

## A AMPLIAÇÃO DAS PARCERIAS-PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO E O DIREITO DE ESCOLHA DA ESCOLA

Dr. Rodrigo Gabriel Moisés\*

**Resumo:** As propostas para a configuração do Estado moderno têm contemplado uma atuação mais reguladora e subsidiária, que leva à ampliação da utilização de instrumentos de parcerias público-privadas (PPPs) para a realização de atividades de interesse público, como a prestação dos serviços educacionais. Reconhecido como um direito fundamental pelos tratados e acordos internacionais de direitos humanos, além de incorporada na maioria das Constituições nacionais, o direito à educação requer, para sua plena efetivação, um esforço conjunto entre os principais atores responsáveis por sua realização: o Estado, a sociedade e a família. Enquanto vários países avançam na utilização de PPPs no setor educacional, o Brasil tem enfrentado resistências políticas e ideológicas para sua adoção. O artigo, a partir de uma análise de direito comparado e da legislação nacional, apresenta possíveis caminhos para a ampliação das parcerias público-privadas na educação brasileira, que pode servir como importante instrumento de correção das várias distorções existentes no nosso sistema educacional.

**Palavras-chave:** Direito à educação. Sistema educacional. Parcerias público-privadas.

### 1. INTRODUÇÃO

As constantes mudanças na sociedade e na economia pressionam cada vez mais por urgentes adequações e melhorias no sistema educacional. Na visão do mercado, tendo em vista as novas tecnologias e o aumento de competitividade, exige-se um novo perfil de profissional que se adapte a estas exigências. Já a sociedade, afundada em uma crise moral, depende cada vez mais da união entre as famílias e as escolas para a transmissão de nobres valores às futuras gerações. O Estado, por sua vez, deve garantir os direitos relacionados à liberdade e qualidade da educação e realizá-los como forma de diminuição das desigualdades sociais, no sentido de evitar sua reprodução para a posteridade.

---

\* Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa, e-mail: [rgmoises@uol.com.br](mailto:rgmoises@uol.com.br).

Devido a toda esta importância, a educação é um direito fundamental expresso tanto em instrumentos internacionais quanto na maioria das Constituições nacionais, que também reconhecem o direito dos pais de livre escolha do modelo de educação que pretendem para seus filhos, seja entre as escolas estatais ou entre as escolas privadas<sup>1</sup>.

Conforme a Constituição brasileira, ao Estado incumbe o dever de garantir a todos o acesso ao ensino obrigatório<sup>2</sup> e gratuito (art. 208, § 1º), de acordo com o princípio da liberdade de aprender (art. 206, II) e que deve seguir um padrão de qualidade (art. 206, VII).

Diante de todas as exigências, o Estado vem passando por profundas modificações, que, conforme leciona Pedro Gonçalves<sup>3</sup>, vem provocando uma reordenação dos papéis, um novo paradigma de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado, baseado num ideário de “partilha de responsabilidades” e de “cooperação” ou de “coordenação” para a realização dos interesses coletivos.

Desta forma, o progressivo estreitamento das relações entre o poder público e o setor privado na prestação dos serviços educacionais pode ser considerado um fenômeno global, reflexo destas demandas e transformações, que deve ser analisado sob dois aspectos. O primeiro, vinculado à clássica luta pela liberdade de ensino e pelo direito de escolha das escolas pelos pais ou responsáveis. O segundo, em um cenário político e econômico mais recente, tem como causa as críticas lançadas ao poder público pela sua ineficiência na gestão do ensino que, somado às pressões exercidas pelos organismos internacionais para que os Estados nacionais alcancem metas para a melhoria nos seus índices na educação e, ao mesmo tempo, reduzam o tamanho e os custos da estrutura estatal, estimularam a busca de soluções no

---

<sup>1</sup> Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em seu Artigo 26º: “1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos.”

<sup>2</sup> O sistema educacional brasileiro é dividido em Educação Básica e Ensino Superior. A Educação Básica, conforme art. 21, I da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB), é o primeiro nível do ensino escolar e compreende três etapas: a educação infantil (para crianças com até cinco anos), o ensino fundamental (para alunos de 6 a 14 anos) e o ensino médio (para alunos de 15 a 17 anos).

