVISA. 2009. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/divulga/public/Regulacao.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Apontamentos Sobre as Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (coord.). Agências Reguladoras. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras. In: NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Direito Regulatório. São Paulo: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. 3 ed. São Paulo: Ed. Saraiva. 2011.

BASILIO, Dione Ribeiro. Direito à Educação: um Direito Essencial ao Exercício da Cidadania. Sua Proteção à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais e da Constituição Federal Brasileira de 1988. 2009. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-02122009-152046/>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

BELO HORIZONTE (Prefeitura). Projeto de Expansão da Rede Municipal de Educação. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=47781&chPlc=47781&viewbusca=s>>. Acesso em: 05 ago.2012.

BINENBOJM, Gustavo. Temas de Direito Administrativo e Constitucional: artigos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade). São Paulo: Ed. Malheiros. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 29 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. STA 241/ RJ ó RIO DE JANEIRO - SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. RJ - RIO DE JANEIRO. Relator: Min. Presidente. Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 10/10/2008. DJE nº 196, divulgado em 15/10/2008, publicado em 16/10/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28241%2ENU ME%2E+OU+241%2EDMS%2E%29%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Editora Atlas. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 8 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

GALINI, Marcos Evandro. Parceria na educação: iniciativas dos governos no Estado de São Paulo de incentivo à parceria com escolas públicas, a partir de 1987. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042007-140542/>>. Acesso em: 05 ago.2012.

ITAGIBA, Ivair Coelho Lisboa. Habeas Corpus, Habeas Música. Jurisprudência e Monadologia em Leibniz e Gabriel Tarde. In: Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes. 1676-1308 (2009/14) n.14: 83-95. UCAM. Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <<http://www.ucam.edu.br/pesquisa/revistafdc/M/ucam14.pdf#page=87>>. Acesso em 26 ago.2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

PATRINOS, Harry Anthony; BARRERA-OSORIO, Felipe; GUÁQUETA, Juliana. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank. Washington DC. 2009. Disponível em: <[http://www.mpn.gov.rs/resursi/dokumenti/dok141-eng-WB\\_Role\\_Impact\\_PPP\\_Education.pdf](http://www.mpn.gov.rs/resursi/dokumenti/dok141-eng-WB_Role_Impact_PPP_Education.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2012.

PEIXINHO, Manoel Messias. As Parcerias Público-Privadas no Direito estrangeiro e no Brasil: Instrumentos de Concretização de Políticas Públicas e de Direitos Fundamentais. In: PEIXINHO, Manoel Messias (coord.). CANEN, Doris (coord. adjunta). Marco Regulatório das Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2010b.

\_\_\_\_\_. As Teorias e os Métodos de Interpretação Aplicados aos Direitos Fundamentais. Doutrina e jurisprudência do STF e STJ. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2010a.

PEIXINHO, Manoel Messias; CANEN, Doris. A Regulação da Internet Mediante a Utilização das Parcerias Público-Privadas. In: Anais do XVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. p. 1048-1061. Brasília. 2008. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08\\_852.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08_852.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Parcerias da Administração Pública com a Iniciativa Privada como Forma de Garantir os Direitos Fundamentais. In: Anais do XIX ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. p. 2191-2200. Fortaleza, 2010c. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4037.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5.068, de 10 de Julho de 2007. Institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - Propar. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contLei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/465e374d41ace5468325732100704436?opendocument>>. Acesso em: 22 ago.2012.



ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Pesquisar a Educação em uma Era Globalizante. Tradução: Ananyr Porto Fajardo. Revisão da Tradução: Luís Armando Gandin. Versão original - revista Globalisation, Societies and Education. In: Revista Educação & Realidade. Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363. maio/ago 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/20647>>. Acesso em: 01 ago. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Chamamento Público nº 003/2012. Disponível em: <[http://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2012/04/Chamamento-Publico-Aula-Interativa\\_VFfinal-Publicada.pdf](http://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2012/04/Chamamento-Publico-Aula-Interativa_VFfinal-Publicada.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2012.

STATE OF NEW JERSEY. Trenton. Innovative Transformation Schools Initiative. Jun. 2011. Disponível em: <<http://www.state.nj.us/governor/news/news/552011/approved/20110609b.html>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2012.