<sup>3</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro. **Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 53.

mercado. Em ambos os casos encontramos um ponto em comum: o cumprimento de deveres do Estado e da sociedade, e a idealização da melhoria da qualidade no ensino por meio da colaboração entre os setores públicos e privados.

De acordo com o primeiro aspecto, a liberdade de ensino significa que um Estado não pode impor a escola única, devendo garantir e financiar a liberdade de escolha do tipo de educação desejada pelas famílias.

Para os defensores de tais políticas, a liberdade de escolha de escolas leva à diversificação de oportunidades educacionais, uma vez que permite maior interação entre a família e a escola, com maior abertura para as demandas dos pais. Informação, escolhas disponíveis e análise do custo-benefício seriam elementos importantes para o processo decisório dos pais em um mercado escolar aberto, justo e não tendencioso, criando-se uma concorrência que pressionaria pelo aumento da eficiência na prestação dos serviços educacionais<sup>4</sup>.

Neste sentido, o monopólio do financiamento público exclusivo às escolas estatais torna o sistema injusto e ineficiente, pois o direito de escolha do tipo de educação torna-se um privilégio apenas dos mais favorecidos economicamente, restando aos demais apenas o modelo padronizado da escola pública que, ao invés de diminuir, faz perpetuar as desigualdades.

Já o segundo aspecto diz respeito às transformações do papel do Estado visando alterar o quadro de intervenção exagerada do denominado “Estado Social” ou “Estado Providência” sob o mercado, que vinha gerando excesso de despesa pública, mas pouca eficiência nas prestações assumidas pelos Estados.

É neste cenário que, apesar das diferentes motivações, as parcerias entre mercado, sociedade e Estado na prestação do ensino, cada vez se intensificam na busca de uma finalidade comum, qual seja a urgente e necessária melhoria da qualidade da educação.

Enquanto vários países já possuem experiências consolidadas na implementação de parcerias entre os setores público e privados na oferta da

---

<sup>4</sup>Sobre o assunto conferir, entre outros: CRISTO, Alexandre Homem. **Escola para o Século xxi: Liberdade e autonomia na educação**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos: 2013. FERNÁNDEZ, Alfred e NORDMANN, J.-D.. **O Direito de Escolher a Escola**. Lisboa: AEEP, 2002. FRIEDMAN, Milton e FRIEDMAN, Rose. **Livre para Escolher**. Trad.: Lígia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, 2015. MERRIFIELD, John **As guerras da escolha da escola**. Trad.: Artur Correia Lisboa: AEEP, 2016. SOUSA, Francisco Vieira (org.). PINTO, Mário Fernando de Campos. **Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao monopólio estatal na rede escolar**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008.

educação, com uma legislação específica que vem sendo aperfeiçoada, no Brasil as tentativas ainda são acanhadas, baseadas em diferentes modelos e que limitam as possibilidades de colaboração, e que sofrem resistências devido a preconceitos ideológicos ou interesses corporativos.

Adverte-se que o presente trabalho adota o sentido amplo de parceria que, conforme explicação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>5</sup>, pode ser utilizado para designar todas as formas de cooperação entre os setores público e privado para a consecução de fins de interesse público.

É nesta perspectiva, analisando as tendências mundiais a respeito do tema e considerando o ordenamento jurídico existente, que se propõe a apresentar um estudo sobre as possibilidades de implementação das parcerias público-privadas na educação no Brasil, com o objetivo de despertar para a urgente e necessária melhoria na relação entre mercado, sociedade e Estado na busca da garantia da liberdade e da qualidade do ensino para todos.

## 2. FINANCIAMENTO E DIREITO DE ESCOLHA DA ESCOLA

A discussão sobre a liberdade de escolha da escola e parcerias com o setor privado de educação está vinculada à realidade política e cultural de cada país. Enquanto nos países da América do Norte, Europa e Oceania, ela já possui uma razoável história e uma considerável produção acadêmica e experiência prática, no Brasil o debate é bastante insipiente, estando atrás de alguns países do próprio continente sul-americano, como o Chile e a Colômbia, que já implementaram reformas educacionais neste sentido.

Cabe ressaltar o reconhecimento em documentos internacionais sobre este direito, com destaque para o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1966, que detalha o conteúdo do direito à educação em seu art. 13º, e que no seu item nº 3 estabelece que os Estados devem respeitar o direito dos pais de escolherem para os seus filhos escolas diferentes das escolas estatais, e devem garantir a educação religiosa e moral dos filhos de acordo com as convicções dos pais.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 24.

<sup>6</sup>No Brasil, a adesão a este Pacto foi efetivada pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

O americano Milton Friedman, prêmio Nobel da economia em 1976, é considerado um dos maiores teóricos sobre o assunto. Segundo este autor, em obra escrita em 1955 com a colaboração de sua esposa<sup>7</sup>, um sistema com financiamento público, mas com administração privada das escolas tende a ser mais equitativo e eficiente que um com financiamento e gestão exclusivamente estatais. Para permitir a transferência da gestão das escolas do Estado para o setor privado, os autores propõem um sistema de *vouchers* (cheque-ensino) que permite aos pais escolherem livremente as escolas dos filhos. Segundo os autores (2015), este sistema promove a concorrência através de uma saudável variedade de escolas e de uma flexibilidade no sistema educativo onde todos têm a ganhar: pais, estudantes, professores, contribuintes - para quem o custo do sistema de educação iria diminuir – e especialmente os habitantes das grandes cidades que teriam uma verdadeira alternativa de escolha. Como requisitos fundamentais para implantação deste sistema, faz-se necessário um trabalho de informação aos pais e um sistema de *accountability*, de responsabilização das escolas, como condição necessária para melhorar a qualidade, sobretudo das piores escolas.

Como nos Estados Unidos, os estados independentes regem seus próprios sistemas escolares, alguns já possuem legislação a respeito do financiamento e da liberdade da educação enquanto outros ainda discutem a aprovação do tema. Além dos *vouchers*, alguns estados criaram fundos privados, com recursos de doações, destinados a financiar os estudos em escolas privadas, geralmente atribuídos a famílias de baixa renda. Outra especificidade americana são as *charter schools*, escolas financiadas pelos poderes públicos, por meio de contrato, mas com autonomia e dirigidas por um conselho de direção interna<sup>8</sup>.

A Austrália também já consolidou seu modelo de parcerias com o setor privado de Educação, onde as escolas públicas são financiadas pelos governos estaduais, enquanto os particulares, normalmente referidas como “não-governamentais” (*non-government schools*) são financiadas em conjunto pelos governos federal e estadual, que levam em consideração o custo médio por aluno nas escolas públicas.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Cf. FRIEDMAN, Milton e FRIEDMAN, Rose. **Livre para Escolher**. Trad.: Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, 2015.

<sup>8</sup>Cf. FERNANDES, Alfred e NORDMANN, J.-D. **Ob. Cit.**, p. 116.

<sup>9</sup> Cf. BARBOSA, Rubem Corrêa, PIO DA COSTA, Camila Serrano Giunchetti. Educação básica e ensino médio na Austrália: aposta para a manutenção do crescimento econômico. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Mundo Afora nº 11 – Educação Básica e Secundária**. Brasília, 2014, p. 46.

A União Europeia também vem consolidando o direito de liberdade de escolha da escola. Em alguns países existe uma tradição secular deste direito, enquanto em outros, como os países do leste europeu, resultam apenas de reformas recentes. Assim, apesar das singularidades de cada sistema educativo, na grande maioria encontram-se os princípios da liberdade e da autonomia no ensino, conforme preceitua a Resolução do Parlamento Europeu sobre a liberdade de ensino na Comunidade Europeia,<sup>10</sup> o que foi também garantido no artigo 14º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>11</sup>.

Neste amplo contexto europeu, iremos citar brevemente apenas alguns exemplos de modelos educacionais que, apesar de suas singularidades, possuem o objetivo comum de resguardar o direito à liberdade de escolha da escola.

Na Holanda, a liberdade de ensino está consagrada na Constituição desde 1848, que abrange a liberdade de criar escolas de acordo com princípios religiosos ou ideológicos, a igualdade financeira entre o ensino público e o ensino privado e a obrigação que incumbe aos poderes municipais de implementar uma forma adequada de ensino público. Qualquer grupo de pais pode abrir uma escola, desde que reúna um número suficiente de crianças. Existem vários sistemas de financiamento, substancialmente público, que asseguram a autonomia das escolas, tanto públicas quanto privadas<sup>12</sup>.

A Suécia adotou desde 1992 um programa de escolha escolar para o ensino que prevê a existência de cheques escolares destinados às crianças cujos pais desejam inscrevê-las numa escola independente do ensino primário ou secundário. O valor do cheque é de 85% do custo médio do aluno numa escola pública do mesmo

---

<sup>10</sup>Diz a Resolução do Parlamento Europeu sobre a liberdade de ensino na Comunidade Europeia (aprovada em 14/03/1984) em seu parágrafo 9º: "o direito à liberdade de ensino implica, para os Estados membros, a obrigação de tornar possível, também no plano financeiro, o exercício prático deste direito, e de conceder às escolas as subvenções públicas necessárias ao exercício da sua missão e ao preenchimento das suas obrigações em condições iguais àquelas de que beneficiam os estabelecimentos públicos correspondentes, sem discriminação a respeito dos organizadores, dos pais, dos alunos e do pessoal"

<sup>11</sup> Sobre o direito à educação, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece em seu art. 14º: "1. Todas as pessoas tem direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua. 2. Este direito inclui a possibilidade de frequentar gratuitamente o ensino obrigatório. 3. São respeitados, segundo as legislações nacionais que regem o respectivo exercício, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, no respeito pelos princípios democráticos, e o direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas."

<sup>12</sup>Cf. MARIOSI. Leandro Antunes. A educação básica neerlandesa entre igualdade e liberdade: evolução e horizontes das tensões constitutivas de um sistema pós-pilarizado e multicultural. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Mundo Afora nº 11 – Educação Básica e Secundária**. Brasília, 2014, p. 328.

nível de ensino. As escolas privadas estão autorizadas a cobrar um montante razoável para compensar os custos que a subvenção estatal não cobre. Com este modelo, as escolas públicas e privadas passaram a conviver em um ambiente de concorrência que as obriga a melhorar as suas prestações educativas<sup>13</sup>.

Já em Portugal, a legislação que estabelece estes modelos de parcerias entre os setores público e privado na educação tem por objetivo atender às necessidades dos alunos, otimizar o investimento público e aproveitar as capacidades já instaladas das escolas privadas<sup>14</sup>, havendo assim uma relação de complementariedade, onde os sistemas de ensino público e privado se integram na oferta da educação obrigatória e gratuita. Neste modelo, destacam-se os contratos de associação que têm por fim “possibilitar a frequência das escolas do ensino particular e cooperativo em condições idênticas às do ensino ministrado nas escolas públicas” (art. 16º, nº 1, do Decreto Lei nº 152/213). Estes são os principais e mais usuais contratos que podem ser considerados, no sentido amplo, como uma forma de parceria público-privada na educação, que se assemelha as *charter-schools*, na experiência americana ou as escolas independentes segundo o modelo sueco, em que o Estado financia escolas geridas por privados.

Na América do Sul, o Chile foi o primeiro país, na década de 1980, que aderiu à proposta do *voucher*, direcionado a todos os alunos em idade escolar desde a pré-escola até o segundo grau, dando a cada estudante um subsídio equivalente à média de gastos por estudante do Ministério da Educação. O modelo educacional chileno atribui ao Estado função subsidiária na implementação das diretrizes definidas pela legislação e pelas políticas públicas. “A ideia-força do sistema é dar a maior liberdade possível aos estabelecimentos educacionais (e aos pais ou responsáveis), de forma que a competição entre escolas e métodos gere maior eficiência, desempenho e inovação”<sup>15</sup>.

A estes rápidos exemplos citados, que merecem ser mais bem estudados, podem se juntar vários outros implementados por diversos países como Canadá, Dinamarca, Hungria, Irlanda, Islândia, Polônia, Bélgica, Itália, Espanha, Inglaterra,

---

<sup>13</sup>Cf. FERNÁNDES, Alfred e NORDMANN, J.-D. **Ob. Cit.**, p. 106.

<sup>14</sup>Conforme preâmbulo do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de Portugal, Decreto-Lei.º152/2013.

<sup>15</sup>MELLO, Eduardo Brigidi de. A educação básica e o ensino médio no Chile: a experiência do Estado subsidiário. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Mundo Afora nº 11 – Educação Básica e Secundária**. Brasília, 2014, p. 135.

Suíça, Nova Zelândia e Colômbia<sup>16</sup>. Em todos eles, com suas peculiaridades históricas e políticas, o reconhecimento e apoio às escolas privadas representou o respeito do Estado às liberdades de ensino que inclui não só a liberdade de escolha dos pais, mas também a liberdade pedagógica dos professores e a responsabilidade da sociedade em todo o processo educativo.

Neste sentido, conforme ponderam Alfred Fernández e J.-D. Nordmann, “o conceito de liberdade educativa é sem dúvida o único meio de evitar a ‘guerra escolar’ entre o sector público e o sector privado”<sup>17</sup>. Uma guerra que ainda persiste em alguns países que resistem a esta concepção de pluralismo e liberdade na educação, como, infelizmente, vem sendo o modelo brasileiro.

### **3. DIREITO DE ESCOLHA DA ESCOLA NO BRASIL E POSSIBILIDADES DE EXPANSÃO DAS PARCERIAS NA EDUCAÇÃO**

A forma como o Estado opta em financiar a educação revela também o nível de importância que dedica aos valores da liberdade e pluralismo, bem como aos princípios da eficiência e economicidade.

Quanto ao direito de escolha da escola no Brasil, onde a doutrina sobre o assunto ainda é parca, a Constituição Federal de 1988 define a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (art. 205), além de garantir que o ensino seja ministrado com base nos princípios da “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (art. 206, II), no “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (206, III) e na “garantia de padrão da qualidade” (art. 206, VII). Mais adiante reconhece que o “planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito” (art. 226, § 7º).

Também na legislação infraconstitucional, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96), prestigiou-se “a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber” (art. 3º, II), bem como o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” (art. 3º, III).

---

<sup>16</sup> Além das obras já citadas, sobre o estudo comparativo dos sistemas educativos na União Europeia: EURYDICE. **Financing and Management of Resources in Compulsory Education - Trends In National Policies**, 2000.

<sup>17</sup>FERNÁNDEZ, Alfred e NORDMANN, J.-D. **Ob. Cit.**, p. 116.

Cabe ressaltar ainda que o Brasil é signatário de tratados internacionais que reconhecem este direito de escolha da escola, e que o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou a tese da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, passando a considerá-los hierarquicamente superiores às leis, colocando-se abaixo somente da Constituição.<sup>18</sup>

Contudo, apesar da existência deste arcabouço legal, o que se vê na realidade é que o financiamento público da educação obrigatória no Brasil ainda está limitado ao ensino estatal que o domina secularmente e resiste em evoluir para formas de organização respeitadora das liberdades pessoais de educação e ensino equitativamente para todos, como vem se constituindo em outros países.

Além de contrariar os princípios de garantia da liberdade de aprender, o atual modelo de monopólio do ensino estatal brasileiro, por ser de alto custo e baixo resultado<sup>19</sup>, ofende também o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública (art. 37, da CRFB).

A Constituição brasileira dispõe no seu art. 208, §1º, que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Já o art. 213 estabelece que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Percebe-se por estas disposições uma forte orientação constitucional para o restrito financiamento público dos estabelecimentos de ensino estatais, com possibilidade de repasse de recursos para escolas sem fins lucrativos que cumpram as exigências constitucionais (art. 213, I e II, da CRFB).

Devido a estas limitações, a forma mais usual de experiências de parcerias com o setor privado no Brasil acontece no chamamento de entidades do terceiro setor voltadas para a educação para assumir unidades educacionais experimentais, assumindo toda a gestão e execução dos serviços educacionais<sup>20</sup>.

É justamente nas parcerias com entidades privadas com fins lucrativos, que possuem a expertise para a prestação de melhores serviços, que se encontra a

<sup>18</sup> Conforme decisão do STF: RE 466.343, Rel. min. Cezar Peluso, pleno, DJe 04.06.2009

<sup>19</sup> Em um ranking de eficiência educativa divulgado em setembro de 2014 pela *GEMS Education Solutions*, que analisou dados sobre despesa em educação nos últimos 15 anos, o Brasil aparece em último lugar num total de 30 países. Disponível em: <<http://www.edefficiencyindex.com/book/#/1/>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

<sup>20</sup> Sobre o tema: OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias na educação pública com entidades do Terceiro Setor: limites e possibilidades na atividade de fomento. In: **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 163, p. 53-60, jul. 2015.

resistência de transferência de toda gestão e execução da educação pública. O entendimento é que a terceirização para o setor empresarial deve-se dar apenas nas atividades-meio, de apoio, sendo vetada nas atividades-fim, de gestão e execução do ensino<sup>2122</sup>.

Restringir estas parcerias somente às atividades-meio, é limitar o sucesso das mesmas na realização de sua obrigação-fim, qual seja a melhoria da qualidade dos serviços de educação, bem como do respeito à liberdade de escolha da escola.

É por isto que, mesmo com o atual texto constitucional, opinamos que é possível ampliar as experiências de parcerias conforme acontece em outros países com a utilização de *vouchers* ou mesmo a celebração direta de contratos com escolas privadas ou *charters* como modalidade de financiamento público da educação no Brasil.

A opção do poder público em transferir a execução de serviços para entidades ditas “sem fins lucrativos”, nem sempre transparentes, que muitas vezes não precisam comprovar experiência anterior na atividade, bastando ter uma certificação de Organização Social (OS)<sup>23</sup>, ao invés de buscar escolas particulares que já atuam com sucesso no setor, apenas pela rejeição aos seus “fins lucrativos”, como se isto fosse uma mácula, um pecado, revela o medo de enfrentar um paradigma arraigado a uma ideologia estatizante falida e ultrapassada.<sup>24</sup>

Outra experiência que pioneira de parceria público-privada (PPP) no setor da educação regulada conforme Lei Federal n.º 11.079/04 – Lei das Parcerias Público-

---

<sup>21</sup>Cf. CARDOZO, José Eduardo Martins et. al. (org.). **Curso de Direito Administrativo Econômico**, vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 501.

<sup>22</sup>Cf. MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Parcerias Público-privadas na educação pública: análise da possibilidade de transferência da gestão pedagógica. In: **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, fev. 2015.

<sup>23</sup>A Organização Social (OS), é uma qualificação, um título, que se outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.), para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade. A nível federal são regulamentadas pela Lei nº 9.637/98 e devem atuar conforme a Lei nº 13.019/14, denominada “Marco Regulatório do Terceiro Setor”.

<sup>24</sup>O economista Ricardo Paes de Barros, em entrevista a revista Época, denuncia que a crise na educação brasileira é mais grave que a da pobreza, e critica a clara discriminação que existe no governo em relação ao ensino privado. Para ele, “há a ideia de que privatizar parte da educação é mercantilizar o setor. Na educação essa mentalidade é brutal e representa um grande problema. Um Estado poderia gastar menos contratando uma rede de ensino particular. Ele não se preocuparia com infraestrutura, nem com o quadro de docentes. O foco do Estado seria o controle da qualidade do ensino. Isso economizaria dinheiro e dor de cabeça.” Entrevista publicada pela revista Época em 7 ago. 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/08/ricardo-paes-de-barros-crise-da-educacao-e-mais-grave-do-que-da-pobreza.html>>. Acesso em: 30jun. 2017.

Privadas<sup>25</sup>, vem sendo implementada pelo Município de Belo Horizonte, em Minas Gerais, a partir do ano de 2012. O modelo foi concebido com a obrigação de construção, manutenção e operação de atividades não pedagógicas em 51 unidades de ensino, ao longo de 20 anos, visando atender 24 mil alunos, contudo a gestão e execução pedagógica continua com o poder público.

De qualquer forma, a parceria que se propõe, diferente dos modelos atualmente experimentados, não envolve o uso ou construção de infraestrutura estatal, pelo contrário, até por questões de economicidade, tanto os contratos como os cheques-ensino visam aproveitar a capacidade já instalada das escolas privadas.

Também não se deve confundir com uma concessão de serviço público, pois as escolas privadas já exercem a atividade por direito próprio, que é livre à iniciativa privada. Nas parcerias público-privadas na educação (PPPEs) as escolas privadas são convocadas a prestar uma atividade para as quais já estão habilitadas, passando o Estado a remunerar uma atividade privada em substituição a um serviço público.

Ademais, deve-se entender que o financiamento deve estar orientado para o “sujeito”, o aluno, e não para o “objeto”, a escola. Ou seja, no caso do cheque-ensino o recurso será atribuído ao aluno, que poderá livremente escolher a escola. Não se pode falar assim em auxílio, ou apoio público ao ensino privado, mas sim da migração de alunos e seus respectivos custos do setor público para o privado. Mesmo nos casos dos contratos, celebrados diretamente com as escolas, o que há é uma clara remuneração (e não apoio financeiro), tendo como parâmetro os custos do aluno na rede pública, aos serviços prestados pelas escolas de ensino privado.

Na própria Constituição encontra-se uma abertura para a ampliação destas parcerias nos moldes que aqui defendemos, quando em seu art. 213, § 1º, autoriza o Estado a conceder bolsas de estudo para o ensino básico para alunos que demonstrarem insuficiência de recursos na falta de cursos regulares da rede pública, devendo-se aqui entender que cursos das escolas públicas que não comprovem ser de boa qualidade devem se enquadrar como irregulares, o que neste conceito atingiria uma grande parte da rede pública.

Também o § 3º do art. 212, da Constituição, estabelece que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino

---

<sup>25</sup>A Lei federal nº 11.079, em 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios brasileiros.

obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.” Assim, o que interessa é utilizar os recursos públicos na educação para alcançar o resultado fim, sobretudo a busca da desejada qualidade e equidade, e neste sentido as parcerias com o setor privado se apresentam como solução mais eficiente.

Desta forma, a ideia de criar vagas de ensino público no setor privado, não tem como objetivo ou causa criar vantagens financeiras às escolas privadas, mas sim a necessidade do Estado em se socorrer destas escolas para realizar a sua incumbência constitucional de garantir a liberdade de aprender e ofertar um ensino de qualidade para todos os cidadãos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme visto, a ampliação do espaço de relacionamento e atuação conjunta entre os setores público e privado adotado por alguns países, têm produzido excelentes resultados na educação. Em comum, estes caminhos optaram por um sistema educacional descentralizado, transparente, de livre escolha para as famílias, com imposição de metas e responsabilização pelos resultados.

As políticas públicas educativas tradicionais veem-se atualmente questionadas, quer pela desigualdade que na prática geram entre os cidadãos, quer pela trágica desvantagem competitiva a que condenam o país. São políticas que ainda insistem no modelo de Estado monopolizado por quem o controla e que esquece do cidadão que deveria servir, tendo se transformado num ineficiente prestador de serviços, mas eficaz sorvedor de recursos.

Ao contrário de muitos países que promoveram mudanças que respondem aos desafios do século XXI, o paradigma de intervenção estatal no ensino no Brasil continua centrado na prestação de um serviço de má qualidade, apesar do alto investimento<sup>26</sup>, com uma gestão burocrática e centralizada.

---

<sup>26</sup> Dentro dos gastos públicos totais do Brasil, a educação até recebe uma atenção grande: em 2011, 19% de todo o gasto público do Brasil foi destinado para a educação. A média da OCDE é de 13%. O gasto público total em educação representou 6,1% do PIB, quando a média da OCDE é de 5,6%. Contudo, quando divide-se o gasto pelo total de alunos, o país fica abaixo da média da OCDE, em virtude do grande número de alunos. Informação disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140908\\_relatorio\\_educacao\\_lab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140908_relatorio_educacao_lab). Acesso em 30JUN. 2017.

No Brasil sucedem-se reformas educativas, novas leis, grupos de trabalho, planos educacionais, mas ainda, salvo algumas iniciativas que começam a ser esboçadas<sup>27</sup>, resiste-se a uma mudança mais profunda de paradigma, de enfrentamento do corporativismo público e do tabu ideológico de se estabelecer parcerias mais consistentes com a iniciativa privada no setor de educação.

Desta forma, já não são suficientes remédios paliativos, faz-se necessário uma urgente alteração da forma de atuação do Estado na educação, para que o mesmo passe a ser o garantidor e regulador de escolas que prestem um serviço de qualidade, acessível a todos, e que sejam responsabilizadas por seus resultados.

Neste sentido, a ampliação de parcerias com a iniciativa privada no setor de educação torna-se cada vez mais necessárias e indispensáveis, pois apresentam-se como caminho para a garantia de um direito fundamental, o de livre escolha da educação, uma saída para a atual conjuntura política e econômica, que reclama maior eficiência de serviços por menores custos, e, acima de tudo, uma resposta para a melhoria na qualidade do ensino.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: **Revista Educação e Sociedade**, vol. 26, n. 92, p. 725-751. Campinas: Unicamp, 2005.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Mundo Afora nº 11 – Educação Básica e Secundária**. Brasília, 2014.

CARDOSO, Clementina Marques. Governar o Estado para a Participação de Entidades Privadas na Provisão, Financiamento e Gestão dos Sistemas Educativos na União Europeia. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n. 108, p. 819-843, out. 2009 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

CARDOZO, José Eduardo Martins et. al. (org.). **Curso de Direito Administrativo Econômico**, vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2011.

---

<sup>27</sup> Além do exemplo da PPPs da educação do município de Belo Horizonte-MG, cujo modelo vem sendo estudado e anunciado também em outras administrações públicas, como no Estado do Pará (Cf. Agência Para. Disponível em: <[http://www.agenciapara.com.br/noticia.asp?id\\_ver=112683](http://www.agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=112683)>. Acesso em: 30 jun. 2017) e o próprio Estado de Minas Gerais (<<https://www.educacao.mg.gov.br/sobre/parceria-publico-privada-construcao-de-escolas-estaduais>>. Acesso em: 30 jun. 2017) o Estado de Goiás anunciou um amplo programa de transferência de unidades escolares para Organizações Sociais (Cf. <<http://www.goiasagora.go.gov.br/educacao-mais-qualidade-e-menos-burocracia-com-gestao-compartilhada-via-organizacao-social/>>. Acesso em: 30 jun. 2017), contudo este processo ainda depende de decisão judicial para ser implementado.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Projecto de relatório conjunto de 2008 do Conselho e de Comissão sobre a aplicação do programa de trabalho “Educação e formação para 2010 – aprendizagem ao longo da vida ao serviço do conhecimento, da criatividade e da inovação”**. Bruxelas, 31/01/2008. Disponível em: <[http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AF1FD821-0DF0-4AE8-8F60-FA77A05BB726/2113/council\\_pt\\_2008.pdf](http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AF1FD821-0DF0-4AE8-8F60-FA77A05BB726/2113/council_pt_2008.pdf)>. Acesso em: 11 jul 2017.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, **Estado da Educação**, Lisboa: 2013. Disponível em: [http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado\\_da\\_educacao/Estado-da-Educacao-2013-online-v4.pdf](http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/Estado-da-Educacao-2013-online-v4.pdf). Acesso em 11 jul. 2017.

CRISTO, Alexandre Homem. **Escola para o Século xxi: Liberdade e autonomia na educação**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ESTORNINHO, Maria João; LEITÃO, Alexandra. Contratos de associação entre o Ministério da Educação e os estabelecimentos particulares e cooperativos de ensino. In: **Revista de Contratos Públicos**, n.º 5, Lisboa, 2012.

FERNÁNDES, Alfred; NORDMANN, J.-D. **O Direito de Escolher a Escola**. Lisboa: AEEP, 2002.

FRIEDMAN, Milton e FRIEDMAN, Rose. **Livre para Escolher**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GONÇALVES, Pedro Costa (org.). **O governo da administração pública**. Lisboa: Almedina, 2013, pp. 19-20.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Handbook on PPPs and Education**. Washington, DC: IFC, 2001. Disponível em: <[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics\\_Ext\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_Site/EdInvest\\_Home/PublicPrivatePartnerships/](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/EdInvest_Home/PublicPrivatePartnerships/)>. Acesso em: 08 ago. 2015.

MERRIFIELD, John **As guerras da escolha da escola**. Trad.: Artur Correia Lisboa: AEEP, 2016.

MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Parcerias Público-privadas na educação pública: análise da possibilidade de transferência da gestão pedagógica. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, fev. 2015.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias na educação pública com entidades do Terceiro Setor: limites e possibilidades na atividade de fomento. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 163, jul. 2015.

PINTO, Mário Fernando de Campos. **Sobre os Direitos Fundamentais de Educação – Crítica ao monopólio estatal na rede escolar**. Lisboa: Universidade Católica Editora.2008.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. Educação & Sociedade, vol. 33, núm. 121, outubro-diciembre, 2012. **Centro de Estudos Educação e Sociedade**. Campinas, Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87325199020>>. Acesso em: 11 jul. 2017.